



Lógicas de Desarrollo, Extractivismo y Cambio Climático

Manuel De La Fuente P.
Tania Ricaldi A.
Angel Saldomando D.

(Editores)



Lógicas de Desarrollo, Extractivismo y Cambio Climático

**Manuel De La Fuente P.
Tania Ricaldi A.
Angel Saldomando D.**

(Editores)

UMSS
CE
SU
UNIVERSIDAD MAYOR DE
SAN SIMÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
SUPERIORES UNIVERSITARIOS

REINVENTERRA

Reinventerra es un proyecto de investigación e intercambio elaborado por el Centro Interdisciplinario de Investigación en Desarrollo Internacional y Sociedad – CIRDIS y el Centro de Estudios de Asia Oriental- CETASE de la Universidad de Quebec en Montreal –UQAM

Cada autor es responsable del contenido de los artículos.

Primera edición, mayo 2017

Depósito Legal: 2-1-975-17

ISBN: 978-99974-68-45-1

Dibujo de tapa: Efraín Ramos

Diagramación de tapa: Carla Terceros

Diagramación: Gustavo D. Alvarez M.

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático, sin autorización escrita del titular del Copyright, bajo las sanciones previstas por las leyes.

Impreso en Talleres Gráficos “Kipus” Telfs.: 4116196 – 4237448, Cochabamba

Printed in Bolivia

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 7

1. UNA APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA

- Neoeextractivismo, lógicas de desarrollo y conceptos en disputa en América Latina: 2000-2016 (Maristella Svampa)15
- Extractivismo. ¿Modelo Agotado? (Angel Saldomando) 47
- Cambio Climático y derecho al desarrollo (Gerardo Honty) 71
- Hacia una definición de Transición energética para Sudamérica: Antropoceno, Geopolítica y Posdesarrollo (Bruno Fornillo) 93

2. ESTUDIO DE CASOS: ARGENTINA, CHILE, COLOMBIA Y PERÚ

- Conflictos ambientales. Emergencias, lógica de actores y representaciones. (Francisco Suárez y Carlos Ruggerio) 109
- Dinámica y etapas de la resistencia a la mega minería transnacional en Argentina (Marian Sola Álvarez y Lorena Bottaro) 125
- Tensiones en torno a la minería (Angel Saldomando)145
- La minería y la apropiación de tierras en el Perú (José de Echave)189

3. EL CASO BOLIVIANO

- Extractivismo y conflictos en Bolivia
(Manuel De La Fuente)233
- Políticas de cambio climático en Bolivia. Las contradicciones
y los desencantos. (Tania Ricaldi Arévalo) 259
- Inviabilidad del extractivismo hidroeléctrico.
(Pablo Solón)291

CONCLUSIONES307

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios Superiores Universitarios, la Red Internacional Reinventerra, la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, la Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático, el Grupo de Trabajo Cambio Climático y Justicia (GTCCJ) y el CEDIB, concedores de los problemas relacionados con las actividades extractivas realizadas en el país y conscientes de la gravedad del cambio climático a nivel global y de sus efectos en Bolivia, organizaron en agosto-septiembre del 2016 un importante Seminario Internacional, que se denominó: “Lógicas de Desarrollo, Extractivismo y Cambio Climático”.

Queremos recalcar que este importante evento internacional pudo realizarse gracias al apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), canalizado por la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (DICyT) de la Universidad Mayor de San Simón, en el marco del Programa Horizontal de Fomento a la Investigación, Instituciones a las que agradecemos muy especialmente

Nuestra intención al organizar el Seminario, era situar en la mesa de discusión dos de las temáticas que son centrales, para poder imaginar procesos transicionales desde América Latina y Bolivia: la superación de las prácticas extractivas y el cumplimiento de los compromisos de reducción, de Bolivia y la región, los gases de efecto invernadero, fundamentalmente producidos por la deforestación y cambio de uso del suelo.

Se plantearon cuatro objetivos que los señalamos a continuación:

1. Identificar cuáles son las manifestaciones de las actuales lógicas de desarrollo imperantes en la región, que incrementan los impactos sobre los recursos naturales y la población.
2. Discutir los procesos de extracción de materias primas en América Latina y en Bolivia y analizar las diversas formas que toma el extractivismo, sus impactos socioambientales y las resistencias sociales.
3. Examinar la dimensión y emergencia del cambio climático, sus impactos y acciones de adaptación y mitigación

4. Definir líneas de acción encaminadas a mejorar la gestión de los recursos naturales, para contribuir a formas alternativas de desarrollo.

Pensamos que estos objetivos fueron ampliamente alcanzados y ahora presentamos a consideración de la ciudadanía boliviana y latinoamericana este libro que recoge la mayoría de las ponencias presentadas en el Seminario, así como tres textos que debían ser expuestos, pero cuyos autores no pudieron estar presentes en las fechas previstas para el Seminario.

El libro está dividido en tres segmentos. El primero es una aproximación a la problemática compleja del tema y consta de cuatro artículos de renombrados investigadores de Argentina, Chile y Uruguay. Maristella Svampa en su artículo “Neoextractivismo, lógicas del desarrollo y conceptos en disputa en América latina: 2000-2016” y Angel Saldomando en su texto “Extractivismo: ¿modelo agotado?” realizan un examen sobre cómo Latinoamérica se ha “desarrollado” en los últimos quince años y demuestran que tanto los países con gobiernos progresista, como aquellos bajo dominio más conservador, han conocido un crecimiento económico importante gracias a la exportación de materias primas. Ha sido un periodo de abundancia, ya que los precios de los minerales, petróleo y granos fueron altos, en razón principalmente de la demanda de la nueva potencia ascendente: China. Para Svampa, Sud América habría transitado del “consenso de Washington” al “consenso de las commodities”.

Un nuevo “modelo de desarrollo” con graves consecuencias tanto en el plano político, como en lo social y en el medio ambiente. Conduciendo, como señalan los dos autores, a un mayor autoritarismo y corrupción; así como, a un despojo de las tierras de campesinos e indígenas y a una mayor contaminación. El “boom” de las materias primas y la penetración de las industrias extractivas en nuevos territorios, particularmente en el Amazonas sudamericano, han multiplicado los conflictos, ya que las poblaciones afectadas han estado reaccionando defendiendo sus hábitats y la naturaleza.

Finalmente, Svampa y Saldomando incursionan en la discusión sobre las alternativas al extractivismo. La primera, comentando algunos de los “conceptos-horizontes”, que abandonan explícitamente la idea hegemónica de desarrollo, ligada al crecimiento indefinido, tales como Buen Vivir, Bienes Comunes y Posextractivismo. El segundo, examinando la propuesta de la CEPAL sobre el “Pacto por la gobernanza de los recursos naturales”,

resaltando las premisas de dicha propuesta y planteando algunos temas que no son abordados por este importante ente regional y que deberían merecer un amplio debate. Estas consideraciones se constituyen en los aportes más significativos de estos dos autores

Por su parte Gerardo Honty en su artículo “Cambio climático y derecho al desarrollo” demuestra que el Acuerdo Climático de París, no tiene la exigibilidad necesaria para hacer un quiebre en la ruta suicida a la que se dirige la humanidad. El autor destaca las manifestaciones del cambio climático y la vulnerabilidad de América Latina a estos impactos, pero también la responsabilidad y las acciones regionales que contribuyen a esta problemática global. Si bien es innegable el aporte histórico de los países desarrollados, no obstante la responsabilidad de todas las naciones, ante la urgencia climática, es necesaria. Este aspecto sirve de entrada para discutir, en el marco del Acuerdo Climático y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la consideración del Principio de las responsabilidades comunes diferenciadas y el Principio del derecho al desarrollo. En este último caso resalta la incoherencia de la crítica de los países en desarrollo a las causales y responsabilidades históricas de los países desarrollados, cuando en el fondo demandan un derecho de alcanzar el “desarrollo” bajo las mismas lógicas y causales estructurales que han originado la crisis climática actual. Los patrones de producción y consumo vigentes, expresión del desarrollo depredador y perverso, es una situación totalmente inviable e insostenible en el marco del reconocimiento de la existencia de los límites naturales. En esta lógica no habría “el derecho al desarrollo” para ningún país. Termina el análisis destacando la necesidad de transición hacia alternativas al desarrollo. Una nueva base para una economía sustentable y socialmente justa, donde la propuesta progresista del Vivir Bien se plantea promisorio, siempre y cuando parta del reconocimiento que las rutas convencionales del desarrollo no son viables.

Bruno Fornillo en su artículo: “Hacia una definición de transición energética para Sudamérica: antropoceno, geopolítica y pos desarrollo”, en un primer momento, plantea la imperiosa necesidad de una transición energética. Y esto por dos razones. En primer lugar porque la expansión del capitalismo y de la combustión fósil están conduciendo al planeta a un colapso ecológico y social. En segundo lugar, porque a la tasa de consumo actual en un lapso de cincuenta años se producirá el agotamiento del petróleo y del gas. Asimismo, Fornillo propone una interesante discusión sobre lo que sería una transición energética emancipadora. Para este autor, dicha transición debe orientarse hacia una sociedad sustentada en fuentes

de energía renovables (sol, viento, agua, biomasa, etc.), que permitan un ahorro energético y aminoren drásticamente la emisión de CO₂. Adicionalmente este proceso debe contribuir a la igualdad social, apuntando a la descentralización, democratización y desmercantilización del sector energético, lo que implica la construcción de una sociedad autónoma y auto-organizada. Finalmente, propone un debate igualmente importante sobre, cómo superar la actual concepción de lo que es el “desarrollo”, tarea compleja y que se encuentra en construcción. El Vivir bien o el pos desarrollo son conceptos útiles pero que no están totalmente definidos y que merecen todavía mucha reflexión. En medio de esta discusión, la transición energética, al ser una categoría intermedia, permite armar una hoja de ruta de cambio real.

En el segundo acapite, se analiza la problemática del extractivismo en Argentina, Chile y Perú. Los cuatro textos ponen en evidencia la necesidad de enfoques interdisciplinarios para abordar dicha problemática. Tanto por su estructura, dimensión e impacto, el extractivismo, como forma de explotación ilimitada e indiscriminada de los recursos naturales, influye en una multiplicidad de aspectos que terminan por reconfigurar a su servicio dimensiones políticas, sociales y territoriales. Los trabajos presentados representan justamente este esfuerzo de respuesta interdisciplinaria. Aunque los umbrales a la temática del extractivismo son distintos, todos intentan, desde su especificidad, ampliar la visión y articular dimensiones tanto sectoriales como sistémicas.

Los textos de Argentina de Francisco Suárez y Carlos A. Ruggerio: “Conflictos Ambientales Emergencias, lógica de actores y representaciones”, y el de Marian Sola Álvarez y Lorena Bottar: “Dinámica y etapas de la resistencia a la megaminería transnacional en Argentina”; articulan el papel del conflicto como revelador, movilizador y de aprendizaje con la disputa por la legitimidad, la producción de derechos y las estrategias empresariales y políticas, debido a la subordinación de esas dimensiones, a sus intereses. La conflictividad y las prácticas empresariales reflejan la discordancia de intereses, la pugna entre saberes y discursos de los actores y la ausencia de “inocencia” técnica, política y/o discursiva en la lucha por imponer o contener el extractivismo.

Los textos sobre Chile y Perú, de Angel Saldomando: “Chile: Tensiones en torno a la minería” y de José de Echave: “La minería y la apropiación de tierras en el Perú” están referidos más específicamente al papel de la minería en la dinámica del extractivismo. Sin embargo el análisis no solo aborda el

peso de esta actividad, determinante en ambos países, sino que relaciona esta influencia con las condiciones que la facilitan y los impactos que generan. Es aquí donde se desentraña la dimensión sistémica de la articulación de los sistemas de decisiones políticas, de los marcos regulatorios y de los grupos de interés. Ello explica la expansión indiscriminada de la minería, empujada por los vientos de los precios internacionales, ahora decaídos, el creciente control territorial y los impactos sociales y ambientales, sin que ello pueda combinarse con las justificaciones desarrollistas con que se defiende la minería.

En la tercera sección, se analiza el caso boliviano. Los documentos presentados reflejan que en la última década, sin duda, se ha producido una transformación en la realidad boliviana, fruto de las priorizaciones y políticas de gobierno. Bolivia históricamente ha sido un país extremadamente dependiente de las exportaciones de materias primas y en la actualidad, a pesar de los cambios, se ha pasado no solo a la consolidación del modelo exportador sino a la agresiva incursión de formas de mayor explotación de la madre tierra.

El artículo de Manuel De La Fuente, “Extractivismo y conflictos en Bolivia”, desnuda la realidad en torno a los altos costos sociales y ambientales que tiene el extractivismo, si bien obtiene réditos económicos en el corto plazo, sin embargo, atenta contra los bienes comunes del pueblo boliviano, contra la Madre Tierra y los medios de vida de comunidades, pueblos indígenas y sociedad en su conjunto.

El autor destaca el conflicto en torno al Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), que fue uno de los más emblemáticos y que visibiliza las contradicciones entre el discurso y los intereses reales detrás de las políticas de desarrollo nacional. En una primera parte se describe la fortaleza del modelo extractivo en Bolivia y el incremento de las exportaciones mineras e hidrocarburíferas en desmedro de las exportaciones de la industria manufacturera.

En este escenario se presentan lo que fueron las propuestas del gobierno del MAS, de revitalización del rol del Estado como estrategia emblemática de recuperación de los recursos naturales, dejando atrás las lógicas neoliberales. Además, de la propuesta del paradigma civilizatorio del Vivir Bien, basado en una economía comunitaria en armonía con la Madre Tierra, como un paradigma alternativo al desarrollo depredador. No obstante, estos discursos y propuestas, la realidad refleja la conflictividad

detrás de las medidas, el extractivismo desnuda sus perversidades sociales y ambientales, pisotea derechos, e invade territorios indígenas y parques naturales, con tal de satisfacer el hambre de poder económico, la obtención de beneficios y las metas económicas. Al más puro y duro estilo neoliberal.

El artículo de Pablo Solón, “Inviabilidad del extractivismo hidroeléctrico”, retoma uno de los ejes más agresivos y duros de la actual lógica extractiva del gobierno boliviano, mostrando la incoherencia e irracionalidad de la inversión en la generación eléctrica, que multiplicaría por ocho la capacidad instalada para el 2025, pasando de un extractivismo del gas a un nuevo extractivismo hidroeléctrico, afectando ecosistemas vitales en el ciclo hídrico nacional y áreas protegidas. En el análisis se incluye en especial, las observaciones de los megaproyectos del Bala y el Chepete, además de Cachuela Esperanza y el Complejo hidroeléctrico de Rio Grande, mega hidroeléctricas que estarían totalmente en territorio nacional y que serán destinados fundamentalmente a la exportación de la electricidad a países vecinos. El artículo también destaca, además de los impactos sociales y ambientales, los dudosos beneficios económicos, en especial el costo de generación de energía vs. el precio estimado de venta, situación que desnuda la inviabilidad de la gran inversión frente a escenarios inciertos de venta de energía eléctrica. Finalmente se analiza, ante la inviabilidad socio-ambiental y económica, la posibilidad de impulsar proyectos e inversiones hacia una transición energética solar, eólica y pequeñas hidroeléctricas, como alternativa real y actualizada del Vivir Bien, donde los actuales consumidores se convierten en productores de energías alternativas.

En el eje de cambio climático, se presenta el artículo de Tania Ricaldi, “Políticas de cambio climático en Bolivia. Las contradicciones y los desencantos”, nos presenta la problemática del cambio climático, recuperando el abordaje estructural según el cual el cambio climático es una manifestación de la crisis civilizatoria de agotamiento de los patrones de producción y consumo, en ese sentido se analiza el cambio climático como consecuencia del modelo de desarrollo, que pisotea los derechos de la madre tierra y de pueblos indígenas y pone en riesgo el mantenimiento de la vida en el planeta. Posteriormente se presenta la realidad del cambio climático en Bolivia, sus impactos en el PIB nacional y sectorial, pero los efectos van más allá de las estadísticas, tiene un rostro social que expresa las afectaciones en los medios y sistemas de vida de miles de familias. También se analizan las políticas públicas y el cambio climático en Bolivia, los avances normativos e institucionales, que se pierden en el discurso y no se plasman en acciones operativas, expresando más bien una falta de prioridad de la problemática

al momento de la toma de decisiones y la asignación de presupuestos. Se concluye el análisis, considerando las contradicciones y desencantos de la política de cambio climático en Bolivia.

En conjunto, todos los textos presentados, ponen de manifiesto el debate sobre los modelos de desarrollo o más esencialmente: la discusión contemporánea sobre los modelos de evolución social que interrogan la carga ideológica del propio concepto de desarrollo. También ilustran la vitalidad de la investigación y de la reflexión regional, pese a los numerosos obstáculos que levantan el consenso pro-extractivo y el continuismo del modelo primario dependiente que subordinan las políticas nacionales.

NEOEXTRACTIVISMO, LÓGICAS DEL DESARROLLO Y CONCEPTOS EN DISPUTA EN AMÉRICA LATINA:

2000-2016

Maristella Svampa*

INTRODUCCIÓN

Entre 2000 y 2015-2016, América Latina vivió un ciclo político y económico caracterizado por un novedoso escenario transicional. Diversos procesos sociales y políticos fueron configurando los marcos de este nuevo escenario: la crisis y cuestionamiento del consenso neoliberal, las intensas movilizaciones sociales y la crisis de representación política, la relegitimación de los discursos críticos, en fin, la emergencia de gobiernos autodenominados “progresistas”, de centroizquierda e izquierda, que valorizaban la construcción de un espacio latinoamericano; fueron algunas de las notas distintivas de un cambio de época que se contraponía a todas luces con el período anterior.

Sin embargo, lo que primó fue la denominación genérica de “progresismo” para designar a estos nuevos gobiernos, abarcando así corrientes ideológicas y perspectivas políticas diversas, desde aquellas de inspiración más institucionalista, pasando por el desarrollismo más clásico, hasta experiencias políticas más radicales: a saber, desde Chile, con Patricio Lagos y Michele Bachelet, Brasil, con Lula Da Silva y Dilma Rouseff, Uruguay, bajo el Frente Amplio, la Argentina de Néstor y Cristina Kirchner, el Ecuador de Rafael Correa, la Bolivia de Evo Morales y la Venezuela de Hugo Chávez, entre otros.

Esta nueva apertura fue expresada de modo paradigmático por Bolivia y Ecuador, países en los cuales la articulación entre dinámica política e intensidad de las movilizaciones sociales fue tal, que ésta se tradujo en procesos constituyentes cuyo corolario fue la ampliación de las fronteras de derechos. Nuevas categorías, tales como “Estado Plurinacional”, “Autonomías Indígenas”, “Buen Vivir”, “Bienes Comunes” y “Derechos

* Doctora en Sociología. de la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales de París. Profesora Titular de la Universidad Nacional de La Plata. Ha escrito numerosos artículos y libros, enlazando su producción académica con su compromiso político con los movimientos sociales. Investigadora Principal del Conicet-Argentina. Socióloga y escritora.

de la Naturaleza”, pasaron a formar parte de la gramática política latinoamericana, impulsadas por diferentes movimientos sociales y organizaciones indígenas y alentadas por dichos gobiernos. Sin embargo, desde el inicio, ambos países ilustraban también la existencia de un campo de tensión en el cual cohabitaban dos narrativas diferentes: una, la indianista, ecoterritorial y descolonizadora, centrada en la apuesta por la creación de un Estado Plurinacional y el reconocimiento de las autonomías indígenas, así como por el respeto y cuidado del Ambiente; la otra, la nacional-popular, marcada por una dimensión estatalista, reguladora y centralista, que apostaba al retorno y/o recreación de un Estado nacional, en el marco de la globalización asimétrica.

Salvo excepciones, durante más de una década estos gobiernos vieron renovados sus mandatos presidenciales, a través de abrumadoras mayorías electorales, constituyéndose en partidos predominantes (como el MAS en Bolivia) o mayorías absolutas (como Alianza País en Ecuador). Indudablemente, la construcción de hegemonía estaba asociada al crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, un informe de la CEPAL (2012) acerca de la última década, daba cuenta de la caída global de la pobreza (de 44% a 31,4%), así como del descenso de la pobreza extrema (de 19,4% a 12.3%). Entre los ejes del éxito de dichos gobiernos solía citarse no sólo el aumento de salarios, sino también la expansión de una política de bonos o planes sociales (programas de transferencia condicionada), que si bien aparecían como claros herederos de los ´90 (en su carácter asistencial y compensatorio), buscaban desprenderse del enfoque focalizado típico de la era neoliberal.

Ahora bien, entre 2000 y 2015, la dimensión de disputa y de conflicto introducida por la nueva dinámica de acumulación del capital introdujo dilemas y fracturas al interior del campo de las organizaciones sociales y de las izquierdas, que mostraron los límites de los progresismos desarrollistas, visible en su vínculo con prácticas e imaginarios hegemónicos del Desarrollo. Ciertamente, a partir de 2003, la geografía de la extracción en el sur global se dotó de nuevos registros, en virtud de los altos precios internacionales de los productos primarios. En esta línea, y al calor del boom de los *commodities*, América Latina vivió un período de crecimiento económico, acompañado empero por una marcada tendencia a la reprimarización, visible en la acentuación de su reorientación hacia actividades primarios extractivas o maquilas, con escaso valor agregado.

En consecuencia, el proceso de comodificación a gran escala de los bienes naturales trajo una doble consecuencia: de un lado, se tradujo en

una explosión acelerada de conflictos socioambientales en toda la región latinoamericana; de otro, abrió una brecha en el interior de los movimientos sociales y en el campo del pensamiento crítico latinoamericano. En suma, el cambio de época fue configurando un escenario conflictivo en el cual otras de las notas mayores fue la (re)articulación entre tradición populista con neoextractivismo desarrollista, lo cual conllevó la denegación o minimización de los impactos territoriales, ambientales y socio-sanitarios de la extracción de bienes primarios.

En este artículo realizaré un análisis del ciclo 2000-2016, colocando en el centro de la reflexión el avance del extractivismo. Para ello, me abocaré a presentar algunos de los conceptos-críticos en relación a esta problemática, entre ellos Consenso de los *Commodities* y Neoextractivismo. Para justificar su pertinencia, daré cuenta del modo en cómo estos conceptos arrojan luz sobre la crisis actual, en sus diversas dimensiones. En segundo lugar, haré un recorrido por algunos de los conceptos-horizonte, que emergen del actual proceso de ambientalización de las luchas sociales, entre ellos, Buen Vivir, bienes comunes y posextractivismo.

1. CONCEPTOS CRÍTICOS

Consenso de los *Commodities* y Neoextractivismo

De modo general, hacia el año 2000, América Latina ingresó al «Consenso de los *Commodities*» (Svampa, 2013) basado en la intensificación de la extracción y exportación masiva de materias primas hacia los países centrales y potencias emergentes. La expresión “Consenso de los *Commodities*” subraya la consolidación de un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, lo cual generó indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produjo nuevas asimetrías en las sociedades latinoamericanas. Ello se tradujo además en una desigual distribución de los conflictos socioambientales y territoriales, los cuales entraron a operar en clave de despojo y desposesión.

En términos de consecuencias, el *Consenso de los Commodities* es sin duda un proceso complejo, acelerado y de carácter recursivo, que debe ser leído desde una perspectiva múltiple. Desde el punto de vista económico, éste coloca en el centro la implementación masiva de proyectos extractivos orientados a la exportación, estableciendo un espacio de mayor flexibilidad en cuanto al rol del Estado, lo cual permite el despliegue y coexistencia entre gobiernos progresistas, que cuestionaron el neoliberalismo propio

de los 90, con aquellos otros gobiernos anclados en una matriz política conservadora, vinculada al neoliberalismo.

Desde el punto de vista político, la expresión «Consenso de los *Commodities*» conlleva una carga no solo económica sino también ideológica, pues alude a la idea de que existiría un acuerdo –tácito, aunque, con el paso de los años, cada vez más explícito– acerca del carácter irrevocable o irresistible de la actual dinámica extractivista, dada la conjunción entre la creciente demanda global de bienes primarios y las riquezas existentes, potenciada por la visión «eldoradista » de una América Latina como lugar por excelencia de abundantes recursos naturales. Esta conjunción, que en economía adopta el nombre tradicional de «ventajas comparativas», ha ido cimentando las bases de una ilusión desarrollista que recorre, más allá de las diferencias y matices, el conjunto de los países latinoamericanos. En otros términos, el “Consenso de los *Commodities*” conllevó la profundización de una determinada geografía de la extracción y del despojo, anclada en gran parte en el Sur, a través de la extracción de bienes naturales orientados a la exportación, y de la concentración de bienes, tierras, recursos y territorios, que tiene como actores principales a las grandes corporaciones, en una alianza multiescalar con los diferentes gobiernos (nacionales, provinciales y locales).

No es casual que una parte importante del pensamiento crítico de América Latina considere que las consecuencias de estos procesos sea la consolidación de un modelo de desarrollo neoextractivista. Más allá de los matices existentes¹, el neoextractivismo puede ser caracterizado por la presencia de diferentes elementos. En primer lugar, éste se refiere a un patrón de acumulación basado en la sobre-explotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos. En segundo lugar, el neoextractivismo se caracteriza por la exportación de bienes primarios, entre ellos, hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, entre otros), productos agrarios (maíz, soja y trigo) y biocombustibles.²

¹ Véase, entre otros, para ello Gudynas (2009), Acosta (2010), Svampa (2011) y Machado Araoz (2012)

² Esto conllevó el aumento de las asimetrías entre la geografía de la extracción y la del consumo: por ejemplo, en la actualidad, América Latina produce el 26,2% de la bauxita en el mundo, aunque solo consume el 2,9%; en cuanto al cobre, produce el 45,1%, y consume el 6,1%; respecto del oro, produce el 15,2% del oro, consumiendo el 3% (datos extraídos de H.Machado Araoz, 2012).

En tercer lugar, otra característica es la gran escala de los emprendimientos, la cual nos advierte sobre la envergadura de las inversiones, pues se trata de mega emprendimientos, capital-intensivos y no trabajo-intensivos, así como del carácter de los actores intervinientes – en general, grandes corporaciones-. Así, más allá de la retórica nacionalista en boga, en el marco del nuevo ciclo, el retorno del Estado se fue instalando en un espacio de geometría variable, donde uno de los elementos claves sería la asociación con los capitales privados multinacionales, cuyo peso en las economías latinoamericanas, lejos de atenuarse, se fue acentuando, a medida que se expandían y multiplicaban las actividades extractivas. Un nuevo desarrollismo, más pragmático y en clave extractivista, no necesariamente ligado a las formas del estatalismo e industrialismo propio de los años 1950-1970, asomaría como rasgo central de la práctica dominante.

En cuarto lugar, el neoextractivismo presenta una determinada dinámica territorial cuya tendencia es la ocupación intensiva del territorio, a través de formas ligadas al monocultivo o mono producción, entre cuyas consecuencias se halla el desplazamiento de otras formas de producción (economías locales/regionales). El avance sobre el territorio combina, en gran parte de los casos, la dinámica del enclave o de la fragmentación territorial (escasa producción de encadenamientos endógenos relevantes, que favorezcan un modelo de integración territorial y regional), con la dinámica del desplazamiento (dislocación de las economías locales tradicionales y expulsión de poblaciones), lo cual tiende a colocar a las grandes empresas, que poseen una proyección global, en el rol de actor social total en el marco de las sociedades locales. En esta línea, la imposición de una visión productivista y sacrificial del territorio ha ido desembocado en la negación virulenta de otras miradas/lenguajes de valoración.

Finalmente, el neoextractivismo instala una dinámica vertical que irrumpe en los territorios, y a su paso va desestructurando economías regionales, destruyendo biodiversidad y profundizando el proceso de acaparamiento de tierras, violentando procesos de decisión ciudadana, muy particularmente de poblaciones campesinas e indígenas, así como de habitantes de pequeñas y medianas localidades. Definido de este modo, el neoextractivismo abarca algo más que las actividades consideradas tradicionalmente como extractivas. Además de la megaminería a cielo abierto, la expansión de la frontera petrolera y energética (a través de la explotación de gas y petróleo no convencional, con la tan cuestionada metodología de la fractura hidráulica o *fracking*), la construcción de grandes represas hidroeléctricas (por lo general, al servicio de la actividad

extractiva), incluye la expansión de la frontera pesquera y forestal, así como la generalización del modelo de agro negocios (cultivos transgénicos más pesticidas, como la soja y la hoja de palma) y los biocombustibles).

Dimensiones del análisis

Desde nuestra perspectiva, tanto la categoría de *neoextractivismo* como la de *Consenso de los Commodities* constituyen una ventana privilegiada para leer las múltiples crisis, en sus complejidades y contingencias que recorren las sociedades contemporáneas. En primer lugar, dichos conceptos nos permiten abrir una indagación sobre la doble dinámica del capital (capital-trabajo y capital-naturaleza). Recordemos que, por un lado, una primera lectura de la dinámica del capital nos remite a la relación siempre asimétrica entre capital-trabajo, la cual se abre a diferentes problemáticas tales como la explotación y la sobre explotación del trabajo; la cuestión del desempleo, visto como masa marginal (población sobrante o marginalidad); y, de manera más contemporánea, la multiplicación de las formas de la precariedad (trabajo inestable, flexible).

Por otro lado, la dinámica del capital remite también a una segunda dimensión, la del intercambio metabólico entre el ser humano y la naturaleza, tema que de modo marginal atraviesa ciertos escritos de Marx,³ pero que aparece desarrollado por representantes del marxismo crítico **(y ecológico) en épocas más recientes** (O`Connor, 2001 y Bellamy Foster, 2000), los cuales subrayan los costos de los elementos naturales que intervienen en el capital constante y variable; la renta de la tierra y las externalidades negativas de todas clase. En lo que J. O`Connor denomina como “la segunda contradicción del capitalismo”, “no hay término único que tenga la misma interpretación teórica que la tasa de explotación tiene en la primera contradicción”⁴, al tiempo que se destaca la apropiación y uso autodestructivo por parte del capital de la fuerza de trabajo, la infraestructura, el espacio urbano, la naturaleza o el ambiente. En esta línea, ya en los 70, autores marxistas como Henry Lefrèvre, subrayaban la necesidad de ampliar las lecturas sobre la dinámica del capital. Así, frente a la dialéctica “osificada del Capital y el trabajo”, el sociólogo francés hacía apelación a una dialéctica del capital, del trabajo y del suelo, no solamente referida a los poderes de

³ Ciertamente, como suele señalar en sus escritos Michael Lowy (2011), esta perspectiva crítica ligada al intercambio metabólico entre el ser humano y la naturaleza (que da lugar a la crisis ecológica), se disocia de la vertiente productivista del marxismo predominante en el siglo XX.

⁴ http://theomai.unq.edu.ar/Conflictos_sociales/OConnor_2da_contradicion.pdf

la Naturaleza, sino de los agentes asociados a ella, incluidos el Estado, que ejerce soberanía sobre un territorio nacional.⁵

Una lectura complementaria con la llamada segunda contradicción del capitalismo, es aquella que coloca en el centro del análisis la lógica de acumulación primitiva del capital, analizada por Marx en *El Capital*, esto es, la dinámica de expropiación y despojo de la tierra al campesinado, a quienes se arroja como proletarios al mercado de trabajo. Estas lecturas sumamente citadas en la bibliografía latinoamericana, reconocen antecedentes en la obra de Rosa Luxemburgo (que señala el carácter continuo –y no datado exclusivamente a los orígenes del capitalismo- de la acumulación originaria primitiva) y retoman parte de los trabajos de David Harvey (2004), para señalar la centralidad de la dinámica de desposesión, que avanza sobre bienes, personas y territorios.

La reflexión que actualmente se desarrolla en América Latina sobre el neoextractivismo apunta en esta doble dirección: a saber, la lectura en términos de correlación existente entre el aumento del metabolismo social y el incremento de acumulación de capital⁶ y aquella otra, más generalizada, en términos de desposesión y cercamiento de los bienes comunes. Estas líneas críticas que convergen en el concepto de neoextractivismo, nos permiten salir de aquellas visiones reduccionistas y unidimensionales que todavía nos proveen ciertos análisis contemporáneos, centrados exclusivamente en los conflictos en torno al trabajo. No olvidemos que, tradicionalmente, tanto la izquierda clasista como populista han sido refractarias a ampliar los análisis, más allá de la dinámica capital-trabajo, limitación que sin duda alude a la consolidación de un imaginario emancipatorio en donde suelen coincidir ilusión desarrollista/industrialista, obrerismo y productivismo.

En segundo lugar, los conceptos de neoextractivismo y Consenso de los *Commodities*, nos permiten reflexionar sobre las continuidades y mutaciones del clivaje Norte-Sur, a nivel geopolítico. Así, en un plano general, el Consenso de los *Commodities* viene a reconfirmar a América Latina como una «economía adaptativa» respecto de los diferentes ciclos de acumulación marcada por la aceptación de una inserción subordinada en la división global del trabajo. Incluso países como Brasil, que poseen una economía diversificada y un protagonismo mayor en las ligas globales, ha sucumbido al canto de sirenas del neoextractivismo, lo cual ha traído como consecuencia lo que el economista francés Pierre Salama denomina

⁵ Citado en Fernando Coronil, 2002.

⁶ Claramente esta es la línea encarada por Gian Carlo Delgado (2013), y la del equipo de colaboradores de Martínez Alier.

una “desindustrialización precoz o temprana” (2011). Este es uno de los núcleos duros que atraviesa sin solución de continuidad el “Consenso de Washington” y el «Consenso de los *Commodities*», más allá de que los gobiernos progresistas reivindiquen la autonomía económica y la soberanía nacional, y postulen la construcción de un espacio político latinoamericano. En nombre de las «ventajas comparativas» o de la pura subordinación al orden geopolítico mundial, según los casos, los gobiernos progresistas, así como aquellos más conservadores, tienden a aceptar como «destino» el nuevo «Consensus de los *Commodities*», que históricamente ha reservado a América Latina el rol de exportador de naturaleza, minimizando las enormes consecuencias ambientales, los efectos socioeconómicos (los nuevos marcos de la dependencia y la consolidación de enclaves de exportación) y su traducción política (disciplinamiento y formas de coerción sobre la población).

Por otro lado, los análisis sobre el neoextractivismo dan cuenta de las mutaciones geopolíticas. Así, la emergencia de nuevas potencias globales, como es el caso de la República popular de China, ha ido generando un nuevo escenario para América Latina. Lo más notorio de ello no ha sido sin embargo la vinculación –inevitable y necesaria por cierto- con China, sino el modo en cómo ésta se va operando. En los últimos años, China fue desplazando como socios comerciales de la región a Estados Unidos, países de la Unión Europea y Japón. En 2013 ya se había convertido en el primer origen de las importaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay; el segundo en el caso de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela; y el tercero para Bolivia, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En el caso de las exportaciones, resulta el primer destino de Brasil y Chile; y el segundo destino de Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela (Svampa y Slipak, 2015). Este intercambio es, sin embargo asimétrico. Mientras el 84% de las exportaciones de los países latinoamericanos a China son *commodities*; el 63,4 % de las exportaciones chinas a la región son manufacturas).⁷

⁷ Por mencionar algunos casos: Argentina exporta básicamente soja, frutos oleaginosos y aceites vegetales; Chile el cobre; Brasil, soja y mineral de hierro; Venezuela y Ecuador, Petróleo; Perú, mineral de hierro y otros minerales. Asimismo, la presencia de capitales de origen chino es cada vez más importante en la región. En el sector de Hidrocarburos, están presentes en la región las cuatro grandes empresas de origen chino (Sinopec, la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNCP), la China National Offshore Oil Company (CNOOC) y Sinochem, las cuales participan desde 2010 en unos 15 proyectos de extracción, localizados en Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia, Brasil y Argentina. En cuanto a Minería y Metales, China está presente en gran parte de los países, aún si el principal destino de este tipo inversiones es Perú, y recientemente, Ecuador. (Svampa y Slipak, 2015)

A esto hay que sumar que, según diversos analistas, habríamos llegado al fin del llamado “superciclo de los *commodities*” (O.Canutto, 2014), lo que algunos vinculan sobre todo con la desaceleración del crecimiento en China. No sólo la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no están bien preparados para la caída de los precios de los productos básicos, sino que ya se observarían consecuencias en la tendencia a la caída en el déficit comercial (Martínez Allier, 2015). Dicho de otro modo, los países latinoamericanos exportan mucho a China, pero esto no alcanza para cubrir el costo de las importaciones desde ese país. Todo ello conllevará no solo más endeudamiento, sino también una exacerbación del extractivismo, esto es, una tendencia al aumento de las exportaciones de productos primarios, a fin de cubrir el déficit comercial, con lo cual se ingresaría en una suerte de espiral perversa (multiplicación de proyectos extractivos, aumento de conflictos socioambientales) En consecuencia, es en un contexto de intensificación de las exportaciones de *commodities* y por ende, de potenciación de la reprimarización y del extractivismo, que debe insertarse la discusión sobre la relación de América Latina con China.

En tercer lugar, el auge del neoextractivismo y el Consenso de los *Commodities* da cuenta de la consolidación de un paradigma hegemónico sobre el Desarrollo. Recordemos que la idea de Desarrollo, gran relato de la Modernidad, aparece asociada a dos campos problemáticos: por un lado, el que da cuenta de la vinculación entre Desarrollo y Progreso, y desemboca en la emergencia de una ideología productivista (la creencia en el crecimiento indefinido), cuyos logros pueden captarse por los resultados económicos (la economía como disciplina imperial) (Unceta, 2009). Por otro lado, el que tematiza la relación entre Desarrollo y Naturaleza, línea por la cual es posible seguir las huellas de una visión antropocéntrica, que instituyó la gran división entre Naturaleza y Cultura, y dio lugar a una ontología dualista que recorre la historia (y la cosmovisión) de occidente.

Este paradigma antropocéntrico se ha visto potenciado en América Latina por el imaginario “eldoradista” de la Naturaleza, esto es, la creencia de que América Latina es *el locus por excelencia de los grandes recursos naturales*. Aunque en dicho imaginario conviven tanto la memoria del saqueo como la ilusión desarrollista, éste subraya el carácter estratégico que adoptan ciertos recursos naturales no renovables, en función de la sucesión de los diferentes ciclos económicos.⁸ En ese marco, paisajes

⁸ Como bien señala Zavaleta (2007), dicha rotación puede ser ilustrada por la historia de la economía peruana, la cual saltó del ciclo de la plata, y pasó sucesivamente por el boom del caucho, el guano, el salitre, en fin, nuevamente, en el presente, el boom minero.

primarios, escenarios barrocos, en fin, extensiones infinitas, que tanto han obsesionado a viajeros y literatos de todas las épocas, van cobrando una nueva significación. Un ejemplo lo ofrece el actual boom minero, que alcanza a casi todos los países latinoamericanos. Así, la expansión de la minería a gran escala incluye las altas cumbres cordilleranas, cabeceras de importantes cuencas hídricas, hasta ayer intangibles o simplemente inalcanzables, convertidas hoy en el objetivo de faraónicos proyectos (como el de Pascua Lama, el primer proyecto binacional del mundo, compartido por Chile y la Argentina, en manos de la compañía Barrick Gold; o los proyectos mineros en fase de exploración en la Cordillera del Cóndor, en Ecuador y Perú). Cómo no incluir además el descubrimiento de las reservas de hidrocarburos no convencionales en Argentina (yacimiento de Vaca Muerta), que desató una fiebre “eldoradista”, que llevó a bloquear cualquier posibilidad de debate serio y responsable sobre la viabilidad y consecuencias de la explotación mediante la fractura hidráulica; o bien, las reservas del Pre-sal, en aguas profundas del litoral del sudeste de Brasil, que alentó la expectativa de dicho país de devenir una gran potencia petrolera. Otro ejemplo por demás emblemático es el “descubrimiento” de las virtudes del litio: hasta ayer, el Salar de Uyuni era tan sólo un paisaje primario, que hoy cobra una nueva significación ante el inminente agotamiento del petróleo y la necesidad de desarrollar energías sustitutivas (automóviles eléctricos).

Así, por la vía del neoextractivismo, en el marco de un nuevo ciclo de acumulación, América Latina ha retomado este “mito fundante y primigenio”, al decir de Zavaleta, ya citado, expresada en la idea de que, gracias a las oportunidades económicas actuales (el alza de los precios de las materias primas y la creciente demanda, proveniente sobre todo desde China), es posible acortar *mágicamente/de modo acelerado* la distancia con los países industrializados, a fin de alcanzar aquel desarrollo siempre prometido y nunca realizado de nuestras sociedades.

En suma, el modelo neoextractivista, hoy dominante en América Latina, asocia y sintetiza los tres ejes de la idea hegemónica de Desarrollo: por un lado, el paradigma productivista, que hoy se expresa en la ideología del crecimiento ilimitado, apenas matizado por el discurso de la modernización ecológica y el desarrollo sustentable; por otro lado, la hiper instrumentalización y commoditización de la Naturaleza, basada en una ontología dualista, que coloca a la Naturaleza como capital y canasta de recursos; por último, el corolario latinoamericano “eldoradista” de esta idea, que vuelve desde el fondo de la historia del saqueo y la devastación con su promesa (siempre incumplida) de desarrollo acelerado para nuestras sociedades tradicionalmente pobres y desiguales.

El cuarto nivel de análisis nos introduce en la esfera de las consecuencias políticas del neoextractivismo en términos de retracción de las fronteras de la democracia. Ciertamente, una de las consecuencias de la actual inflexión extractivista es la explosión de conflictos socioambientales visibles en la potenciación de las luchas ancestrales por la tierra, de la mano de los movimientos indígenas y campesinos, así como en el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los bienes naturales (definidos como “bienes comunes”), la biodiversidad y el ambiente.

Tengamos en cuenta que, en términos latinoamericanos, es posible distinguir dos fases del Consenso *de los Commodities*. Una primera fase, entre 2003 y 2010 caracterizada por una suerte de expansión de las fronteras del derecho, visibles en la constitucionalización de nuevos derechos (individuales y colectivos). La narrativa estatalista coexistía, con sus articulaciones y tensiones, con la narrativa indigenista y ecologista, tal como sucedía en Bolivia y Ecuador. A su vez, esos cambios se tradujeron en la emergencia de un espacio de geometría variable en cuanto al rol del estado y la ampliación de la participación de lo popular. Este período de auge económico y de reformulación del rol del Estado fue también de no reconocimiento de los conflictos asociados a la dinámica extractiva, el cual se extendió aproximadamente hasta el año 2010, época en la cual los diferentes gobiernos progresistas, ya consolidados, fueron admitiendo y afirmando una matriz explícitamente extractivista, debido a la virulencia que adquirieron ciertos conflictos territoriales y socioambientales.

Hubo así en América Latina un “blanqueo” del Consenso de los *Commodities*, esto es, una defensa cada vez más explícita del extractivismo como política de desarrollo, visible en la abierta conflictividad en los territorios comprometidos. Época en la cual los gobiernos progresistas redoblaron la apuesta, a través de la multiplicación de los proyectos extractivos, esto es, de Planes Nacionales de Desarrollo, paradójicamente a través de un discurso industrialista: para el caso de Brasil, Plan de Aceleración del Crecimiento,⁹ que proyecta la construcción de más de 70 represas en la Amazonía; para Bolivia, la promesa del *gran salto Industrial*, fórmula lanzada por el vicepresidente boliviano en 2010, que alentaba la multiplicación de los proyectos extractivos (gas, litio, hierro, agro negocios, entre otros); para el caso de Ecuador, reforma de la normativa y avance de la megaminería a cielo abierto; para Venezuela, Plan Estratégico de producción

⁹ El mismo venía de la época de Lula da Silva, pero la cartera de proyectos ligados a las mega represas se vieron notoriamente aumentados bajo los gobiernos de Dilma Rouseff.

del petróleo, que implicaba un avance de la frontera de explotación en la faja del Orinoco; para Argentina, Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2020, que proyectaba el aumento del 60% de la producción de granos, entre otros. Así, más allá de las retóricas industrialistas de los diferentes gobiernos progresistas, los cambios económicos en curso se orientaron a profundizar el modelo neextractivista, en un contexto que matizaba la reprimarización en nombre de la rentabilidad extraordinaria.

En suma, a diferencia de la primera fase, a partir de 2010, el Consenso de los *Commodities* dejó de ser un acuerdo tácito que vinculaba de modo vergonzante gobiernos neoliberales y conservadores con gobiernos progresistas. El sinceramiento entre discursos y prácticas, la fuerte estigmatización de la crítica ambientalista ocurrida incluso en aquellos países que más expectativa política de cambio habían despertado -como Bolivia y Ecuador- ilustra la evolución de los gobiernos progresistas hacia modelos de dominación más tradicionales (en mucho, ligados al clásico modelo nacional-estatal), así como obliga al reconocimiento del ingreso inquietante a una nueva fase de retracción de las fronteras de la democracia, visibles en el cercamiento y apropiación de los bienes comunes. En esta fase, fueron numerosos los conflictos socio-ambientales y territoriales que lograron salir del encapsulamiento local y adquirieron una visibilidad nacional: desde aquel en torno al proyecto de realizar una carretera que atravesara el Tipnis (Territorio Indígena Parque Nacional Isidoro Sécore, Bolivia); la construcción de la megarepresa de Belo Monte (Brasil), la pueblada de Famatina y otras resistencias contra la megaminería (Argentina), hasta la suspensión final de la Propuesta de moratoria del Yasuni (Ecuador) y la militarización de la zona de Intag, con el ingreso de la megaminería. En América Central, uno de los megaproyectos más controversiales, es el Canal interoceánico de Nicaragua, tres veces mayor que el Canal de Panamá, concesionado a la empresa china HKND.¹⁰ Así, una de las consecuencias fue la estigmatización de la protesta ambiental y la deriva hacia una lectura conspirativa. En realidad, allí donde hay un conflicto ambiental y territorial, mediatizado y politizado, que pone de relieve los puntos ciegos de los gobiernos progresistas respecto de la dinámica de desposesión, la reacción suele ser la misma. En diferentes casos los distintos oficialismos optaron por el lenguaje nacionalista y el escamoteo de la cuestión, negando la legitimidad del reclamo y atribuyéndolo, sea al “ecologismo infantil”

¹⁰ En noviembre de 2015 el inicio de las obras había sido postergado debido a las protestas que ha generado, no sólo entre las organizaciones ambientales, sino también frente al cuestionamiento del estudio de impacto ambiental de parte de expertos internacionales convocados por la Academia de Ciencias de Nicaragua.

(Ecuador), al accionar de ONG extranjeras (Brasil) o al “ambientalismo colonial” (Bolivia).

Lo que resulta claro es que la expansión de la frontera de derechos (colectivos, territoriales, ambientales), encontró un límite en la expansión creciente de las fronteras de explotación del capital, en busca de bienes, tierras y territorios, y echó por tierra las narrativas emancipatorias que habían levantado fuertes expectativas, sobre todo en países como Bolivia y Ecuador. Más aún, el estallido de la conflictividad ligada a las actividades extractivas pusieron en evidencia tanto las dimensiones y alianzas propias del desarrollismo hegemónico, así como las limitaciones de los procesos de participación ciudadana (escaso cumplimiento y manipulación del convenio 169 de la OIT y de las consultas públicas) y la apertura de escenarios de criminalización y represión del conflicto.

A estos conflictos de carácter emblemático, hay que sumar aquellos que se producían, en la misma línea, en los países con gobiernos de signo neoliberal o conservador: los conflictos por los proyectos minero de Conga (región de Cajamarca) y de Tía María (Arequipa), bajo el gobierno de Ollanta Humala, en Perú, que entre 2012 y 2016 dejaron un saldo de 35 muertos por represión; la oposición al megaproyecto minero La Colosa (departamento de Tolima), en Colombia, y la escala represiva en Honduras, luego del golpe de Estado, ha desembocado en el asesinato de numerosos activistas contra las mega represas, como es el caso de Berta Cáceres y otros miembros del COPYNH (Consejo Cívico de organizaciones populares e indígenas de Honduras).

Así, por encima de las diferencias que es posible establecer en términos político-ideológicos entre los gobiernos y los matices que podamos hallar, dichas posiciones reflejan la tendencia a consolidar un modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes, que avanza sobre las poblaciones desde una lógica vertical (de arriba hacia abajo), colocando en un gran tembladeral los avances producidos en el campo de la democracia participativa e inaugurando un nuevo ciclo de criminalización y violación de los derechos humanos.

En suma, las categorías críticas para leer esta nueva fase del capitalismo (Neoextractivismo y Consenso de los *Commodities*) resultan ser muy productivas, pues no sólo tienen un fuerte poder movilizador y denunciativo, sino una potencia descriptiva y explicativa. En la medida en que ambas aluden a la consolidación de modelos de mal desarrollo (o de desarrollo insostenible), nos advierten sobre la profundización de una dinámica social que funciona a varios niveles y escalas, al tiempo que iluminan un conjunto

de problemáticas (analíticas, políticas, geopolíticas y culturales) que definen las diferentes dimensiones de la crisis. En ese sentido, ambos son conceptos-puente de corte global y fuertemente políticos pues nos “hablan” elocuentemente acerca de las disputas en juego y reenvían, más allá de las asimetrías realmente existentes, a un conjunto de responsabilidades compartidas entre el norte y el sur, entre los centros y las periferias, entre gobiernos progresistas y conservadores.

2. HACIA LOS CONCEPTOS- HORIZONTES

En este apartado, quisiera presentar algunos de los conceptos propositivos que abandonan explícitamente la idea hegemónica de Desarrollo, ligada al crecimiento indefinido, tales como Buen Vivir, Bienes Comunes y el de Pos extractivismo.

Los debates sobre el Buen Vivir

Uno de los temas más convocantes que recorre el pensamiento crítico latinoamericano y ha otorgado una mayor vitalidad al actual giro eco-territorial es el del *Buen vivir, suma kawsay o suma qamaña*, en quechua y aymara respectivamente. Aunque vinculado a la cosmovisión indígena andina, dicho concepto rápidamente ha cobrado resonancias continentales y globales. Tal es así que sería imposible tratar de resumir o siquiera sistematizar los ingentes aportes que circulan hoy sobre la temática del Buen Vivir (BV).¹¹

El Buen Vivir tiene como uno de sus ejes centrales la relación del hombre con la Naturaleza como parte integrante de ella. De este modo, conlleva otros lenguajes de valoración (ecológicos, religiosos, estéticos, culturales) respecto de la Naturaleza, que plantean que el crecimiento económico debe estar supeditado a la conservación de la vida. Dicha visión redundante, por ende, en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza (Gudynas, 2015), lo cual no supone una Naturaleza virgen, sino el respeto integral por su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, la defensa de los sistemas de vida. Los Derechos de la Naturaleza plantean un cambio civilizatorio profundo, que cuestiona las lógicas antropocéntricas dominantes y se convierte en una respuesta de vanguardia frente a la actual crisis civilizatoria. De este modo, en línea con la propuesta del buen vivir o *sumak kawsay*, se trata de construir una sociedad sustentada en la armonía de las relaciones de los seres humanos con la Naturaleza. Así, si el desarrollo apunta a

¹¹ Véase, entre otros, la compilación de Farah y Vasapollo, 2011.

“occidentalizar” la vida en el planeta, el Buen Vivir rescata las diversidades, valora y respeta lo “otro” (Acosta, 2011).

El antropólogo David Cortes, de Ecuador, quien ha venido trazando la genealogía del Buen Vivir -indagando acerca de cuando surgió el concepto, cuáles son sus fuentes, quienes sus enunciadores, si representa o no una alternativa al desarrollo-, sostiene que no hay registro explícito de estos términos, anteriores al año 2000, ni tampoco se hallan referencias en ninguna crónica ni diccionario de lengua quechua o aymara. En sus diferentes versiones, el BV es por ende una construcción histórico-social reciente, pero que asienta su significado en la memoria larga, esto es en la lógica de las comunidades de los pueblos originarios, en su cosmovisión relacional y comunitaria, la cual se contrapone a la moderna lógica occidental. Las referencias explícitas aparecen hacia el año 2000, en Bolivia, de la mano de intelectuales indígenas como Simon Yampara o filósofos indianistas como Javier Medina;¹² y hacia 2001, en Ecuador, con el economista Alberto Acosta y el dirigente indigenista Carlos Viteri, de los pueblos kichuas de Sarayaku. El tema encuentra un impulso mayor en el marco de los debates constituyentes de Bolivia y Ecuador. En ese marco, el BV aparece como una superficie amplia sobre la cual se iban inscribiendo diferentes sentidos emancipatorios, donde lo comunitario-indígena constituía a la vez el marco inspirador y el núcleo común. Sin embargo, mientras en Ecuador la filosofía del BV se recreaba como un concepto plural, dotándose de un largo linaje a la (que iba de Aristóteles hasta el eco-socialismo y el eco-feminismo), en Bolivia, tenía un uso más restringido, ya que sólo se lo ligaba a la visión de los pueblos originarios. Por ejemplo, para Magdalena León, la noción de BV por ejemplo, se sustentaba «en reciprocidad, en cooperación, en complementariedad» e implica un desplazamiento desde la acumulación a la vida. La autora liga también el «buen vivir» con una visión eco-feminista de cuidado de la vida, del otro (León, 2009).

En esta línea, gran parte de los analistas coinciden en afirmar que el BV es un «concepto en construcción» que se inserta en un espacio de disputa, con lo cual desde los inicios existía ya el riesgo del vaciamiento o de la vampirización. Con posterioridad a los procesos constituyentes y al menos

¹² Javier Medina cuenta que en el año 2000 se llevó a cabo el Diálogo Nacional, en el marco de las políticas globales de Alivio a la pobreza, organizado por la Cooperación Alemana (GTZ), que lo bautizó como Suma Qamaña, para indicar su orientación: “Entonces, en colaboración con la FAM (Federaciones de Asociaciones Municipales) se produce una gran cantidad de materiales bibliográficos sobre el Suma Qamaña, Ñamde Reko, Suma Kawsay, la Vida Buena municipal, que llega hasta los últimos rincones del país. Se logró posicionar al concepto como diferente del de Desarrollo. Esta campaña prosigue durante la Asamblea Constituyente y el concepto logra entrar en el texto constitucional. Gran avance, pero formal” (2014:128)

hasta 2010, la reivindicación del BV conllevaba una crítica radical al programa moderno del Desarrollo y, por ende, un cuestionamiento a la Modernidad Occidental y a la colonialidad (del poder y del saber), en clave de defensa de la Pachamama. Había así un cierto consenso acerca de que el BV planteaba caminos alternativos a la vía más convencional del Desarrollo, lo cual abría una posibilidad de salida del neoextractivismo, más allá de las dificultades de traducirlo en políticas públicas concretas. Así, por ejemplo, en Bolivia el BV emergía como una suerte de aspiración opuesta a la cosmovisión occidental dominante, según lo expresaba de modo paradigmático, el canciller David Choquehuanca, reconocido intelectual aymara, muy ligado al mundo de las ONGs, quien promovió la introducción de la idea del Buen Vivir en la Constitución boliviana. En esta línea Javier Medina sostiene que el concepto de Desarrollo no tiene traducción en las lenguas indígenas y que en realidad el equivalente homeomórfico a Desarrollo en el sistema amerindio es el Suma Qamaña, que en clave filosófica debe ser leído desde una perspectiva post-racionalista y en vínculo con la ecología profunda (Medina, 2014: 127). Pero, desde su perspectiva, ambos paradigmas, el del Desarrollo y el del Buen Vivir son antagónicos (ibídem: 133).

Para el caso de Ecuador, luego del debate constituyente, el gobierno elaboró, a través del SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), el *Plan del Buen Vivir, 2009-2013* que proponía, además del “retorno del Estado”, un cambio en el modelo de acumulación, del primario-exportador hacia un desarrollo endógeno, biocentrado, basado en el aprovechamiento de la biodiversidad, el conocimiento y el turismo.

Sin embargo, hacia 2010-2011 el consenso precario que existía en torno al BV se quebró. Sin duda, la contra cumbre de Tiquipaya sobre el Cambio Climático fue un parte aguas, pues sinceró la crítica al gobierno de Evo Morales (mesa 18), el cual postulaba a nivel global la defensa de la Madre Tierra, pero silenciaba los conflictos en torno al extractivismo en su propio país. Así, a partir de 2010, arranca una segunda fase de la disputa (una nueva fase del Consenso de los *Commodities*), ligado al agravamiento de la conflictividad entre gobiernos y movimientos de resistencia al extractivismo. Diversos actores y organizaciones indígenas-campesinas comenzaron a denunciar la manipulación del concepto de Buen Vivir, por parte de los gobiernos de Bolivia y Ecuador, así como incluso de organismos internacionales. Por ejemplo, ya en 2010, el secretario del SENPLADES, René Ramírez, definía el Buen Vivir en el largo plazo, en términos más clásicos, de socialismo distributivo y republicano (2010), más próxima a la perspectiva del Desarrollo Humano: “Llegan incluso a plantear que el enfoque de ‘capacidades’ (SENPLADES, 2009: 18-19) y el recurso teórico a

Aristóteles aparecería como necesario para lograr un nivel de legitimidad de la ‘razón pública’ (Breton et. al, 2014:17).

En Bolivia, el ya aludido conflicto por la carretera en el Tipnis terminó por dividir las aguas. García Linera lo expresaría en un opúsculo titulado *Las tensiones creativas de la Revolución* (2011), donde la cuarta tensión se refería al “socialismo comunitario del Vivir Bien”. Allí retomaba a Marx en su definición del comunismo, asimilado a la lógica total del valor de uso, para rematar: “En eso consiste el *Vivir Bien*: en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para generar riqueza, de otra manera con que se podrían construir carreteras, levantar postas sanitarias, escuelas, producir alimentos, satisfacer las necesidades básicas y crecientes de la sociedad” (García Linera, 2011: 24).

En medio de la exacerbación, como afirma Edgardo Lander, se fue operando un desplazamiento desde la idea del cambio civilizatorio y el Buen Vivir, hacia el Socialismo, en clave moderno-occidental (2013,18). Precisamente debido al estallido de las contradicciones, tanto en Bolivia como en Ecuador, entre posiciones anti extractivistas y pro extractivistas, en los últimos años, algunos han buscado establecer una diferencia –la “bifurcación”- entre el “Buen Vivir” o “Vivir Bien”, al cual atribuyen a los posicionamientos gubernamentales; y el Suma Kawsay y el Suma Qamaña, en lenguaje amerindio, al cual asocian con organizaciones y sujetos indígenas y campesinos.¹³ En suma, más allá de las vampirizaciones, el Buen Vivir se ha venido construyendo como un concepto dinámico, altamente disputado, plural, por momentos polisémico, que apunta a iluminar una utopía movilizadora, que a diferencia de otros conceptos-horizontes nace de las entrañas de América Latina.

Cabe añadir a esto que hay varias corrientes de pensamiento que apuestan a un diálogo Norte-Sur, y plantean articular la idea de Buen Vivir con nociones gestadas en Europa. Así, la noción de “decrecimiento”, anterior a la de Buen Vivir, popularizada por los franceses Sergio Latouche, André Gorz y el catalán Martínez Alier, es pensada como un proceso de transición democrática y equitativo hacia una economía de menor escala, con menos producción y menos consumo (Martínez Alier, 2008, 2014), o como un “*modelo de transición hacia un estado estacionario*”.

En una línea similar opina el economista vasco Koldo Unceta, quien considera que el decrecimiento es una “palabra obus”, con mucha capacidad de impacto, pero que puede tener efectos boomerangs o

¹³ Véase Atahualpa Oviedo Freire, 2014 y Javier Medina, 2014.

contraproducentes. En contrapartida, Unceta propone el concepto de *pos crecimiento* (retomado de Hamilton), entendido desde tres dimensiones: la Desmaterialización, esto es la producción más eficiente con menos recursos; la Descentralización, en el sentido de la democratización, a saber, el control de la gente en el proceso de toma de decisiones y la Desmercantilización, o sea, una sociedad menos dependiente del mercado. Unceta vincula sobre todo desmercantilización y Buen Vivir, porque es precisamente la mercantilización (o la sociedad de mercado) la que presiona sobre los aspectos vinculados al Buen Vivir y conspira en contra de la construcción de una sociedad solidaria e igualitaria. En esa línea, propone pensar una estrategia de desmercantilización vinculada a las categorías esbozadas por Karl Polany en su análisis de las diferentes formas de organización social. Si el Buen Vivir es concebido como un nuevo y plural entramado de relationalidades, o sea otro sistema de relaciones humanas, una estrategia de desmercantilización debería basarse en el impulso de la reciprocidad y la redistribución y en el redimensionamiento del mercado (Unceta, 2014:195)

Bienes comunes

Otro de los debates que atraviesa América Latina se refiere a la propuesta de pensar los bienes naturales como bienes comunes, la cual cobra mayor urgencia cuando se observa que, a nivel internacional, el paradigma del desarrollo sustentable busca ser sustituido por el paradigma de la economía verde, que implica una profundización de la mercantilización de la Naturaleza, lo cual traerá consigo la acentuación de los daños y desigualdades, incrementando tanto la apropiación de los territorios de las comunidades locales e indígenas por parte de empresas transnacionales como los efectos adversos del neo-extractivismo.

En contraste con esta tendencia, desde los movimientos de resistencia, tanto en los países del Sur como del Norte se ha venido consolidando el concepto de Bienes Comunes (*Commons*, en inglés), el cual aparece hoy como uno de las claves en la búsqueda de un paradigma alternativo, más allá del Mercado y del Estado,¹⁴ Ciertamente, como señala Subirats (2011), el resurgimiento de dicho interés por lo común (“procomún”, en lenguaje ibérico), a partir de perspectivas científicas y disciplinares diversas, que incluyen desde el cambio climático, las ciudades, los bienes comunes digitales, la protección del agua, las semillas, la producción científica, el patrimonio cultural, entre otros, coincidió además con el reconocimiento

¹⁴ A nivel internacional, son fundamentales los trabajos de David Bollier & Silke Helfrich, en el marco del Commons Strategies Group, 2012 y 2013.

de la labor de la economista Elinor Ostrom (premio nobel de economía, 2009), quien otorgaba especial atención a la existencia de espacios y bienes comunales.

Hay que destacar empero los matices: mientras que en los países del norte la gramática de lo común se define en favor de lo público, esto es, en contra de las políticas de ajuste y privatización (el neoliberalismo), contra la expropiación del saber y la nueva economía del conocimiento (el capitalismo cognitivo y sus formas de apropiación) y sólo más recientemente en contra del extractivismo (particularmente, contra la utilización de la fractura hidráulica o fracking), en nuestros países periféricos, ésta gramática de lo común se focaliza más bien contra las variadas formas del neoextractivismo desarrollista, lo cual abarca desde procesos de acaparamiento de tierras, la privatización de las semillas y la sobreexplotación del conjunto de los bienes naturales.

Por otro lado, en estas latitudes la discusión sobre el concepto de bienes comunes se despliega en dos registros diferentes. En un primer nivel, está la cuestión de la desmercantilización. Ésta, remite a la necesidad de mantener fuera del mercado aquellos recursos y bienes que, por su carácter de patrimonio natural, social y cultural, pertenecen al ámbito de la comunidad y poseen un valor que rebasa cualquier precio. En América Latina, este registro aparece íntimamente asociado a los bienes naturales y las luchas contra el extractivismo. De modo que los bienes naturales no son comprendidos como *commodities*, esto es, como pura mercancía, pero tampoco exclusivamente como recursos naturales estratégicos. Por encima de las diferencias, uno y otro lenguaje imponen una concepción exclusivamente utilitarista, que implica el desconocimiento de otros atributos y valoraciones -que no pueden representarse mediante un precio de mercado. Pero la noción de bienes comunes no implica solamente un rechazo a la lógica de los *commodities* sino también apunta a colocar en debate la visión estatalista de los «recursos naturales», sobre la base de la construcción de un “tipo de territorialidad” basada en la protección de “lo común” (patrimonio natural, social y cultural).¹⁵

¹⁵ En esta línea, se reconoce que la narrativa estatalista oscila entre la visión de los bienes naturales como *commodity* (bien transable, indiferenciado, sin mayor valor agregado, cuyo precio es definido por el mercado internacional), o definido éste como recurso natural estratégico y bien público. Para una discusión sobre los diferentes matices en torno de la noción de recurso natural estratégico, véase Fornillo (2014)

Por otro lado, el segundo registro refiere a que el paradigma de los bienes comunes se basa *en la producción y reproducción de lo común*. Esto plantea una mirada diferente sobre las relaciones sociales, a partir de la configuración o emergencia de espacios y formas de cooperación social, de uso y goce común, que van en el sentido de lo que el mexicano Gustavo Esteva caracterizaba como “ámbitos de comunidad” (2007). Desde una mirada compenetrada con la realidad latinoamericana, el belga François Houtard asocia los bienes comunes con el *bien común de la humanidad*, por su carácter más general, el cual implica los fundamentos de la vida colectiva de la humanidad sobre el planeta: la relación con la naturaleza, la producción de la vida, la organización colectiva (la política) y la lectura, la evaluación y la expresión de lo real (la cultura). Sin embargo, no se trataría de un patrimonio, sino de un “estado” (bien estar, bien vivir) resultado del conjunto de los parámetros de la vida de los seres humanos, hombres y mujeres, en la tierra (Houtart, 2011: 8). En definitiva, el Bien Común de la Humanidad es la vida y su reproducción.

Posextractivismos, Transición y Políticas Públicas

El Consenso de los *Commodities* abrió una brecha, una herida profunda, en el pensamiento crítico latinoamericano, el cual en los 90 mostraba rasgos mucho más aglutinantes frente al carácter monopólico del neoliberalismo como usina ideológica. Así, el presente regional refleja diversas tendencias, entre las cuales es necesario distinguir entre aquellos posicionamientos que proponen un capitalismo “sensato y razonable”, capaz de aunar extractivismo y progresismo, y los posicionamientos críticos que cuestionan abiertamente el modelo de desarrollo extractivista hegemónico y postulan paradigmas alternativos, ligados a conceptos como el de Derechos de la Naturaleza, bienes comunes y ética del cuidado.

Cierto es que las discusiones acerca de las alternativas al modelo de desarrollo dominante hoy en América Latina y su vínculo con la globalización asimétrica no son nuevas en la región ni tampoco únicas en el mundo, pero sin duda la envergadura y la vertiginosidad de los proyectos que hoy masivamente se implementan en el continente han puesto en alerta máxima a organizaciones, activistas e intelectuales del más diverso cuño sobre la necesidad de elaborar propuestas alternativas viables, que sin dejar de tomar en cuenta los modelos ejemplares existentes (casos testigos, economías locales y regionales, experiencia de comunidades indígenas), se planteen en una escala más general, a nivel nacional, regional y global.

En esa línea, desde 2010, podemos citar los aportes del *Grupo Latinoamericano de Alternativas al Desarrollo*. En varios países de América Latina ya existen debates sobre las alternativas del extractivismo, que proponen elaborar hipótesis de transición, desde una matriz de escenarios de intervención multidimensional.¹⁶ Así, el desafío es pensar y establecer una agenda de salida del extractivismo y pasaje hacia el post-extractivismo, lo cual implica pensar en escenarios transicionales, a partir de dos niveles diferentes de acción: el primero, el de un conjunto de políticas públicas que actúen a un nivel macro social y global, antes que a pequeña escala o a nivel sectorial. El segundo, el de la intervención a escala local y regional, que apunte a detectar, valorizar, potenciar y multiplicar los casos efectivamente existentes de modelos de alter desarrollo.

Una de las propuestas más interesantes y exhaustivas ha sido elaborada por el Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), bajo la dirección del uruguayo Eduardo Gudynas, quien plantea que la transición requiere de un conjunto de políticas públicas que permitan pensar de manera diferente la articulación entre cuestión ambiental y cuestión social. Esta perspectiva considera que un conjunto de “alternativas” dentro del desarrollo convencional serían insuficientes frente al extractivismo, con lo cual se requiere elaborar “alternativas al desarrollo”, en el marco de un modelo de sustentabilidad super fuerte.¹⁷

Por otro lado la necesidad de avanzar hacia una estrategia posextractivista está ligada a las características propias de los modelos de mal desarrollo (lo que el autor denomina como “extractivismo depredador”). Estos factores son los siguientes: los impactos sociales y ambientales vinculados a la gran envergadura de los emprendimientos; el alto nivel de conflictividad ligado a los mismos (que en este libro hemos analizado en términos de espiral

¹⁶ AAVV, Grupo permanente de trabajo: Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg, (2012) *Más allá del desarrollo*, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburgo, 2012. Forman parte del mismo, Alberto Acosta, Edgardo Lander, Eduardo Gudynas y la autora de este artículo, entre otros.

¹⁷ Existen diferentes tipos de sustentabilidad. La concepción débil de la sustentabilidad otorga un fuerte peso a los instrumentos técnicos, con la idea de reducir los impactos ambientales a fin de conservar la naturaleza para promover el crecimiento económico (modernización ecológica), mientras que otras concepciones sostienen una relación diferente y más compleja entre sociedad y naturaleza. También están aquellas que promueven una concepción fuerte de la sustentabilidad y advierten que la Naturaleza no puede ser reducida a mero capital. Aquí se subraya la importancia de preservar ambientes naturales críticos despojando a los mismos del sustrato mercantil. Por último, están las posturas orientadas hacia una concepción de “sustentabilidad súper fuerte” (Gudynas, 2009) que profundizan aún más estas posiciones, proponen la necesaria transformación de la propia lógica del desarrollo capitalista, e incluyen otras valoraciones en relación con la naturaleza, entre ellas, culturales, religiosas y estéticas, que pueden resultar aún más importantes que las de tipo económicas. Esta concepción rompe definitivamente con la relación desarrollo-crecimiento.

criminalizadora y regresión de la democracia); a los limitados beneficios económicos, si tenemos en cuenta que la externalización de los costos económicos y ambientales acentúan la reprimarización de la economía, la fragmentación territorial y las distorsiones del aparato productivo; el hecho de que muchos sectores dependen de recursos que se agotarán pronto y que la expansión de las fronteras de explotación entraña graves riesgos sociales y ambientales; por último, el cambio climático actual que impone severas restricciones, por ejemplo, a la explotación hidrocarburífera (Gudynas: 2011, 167-168). El planteo subraya que se trata de una discusión que debe ser encarada en términos regionales y en un horizonte estratégico de cambio, en el orden de aquello que los pueblos originarios han denominado “el buen vivir”.

En el plano de las políticas públicas, uno de los elementos más problemáticos es la oposición que se quiere establecer entre deuda social y deuda ambiental, entre reforma social y económica y reforma ecológica-ambiental. Este es uno de los desafíos y al mismo tiempo una de las claves para desactivar un discurso y práctica estatalista, en una propuesta que contemple, entre otras cosas, una selectividad orientada a la armonización entre reforma social y económica, con reforma ambiental. En esa línea, el progresismo extractivista suele afirmar que ésta es la única vía capaz de generar divisas, que son reorientadas luego a la redistribución del ingreso y al consumo interno, o bien hacia actividades con mayor contenido de valor agregado. Este discurso cuyo alcance es limitado y debería ser analizado caso por caso, busca oponer de modo reduccionista la cuestión social (la redistribución) a la cuestión ambiental, al tiempo que tiende a dejar afuera una serie de discusiones complejas y fundamentales, que conectan de modo estratégico la triple cuestión sobre el Desarrollo, el Ambiente y la Democracia.

Así, pensar la transición requiere de un conjunto de políticas públicas que implicarían una articulación entre la cuestión ambiental (límites a la producción, umbrales de consumo ostentatorio) y la cuestión social (umbral de pobreza y redistribución de la riqueza) (Gudynas: 2011). Como primera fase es necesario pasar de un “extractivismo depredador” a un “extractivismo sensato”, entendiendo a éste “como aquel donde se cumplen cabalmente con las normas sociales y ambientales de cada país, bajo controles efectivos y rigurosos y donde se internalizan los impactos” (Ibidem, p.280). La transición coloca el acento en la planificación estratégica y en el control de los bienes naturales por parte del Estado, reduciendo la dependencia exportadora. La segunda fase debiera enfocarse en las actividades extractivas esenciales, esto es, aquellos emprendimientos

que apunten a cubrir las necesidades nacionales y regionales, en pos de la calidad de vida de las personas, y en el marco de una sustentabilidad superfuerte, que contemple un límite a la pobreza y cero extinciones. De este modo, no es que una opción posextractivista implicaría no explotar los bienes naturales; antes bien, uno de los objetivos esenciales es reorientar la producción a las necesidades regionales (a nivel latinoamericano). Esto conllevaría redimensionar nuestra mirada respecto de lo que entendemos por integración regional y la relación que se establece con los diferentes sectores de la economía: por ejemplo, respecto de los alimentos, en vez de exportar commodities agrícolas, la economía se orientaría a la producción agrícola para satisfacer necesidades alimenticias de la población. Este es ni más ni menos el contenido del concepto de soberanía alimentaria.

Aunque estos debates han tenido mayor resonancia en Ecuador, es en Perú donde un conjunto de organizaciones que participan de la Red peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), dio un paso adelante y realizó una declaración de impacto, presentada ante los principales partidos políticos, poco antes de las elecciones presidenciales de 2011. Esta declaración planteaba un escenario de transición hacia el posextractivismo, con medidas que apuntan al uso sostenible del territorio, el fortalecimiento de instrumentos de gestión ambiental, el cambio del marco regulatorio, el respeto del derecho de consulta, entre otros grandes temas.¹⁸ En un interesante ejercicio para el caso peruano, los economistas Pedro Franke y Vicente Sotelo (2011), demostraron la viabilidad de una transición al posextractivismo, a través de la conjunción de dos medidas: reforma tributaria (mayores impuestos a las actividades extractivas o *impuestos extraordinario o a las sobre ganancias mineras*) para lograr una mayor recaudación fiscal, y una *moratoria minera-petrolera-gasífera*, respecto de los proyectos iniciados entre 2007 y 2011. Mostraron con ello que, con esta combinación de impuestos a las ganancias extraordinarias, y la moratoria, lejos de perder, el Estado Nacional recaudaba mucho más. El tema no es menor, porque dichos ejercicios están lejos de colocarse en una línea utópica, que impediría su realización. Antes bien, marcan la posibilidad de avanzar con políticas públicas, al tiempo que no conspiran contra el argumento de la rentabilidad o la tributación de la actividad al Estado.

¹⁸ Tal vez dicho pronunciamiento carezca de la radicalidad discursiva presente en otros países, como en Bolivia y Ecuador, puesto que no habla del “buen vivir” ni del “Estado plurinacional”, pero al menos plantea la necesidad de pensar escenarios menos depredatorios, una discusión todavía ausente en países como la Argentina, considerados sin embargo como más “progresistas”. <http://www.redge.org.pe/node/637>

Por otro lado, pensar la transición en términos de paradigma energético es sin duda uno de los desafíos más complejos que se plantea a nuestras sociedades. Tal como señala Pablo Bertinat, del Taller Ecologista de Rosario, especialista en energía y también miembro del *Grupo Latinoamericano de Alternativas al Desarrollo*, los impactos del modelo energético hoy vigente son múltiples, y van desde la relación directa entre producción y consumo de energía eléctrica y cambio climático (emisiones de gases de efecto invernadero); impacto por grandes obras de infraestructura (sobre los territorios, sobre las poblaciones, sobre la biodiversidad), inequidad en la apropiación de energía (sólo el 15% de la energía que se consume en América Latina corresponde al sector residencial. Los sectores más pobres pagan por energía una proporción mayor de ingresos que los sectores ricos), ausencia de participación ciudadana, entre otras cuestiones. Los daños ambientales y sociales del actual modelo exigen pensar en alternativas y modelos de transición energética.

En esta línea, es necesario responder preguntas más elementales. Por ejemplo, producir energía ¿para qué y para quién? La energía aparece como subsidiaria del modelo extractivo y esto está lejos de haber sido revertido por los gobiernos progresistas. Por ejemplo, para el caso de la Argentina, sólo tres mega emprendimientos mineros que consumen la energía equivalente a la que otorga Atucha I; una sola empresa como Aluar consume tanto gas como el que importamos de Bolivia; minera La Alumbrera consume más energía que toda la provincia de Catamarca y, por último, la empresa Barrick -en Pascua Lama- dilapidará casi 1000 millones de litros de hidrocarburos durante todo su proceso extractivo (Svampa y Viale, 2014).

Por supuesto, uno de los caminos en la construcción de una agenda de transición es orientarse hacia la diversificación de la matriz energética y a la eficiencia energética, a través de las energías sustentables y renovables, que apunten a la transformación del sistema energético. La descentralización generalizada de la energía es una condición necesaria para democratizar los sistemas de acceso y distribución: “el sistema energético postextractivista requiere descentralización y regionalización de la generación, transporte y consumo de la energía, así como el creciente control comunitario del sistema energético” (Acosta, Martínez y Sacher, 2013: 335). Así, es necesario pensar la construcción de una sustentabilidad energética en el marco de un modelo de sustentabilidad super fuerte, lo cual implica fortalecer la idea de la energía como patrimonio natural y como derecho. Es necesario pensar la energía como parte de los bienes comunes. Así, uno de los grandes desafíos es “la construcción social de la energía como un derecho y la desmercantilización del sector de la energía” Bertinat (:2013a, 167-170)

Asimismo, la hipótesis del postextractivismo pone el acento en la necesidad de indagar a escala local y regional en las experiencias exitosas de *alter desarrollo*. Desde América Latina y desde el Sur, existe una pluralidad de experiencias de auto organización y autogestión de los sectores populares ligadas a la economía social y el autocontrol del proceso de producción, de formas de trabajo no alienado, otras ligadas a la reproducción de la vida social y la creación de nuevas formas de comunidad.¹⁹ Aunque son modestas, de carácter local y limitado, siempre acechadas por la vulnerabilidad, el individualismo y la cooptación, estas experiencias de auto-organización van dejando su huella a través de la creación de un nuevo tejido social en un abanico de posibilidades y experiencias, que es necesario explorar.

En suma, el debate sobre el posextractivismo no es sobre más o menos ganancias extraordinarias. De lo que se trata es aunar transición y transformación, a través de propuestas de escenarios alternativos. Para ello es necesario responder la pregunta a cerca de quien toma las decisiones sobre los modelos de desarrollo y la orientación de la sociedad. Se plantea así una transición hacia un escenario en el que se desarrollen actividades extractivas indispensables, cuyo horizonte se inscribe en otro tipo de racionalidad social y ambiental. Asimismo, la propuesta postula así la socialización y democratización de los debates, pues estas decisiones no pueden quedar restringidas a una élite, sea económica, política o técnica. Implican por ende una activación y ampliación de mecanismos participativos y de democracia directa, algo que hoy es exigido por numerosas poblaciones involucradas.

Los debates y reposicionamientos respecto del Consenso de los *Commodities* y del Neoextractivismo trajeron consigo una nueva fractura al interior del pensamiento crítico latinoamericano. En la actualidad no son pocos los intelectuales que aparecen vinculados a los procesos políticos liderados por gobiernos progresistas del continente y que alimentan nuevas obturaciones y puntos ciegos, frente al peligro “del retorno de la derecha” o de cara “a la amenaza imperialista”. Nadie podría negar la existencia de fuerzas conservadoras o retrógradas, tanto al interior de nuestras sociedades como externas a ellas, que promueven el retorno de un contexto económico

¹⁹ Para el tema, véase los trabajos de J.L. Coraggio, entre otros “La economía social como vía para otro desarrollo social”, 2002. Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de Economía Social” en URBARED, Red de Políticas sociales 2002 (www.urbared.ungs.edu.ar). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

y político conservador, más afín al consenso de Washington. Mucho menos a la hora actual, en la que varios países de la región han registrado un giro a la derecha. Sin embargo, esta situación permanente que acecha al subcontinente, no justifica ni la demonización de aquellas luchas sociales y visiones intelectuales que cuestionan el hoy vigente Consenso de los *Commodities*, ni tampoco habilitan las lecturas conspirativas y los códigos binarios que hoy recorren una gran parte del progresismo extractivista y sus voceros intelectuales, a la hora de construir las barricadas del nuevo posibilismo político.

Sin embargo, no hay pensamiento crítico posible sin independencia de las diferentes formas de poder –político, económico, mediático, y sin vínculo con los procesos de movilización de los sectores subalternos, sus demandas de cambio social, sus lenguajes movilizadores y sus gramáticas políticas. En la actualidad, existe una convergencia de saberes críticos, independientes del poder, que nutren el pensamiento latinoamericano, en la doble vertiente reseñada en este artículo, conceptos-críticos y conceptos-horizontes. Así por ejemplo, existe una perspectiva ambiental integral, con énfasis en el buen vivir; una perspectiva indigenista, de corte comunitario; una perspectiva eco feminista, que pone énfasis en los bienes comunes, la ética del cuidado y la despatriarcalización, una perspectiva eco territorial, vinculada a los Movimientos Sociales, que han ido elaborando una nueva gramática política, con eje en las nociones de Justicia Ambiental, Territorialidad, Soberanía Alimentaria y Vivir Bien. Recientemente ha comenzado a discutirse también en este marco la noción de Derechos de la Naturaleza, que fuera incorporada en la Constitución ecuatoriana.

Dichos enfoques, saberes y disciplinas críticas se nutren de una tradición latinoamericana y a la vez cosmopolita -que fagocita e invoca las más variadas escuelas y corrientes críticas de la modernidad occidental-, así como también de otras tradiciones anteriormente invisibilizadas o denegadas en términos epistemológicos, por ejemplo en lo que se refiere a los saberes vernáculos y las cosmovisiones de pueblos originarios. En esta línea, en América Latina existe una incipiente “ecología de saberes”, como diría Boaventura de Sousa Santos, que en nuestra opinión incluye también la recuperación de ciertos temas y debates que han recorrido la historia de las ciencias sociales y humanas en América Latina, las cuales – como es sabido- se han caracterizado por un déficit de acumulación, que ha conspirado contra la posibilidad de un real reconocimiento dentro y fuera del continente.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto. 2010. “El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi” *Policy Paper* N° 9. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf>; Disponible también en Massuh, Gabriela. *Renunciar al bien común: extractivismo y (pos)desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Mardulce, 2012.

_____. 2011. Hacia la *Declaración Universal de los derechos de la naturaleza. Reflexiones para la acción*, en www.altaalegremia.com.ar/contenidos/declaracion-universal-derechos-naturaleza.html

Acosta, Alberto, Esperanza Martínez y William Sacher. 2013. “Salir del extractivismo: Una condición para el Sumak Kawsay. Propuesta sobre petróleo, minería y energía en Ecuador”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al desarrollo, (2013) *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, Ecuador.

Bellamy Foster, J. 2000. *La Ecología de Marx - Materialismo y Naturaleza*, Prólogo de Jaime Pastor - Editado por El Viejo Topo - traducción de Carlos Martín y Carmen González.

Bertinat, Pablo. 2013. “Un nuevo modelo energético para la construcción del buen vivir”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al desarrollo, (2013) *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, Ecuador.

_____. 2013b) “Otra energía es posible”, Entrevista a Pablo Bertinat, en <http://www.enredando.org.ar/2013/07/29/no-podemos-discutir-politicas-energeticas-sin-discutir-el-modelo-de-desarrollo/>

Blaser, M. 2009. La ontología política de un programa de caza sustentable. *Red de Antropologías del Mundo-World Anthropologies Network*, (4), 81-107.

Bollier, David. 2008. “Los bienes comunes: un sector soslayado de la riqueza”, en Heldrich, S. comp. *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*, Fundación H.Böll, México. http://www.boell-atinoamerica.org/download_es/Bienes_Comunes_total_EdiBoell.pdf

Bollier, David & Silke Helfrich. 2012. en el marco del Commons Strategies Group. *The Wealth of the Commons. A world beyond market & state*, The Commons Strategies Group, H.Boll Foundation, 2012, Amherst

Breton, Victor, David Cortes y Fernando García. 2014. “En busca del Suma Kaway”, Dossier, Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 48, Quito, enero, pp. 9-24

Canutto, O. 2014. “The Commodity Super Cycle: Is This Time Different?”, *Economic Premise*. The World Bank. Number 150, June.

CEPAL2012. El Estado frente a la autonomía de las mujeres”, ONU, disponible en http://www.observatoriojusticiaygenero.gob.do/documentos/PDF/publicaciones/Lib_el_estado_frente_%20autonomia_%20Mujeres.pdf

Coraggio, J.Luis. 2011^a. “La presencia de economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina”, Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio. http://www.coraggioeconomia.org/jlc_conferencias_conf.htm

_____. 2011b. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que e capital*, Acosta Alberto y Esperanza Martínez (editores), Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador.

Coronil, Fernando 2002. *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela – Nueva Sociedad, Venezuela.

Cortez David 2014. “Genealogía del sumak kawsay y el buen vivir en Ecuador: un balance”; en Endara, Gustavo (Coord.), *Pos crecimiento y Buen Vivir*, Fundación Ebert, Quito, Ecuador.

Delgado, Gian Carlo (2014) (Coord.), *Buena Vida, Buen Vivir. Imaginarios Alternativos para el bien común de la humanidad* UNAM, <http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/BuenaVida%20BuenVivir.pdf>

_____. 2013. comp. -*Ecología política del extractivismo en América Latina*, Clacso, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131218030905/EcologiaPolitica.pdf>

Escóbar, Arturo 2005. “El post-desarrollo como concepto y práctica social”, en D. Mato (coord.), *Políticas de Economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp.17-31.

_____. 2012. "Cultura y diferencia. La ontología política del campo de cultura y desarrollo", Revista de investigación en Cultura y Desarrollo, en http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19420/original/Cultura_y_diferencia.pdf?1366975231

Esteva, Gustavo 2007. "Commons: más allá de los conceptos de bien, derecho humano y propiedad. *Entrevista con Gustavo Esteva sobre el abordaje y la gestión de los bienes comunes*, por Anne Becker, Diciembre. Ciudad de México

Farah Ivonne y Luciano Vasapollo 2011. (Coordinadores), *Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista?*, Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) y Departamento de Economía de la Universidad de Roma *La Sapienza*.

Fornillo 2014 "La idea de recursos naturales estratégicos en Sudamérica", a revista *Nueva Sociedad* No 252, julio-agosto.

Francke, Pedro y Vicente Sotelo 2011. "Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú, Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, *Transiciones, Posextractivismo y Alternativas al extractivismo en Perú* editores, Ediciones del CEPES, Lima, Perú.

García Linera, Alvaro. 2011. *Las tensiones creativas de la revolución. LA quinta fase del proceso de cambio*, Vicepresidencia del estado Plurinacional de Bolivia, en <http://www.rebellion.org/docs/134332.pdf>

Gudynas, Eduardo 2004. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. 5a edición revisada, Editorial Coscoroba, Montevideo-Uruguay.

_____. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo", en AAVV, *Extractivismo, Política y Sociedad*, CAAP, CLAES., Quito.

-E.Gudynas 2012. "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América latina: una breve guía heterodoxa", en M. Lang, *Más allá del desarrollo*, Quito, Ecuador, Fund. Rosa Luxemburgo, (en pdf) http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/mas-alla-del-desarrollo_30.pdf

_____. 2015. *Derechos de la Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*, PDGT-Claes, Lima, Perú.

Harvey, David. 2004. "El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión", *Socialist Register*, bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/harvey.pdf

Houtart, François 2011. *De los bienes comunes al bien común de la humanidad*, Quito, Fundación Rosa Luxemburg, disponible en http://rosalux-europa.info/userfiles/file/bien_comun_de_la_humanidad.pdf

Lander, Edgardo 2013. “Tensiones/contradicciones en torno al extractivismo en los procesos de cambio: Bolivia, Ecuador y Venezuela”, en AAVV, *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*, CEDLA, Quito, Ecuador

León Magdalena. 2009. “Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida”, en A. Acosta y E. Martínez, (comp.) *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito, Aby Yala,

Lowy, M. 2011. *Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*, Editorial El Colectivo y Herramienta, Buenos Aires.

Machado Aráoz, Horacio. 2012. *Naturaleza mineral. Una ecología política del colonialismo moderno*, Tesis para optar por el título de Doctor de Ciencias Humanas, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, Argentina.

Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn 1986, Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro, in Development Dialogue, Numero especial 1986 Cepaur, Fundacion Dag Hammarskjold, Santiago de Chile

Martínez Allier, Joan. 2004. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*; Barcelona; España; Icaria Antrazo; FLACSO ECOLOGÍA.

_____. 2015, 28 de Febrero. “El triunfo del posextractivismo en 2015”. *Sinpermiso*. Recuperado de: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=7778>

Oviedo Atawallpa (2014), “Ruptura de dos paradigmas”, en A.Oviedo F. (comp.), *Bifurcación del Buen Vivir y Sumak Kawsay*, Ediciones Sumak, Quito.

Moreno, Camila. 2013. “La Economía Verde: una nueva fuente de acumulación primitiva”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo.

O’Connor, James. 2001. *Causas naturales. Ensayo de marxismo ecológico*, Buenos Aires, siglo XXI, disponible en http://theomai.unq.edu.ar/Conflictos_sociales/OConnor_2da_contradccion.pdf

Oviedo Atawallpa. 2014. "Ruptura de dos paradigmas", en A.Oviedo F. (comp.), *Bifurcación del Buen Vivir y Sumak Kawsay*, Ediciones Sumak, Quito.

Ramírez, Rene 2010. "La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir" en *Sumak Wawsay/Buen Vivir t cambios civilizatorios*, Irene Leòn (coord.), FEDAEPS Quito. http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/La_transicion_ecuatoriana_hacia_el_Buen_Vivir.pdf

Revista *Herramientas*. "Lecturas sobre Marxismo Ecológico". <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2013/07/Marxismo-Ecol%C3%B3gico-ed.pdf>

Salama P. 2011. «China-Brasil: industrialización y 'desindustrialización temprana'» *Open Journal Sistem*, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/35841/39710>

Sousa Santos B. 2007 *Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas*. En Santos y Garavito (Eds) en "El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita"; México; Anthropos,

Servet, J.M., 2013. Le principe de la reciprocité aujourd'hui, en Hillekamp Isabelle y J.L.Laville, *Socioeconomie etr démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*, Editions Eres, Paris.

Shiva, Vandana y María. Mies. 1998. *La praxis del ecofeminismo-Biotecnología, consumo, reproducción*. Icaria Editorial. Colección Antrazyt, nº 128.

Subirats Joan. 2011. "Algunos apuntes sobre la relación entre los bienes comunes y la economía social y solidaria, Some thoughts on commons and social economy", en *Otra Economía*, 5(9):195-204, julio-diciembre.

Svampa, M. 2010. "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos contextos en América Latina", en *OneWorld Perspectives, Workings Papers 01/2010*, Universitat Kassel, www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php,

_____. 2013. "«**Consenso de los Commodities**» y **lenguajes de valoración en América Latina**" en *Revista Nueva Sociedad* No. 244, www.nuso.org

Svampa, Maristella y Enrique Viale 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz ediciones.

_____ (2016) *Debates Latinoamericanos. Indianismo, Desarrollo, Dependencia y Populismo*, Buenos Aires, edhasa.

Svampa, Maristella ; Slipak, Ariel M. 2015. La Chine en Amérique latine : du consensus des matières premières au consensus de Beijing. *Problèmes d'Amérique latine* 2015 no. 98

Unceta Satrustegui, Koldo 2009. "Desarrollo, Subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada Transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", en *Carta Latinoamericana*, Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina, Montevideo, Claes, Abril. N. 7.

Unceta Koldo. 2014. *Desarrollo, poscrecimiento y Buen Vivir. Debates e interrogantes*, Ediciones de la F, Rosa Luxemburgo, Abya Yala, Quito.

Yampara Simón 2004. ¿Desarrollo/ Progreso o Suma Qamaña en los Ayllus Andinos?, en AAVV, *Adonde Vamos*. Memorias del foro, GTZ, Goethe Institute La Paz, Bolivia

EXTRACTIVISMO: ¿MODELO AGOTADO?

Angel Saldomando*

INTRODUCCIÓN

La caída de precios de los recursos naturales y de la demanda internacional ha reactivado el debate sobre la dependencia de esos recursos y le ha agregado condimentos nuevos. Se cuestionan la promesa incumplida del desarrollo con que las élites han justificado la subordinación al modelo extractivo, los costos sociales y ambientales y la obtusa conducta de no considerar evoluciones más sostenibles y diversificadas. Esto no sería más que una vieja discusión sobre la fallida dependencia del modelo primario, histórico en América Latina, sino hubiera integrado, esta vez, elementos políticos nuevos. Los gobiernos asimilados a las denostadas políticas neoliberales, tanto como los identificados a las celebradas políticas progresistas, se diferenciaron en el discurso pero se alimentaron de la misma dependencia. Los primeros, prometieron crecimiento, modernización y derrame de la riqueza para reducir la pobreza. Los segundos, reactivación de los mercados internos, industrialización, mejor distribución y reducción de la pobreza. Ambos, con políticas solo diferentes en algunos aspectos, compartieron la misma promesa desarrollista. La captura de renta, más o menos según el país, y el fin de ciclo, evidencian la misma impotencia para pasar a otro modelo. Ni la derecha liberal nos lleva al desarrollo, ni la izquierda desarrollista a sociedades más igualitarias y sostenibles. Parece ser que ambas corrientes herederas de la idea del progreso y del industrialismo del siglo 19 y del 20 no tienen respuestas a la crisis de esos paradigmas. Las contradicciones sociales y ambientales ponen en evidencia el agotamiento sistémico de los modelos de economía clásica, cuya organización de la producción y del consumo ilimitado choca con los límites de su propia reproducción. En este texto abordamos las contradicciones entre las promesas y la realidad, fundadas sobre el auge del ciclo de altos precios de recursos naturales. Exponemos el fin de ciclo a la luz de las justificaciones que apoyaron la dependencia de actividades

* Economista diplomado de la universidad de París VIII. Doctorado en antropología y política. Actualmente es investigador asociado del Centro de investigaciones interdisciplinario sobre desarrollo y sociedad de la universidad de Quebec en Montreal, (Cirdis). Coordinador Polo latinoamericano del proyecto Reinventerra.

extractivas, el fin de la promesa desarrollista y la ausencia de alternativas que desplazan la discusión hacia cómo y quienes toman las decisiones. A estas alturas ya casi todo es peligroso como para dejárselos a los especialistas y a los políticos, solo un debate abierto, contradictorio e informado, puede quizá mejorar las alternativas disponibles. Los países principalmente considerados son Argentina, Bolivia, Chile y Perú.¹ Los dos primeros relacionados con el progresismo, los dos últimos con tendencias conservadoras.

¿ESTÁ AGOTADO EL EXTRACTIVISMO COMO EJE CENTRAL DEL MODELO ECONÓMICO?

La pregunta es provocadora por dos razones: las actividades extractivas de recursos naturales han sido el eje central de la reciente fase de bonanza económica latinoamericana y por otro lado; el actual decaimiento de precios y de la demanda internacional plantea una incertidumbre sobre si trata solo de un fin de ciclo que hay que soportar de la mejor manera posible o bien, se trata de un problema estructural que afecta a casi todos los países de la región. Se puede responder que, al fin de cuentas, las actividades extractivas como eje central del modelo continuarán en cualquier escenario. La razón es que todo ha sido funcionalizado en relación a facilitar su expansión, y por otra parte, no hay en marcha ninguna especie de modelo alternativo. Sin embargo, desde otros abordajes indudablemente que los signos de agotamiento son evidentes y ello desborda ya no solo la fase depresiva actual, incluye otros aspectos. Todas las justificaciones desarrollistas elaboradas en torno a la dependencia de la extracción de recursos naturales no se han verificado y varios países más bien, al fin de ciclo, han redescubierto viejas debilidades históricas y estructurales. El cobre para Chile, el petróleo para Venezuela y Ecuador, por ej. También los límites eco-sistémicos, particularmente graves en algunos casos, revelan que los daños, de continuar con las actividades extractivas de cualquier modo; aumentarán en términos ambientales y sociales. Y cuestión no menor, la continuidad de actividades extractivas, por su dimensión territorial y estratégica para el modelo económico; impone altos niveles de discrecionalidad política que lesiona la democracia, descalifica y reprime con más o menos violencia, según el caso, a sectores sociales afectados o simplemente críticos.

Las tesis clásicas acerca de los costos a asumir para llegar al desarrollo, son actualmente dominantes más por la fuerza del consenso pro-extractivo, que captura los centros de poder, que por argumentos verificados

¹ Los cuatros países son considerados en la investigación que realiza el proyecto Reinventerra. www.cirdis.uqam.ca

socialmente. Las variables nuevas relacionadas con el cambio climático, un territorio finito y ya sobre explotado y la imposibilidad de llegar a una meta de consumo equivalente a los países industrializados a escala planetaria, muestran que esas tesis están agotadas.

El fin de ciclo ha develado todas las debilidades inherentes al extractivismo y que habían sido desechadas arrogantemente como críticas trasnochadas, frente a las necesidades del desarrollo, el crecimiento, la redistribución de la riqueza, la reducción de la pobreza. Mencionemos algunas de esas debilidades:

La fase del boom como acumulación para el desarrollo (cualquiera sea el apellido que se le quiera poner) no se verifica.

El agotamiento del discurso y del margen de maniobra, menos recursos disponibles sin distinción de gobiernos, muestra que al final, la dependencia era una sola y ahora queda el recurso al ajuste o al endeudamiento junto con intensificar la dependencia.

La contradicción entre consenso pro-extractivo y un nuevo manejo sobre los recursos naturales, revela que al final el pacto pro-extractivo sin distinción termina dependiendo de alianzas con sectores transnacionales y nacionales involucrados en esas actividades, con las consecuencias políticas restrictivas que mencionamos. La diferencia en la utilización de la renta capturada por los gobiernos no alcanza a ser un argumento definitivo como para hacer la diferencia.

Por último, si la justificación implicaba “ensuciar primero para limpiar después” una vez superada la etapa sucia de las actividades extractivas, tampoco se verifica ni por las tendencias a la diversificación o a la investigación: más bien solo evidencia una situación de continuidad incierta sin alternativas.

El fin del boom de exportación de recursos naturales, caída de precios y de la demanda china en particular, ha generado como era de esperarse, preocupación e interrogantes.

En rigor ninguna de las dos contiene nuevos elementos, no es la primera vez que ocurre. La fase en que entramos, menor crecimiento y recesión franca en algunos casos, pone de manifiesto una vez más la dependencia de materias primas. Por otro lado e igualmente poco original, es la interrogación sobre qué hacer y cómo cambiar esa relación que marca la historia de la región.

Ni los gobiernos ni la academia, en sentido amplio se han preocupado a tiempo, del problema. Subordinados a un cortoplacismo reductor o limitados a simples operadores del modelo tradicional, no han podido salir del esquema clásico y ello sin distingo de ideologías o tipo de gobierno.

El debate sobre estas cuestiones ha sido animado principalmente por movimientos sociales, comunidades y por honrosas excepciones en la academia institucional o asociativa. Los signos anunciadores de la desaceleración de la demanda de materias primas durante 2014 y 2015 mostraron sin embargo que no había nada en la caja de herramientas. Es claro que en esto no se puede improvisar y que la coyuntura puede alentar el cambio y/o la innovación si se hacen los preparativos necesarios, pero cualquier solución será de mediano plazo.

El fin del boom, incluido el petróleo, muestra la dependencia y la ausencia de estrategias de recambio. El caso más dramático es sin duda Venezuela. Pero también lo son los países que han apostado exclusivamente por la minería u otros recursos naturales. El ciclo de menor o nulo crecimiento despierta la ansiedad por atraer inversión, sobre todo extranjera. La ansiedad se acompaña de reducción de controles, en aras de competitividad sucia, es decir baja calidad e impacto de la inversión, con tal que venga. En algunos casos esto se traduce en intensificar la extracción de recursos naturales o en simple depredación del territorio.

El impacto de un ciclo económico más lento, en el empleo y la reducción de la pobreza, puede revertir los avances logrados y la ausencia de políticas laborales institucionalizadas se combina con presiones por mantener esquemas de flexibilidad y precariedad laboral. También las políticas anti cíclicas pueden ir en dirección de ajustes clásicos, monetaristas y fiscales, en vez de acompañarse de estrategias productivas alternativas.

El déficit fiscal y las presiones por disponer de liquidez, en un marco de menor renta proveniente de exportaciones de materias primas, puede reabrir ciclos de endeudamiento nefasto para la región. En algunos países esto ya comienza a manifestarse. El fin del ciclo se veía venir y finalmente ocurrió, los precios de los productos primarios comenzaron a caer desde mediados de 2011, junto con la demanda China y la desaceleración mundial. Los metales perdieron 41% de su valor, los agrícolas 29% y los energéticos 52% entre 2011 y 2015.

A ello se agregan otros aspectos, baja formación de capital, degradación de términos del intercambio. El crecimiento previsto por CEPAL para 2016 es -0.8% en Argentina, -3.5% en Brasil, 1.6% en Chile, 3.8% Perú y así el

resto, solo Bolivia mantiene un honorable 5.4%.² Pero todos sabemos que más allá de los porcentajes es importante el contenido de cada punto de crecimiento y si esto es más o menos articulado y dinamiza otros sectores.

La bonanza dependiente de la renta de productos primarios exportados era una apuesta riesgosa por su volatilidad y por su dependencia. La ausencia de planes de desarrollo endógeno y de cambio de modelo agrava el cuadro. Baja inversión en infraestructura, poca intervención pública y sistemas financieros cerrados en torno a las grandes empresas con poca capacidad de inclusión de otros actores productivos. Los gobiernos aprovecharon, en la medida en que captaban renta, para financiar programas sociales con créditos políticos a cambio. La pobreza disminuyó pero no la desigualdad, pocos países innovaron o iniciaron preparativos para generar economías más diversificadas y sostenibles. Lo que parecía un circuito virtuoso toca a su fin.

Agotamiento del discurso y el margen de maniobra

El cambio de ciclo económico también tiene su contra cara política. Gobiernos considerados progresistas han sufrido reveses electorales o exhiben desgaste mientras que las corrientes conservadoras con planteamientos ortodoxos vuelven al gobierno, como en el caso argentino y brasileño, dos puntales del progresismo.

El panorama puede volverse entonces menos favorable a la innovación y a la apertura política en dirección de replantear el modelo clásico. Sin embargo el fin de un ciclo de bonanza puede coincidir también con el aumento de expectativas, agudizando conflictos sociales y reivindicaciones portadoras de tensiones sociales. También hay signos de ello en Brasil, Argentina y Chile, por citar algunos países. Por último, cabe señalar que los procesos de nuevo regionalismo latinoamericano, iniciado en los últimos años, parecen languidecer luego de la euforia que los acompañó.

En correspondencia con el cambio de ciclo los gobiernos tienen menos margen de maniobra para realizar compensación social y el descontento crece. Claro que hay diferencias significativas en la aprobación de los gobiernos, si bien las encuestas son volátiles y las correlaciones de fuerzas muy diversas en solidez y amplitud, no es menos cierto que el margen se reduce y el discurso se agota.

La caída de las previsiones de crecimiento en toda América Latina acumula nubarrones políticos y aumenta la baja en la credibilidad de

² Actualización de proyecciones de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe. CEPAL, abril 2016.

partidos e instituciones. El último en agregarse a la lista es la locomotora del continente Brasil. Hay una tendencia a relacionar ambas cosas, algunos gobiernos invocan el crecimiento como los chamanes rogaban por la lluvia. Si se sigue está lógica, recuperado el crecimiento, el resto se compone. Mientras tanto en medio de las dificultades hay que evitar desequilibrios y conflictos.

Nuestra tesis ha sido que las reformas a la margen del neoliberalismo, con los espacios políticos que se lograron, se agotaron. Esta es la razón también por la que las “nuevas mayorías” asimiladas al progresismo se van quedando cortas de discurso y de medidas. El dilema entre un “capitalismo inclusivo progre” y un “post neoliberalismo” con cambio de modelo socioeconómico, para responder a las demandas sociales y democráticas se dibuja con más claridad y por ello las condiciones políticas se vuelven más críticas. Se esperan menos discursos y más resultados. Quienes señalamos este dilema hemos sido generalmente descalificados en aras del pragmatismo y del realismo de todo cuño. Sin embargo es justamente esto que devela el actual cambio de ciclo económico. Y a mi juicio formula una cuestión más de fondo: ¿Qué se hizo con los recursos del boom?

Hay aquí una interrogante con varias aristas: de política pública, de planificación y de consistencia. En otras palabras, ¿se atendió la urgencia pero también se consideró lo importante? ¿Se consideró lo importante pero no se descuidó lo estratégico? ¿En función de que proyecto?

Dos niveles de análisis aparecen como relevantes: En comparación con el criticado neoliberalismo ¿dónde se puso el énfasis y en que se usaron los recursos? ¿Qué proyecto se pone en marcha?

Dónde se puso el énfasis

En ninguna parte como en América Latina se condicionó y se impuso el consenso de Washington con sus políticas liberales, privatizadoras, de repliegue del estado y cierre de los espacios políticos. Su proclamado fin, desde el rechazo del Alca en 2005 y la llegada de gobiernos asimilados al progresismo cambió el clima político. El Estado recuperó protagonismo, se hicieron políticas redistributivas más cuantiosas y se generó mayor espacio político para un discurso nacional desarrollista.

Sin embargo con el paso del tiempo, diez a quince años, según los países se pueden detectar elementos determinantes.

El modelo de análisis de las reformas neoliberales y sus impactos fue muy profundo y estructural, lo que develó sus efectos negativos. El modelo de análisis del «post-neoliberalismo” y del progresismo ha sido

sin embargo más condescendiente con las simpatías políticas. El modelo de análisis no ha hecho un ejercicio de verificar los elementos de cambio versus los elementos de continuidad y sus consecuencias. Una de ellas ha sido justamente la continuidad del modelo dependiente de los recursos naturales y de las formas de extracción o explotación de ellos con altos costos sociales y ambientales.

Si bien junto con la bonanza se recuperó el crecimiento, se dinamizó el mercado interno y la reducción de la pobreza mantuvo su tendencia a la baja; a nivel de las políticas estructurales en esos mismo ámbitos se hizo poco, incluso desde el mismo discurso desarrollista no se verificaron políticas de diversificación, industrialización, de sostenibilidad ambiental, alimentaria o de estímulo a economías locales y regionales.

Así las políticas han sido acompañadoras del ciclo (pro-cíclicas) y junto con su caída muestran justamente su fragilidad, particularmente en el área del gasto social.

Por ello la reducción de la pobreza no ha bloqueado su rotación cíclica, es decir mientras unos salen otros vuelven a entrar. Sin duda que la tendencia a la baja se benefició de la reducción del desempleo, la subida de ingresos y la mayor cantidad de miembros en el hogar incorporados al trabajo pero esto ha comenzado a revertirse entre 2014 y 2015.

Desde el punto de vista del pretendido circuito virtuoso que llevaría de la especialización en recursos naturales al desarrollo y a mayores niveles de igualdad y sostenibilidad, es evidente que esto no se ha verificado. Las tasas de formación de capital y de inversión pública han continuado una tendencia vegetativa y allí donde sectorialmente crecieron, no está claro su efecto sobre la diversificación y solidez de la economía.

La especialización primaria se mantuvo en casi todos los países y particularmente en los cuatro que fueron objeto de nuestro intercambio. El 68.7% de las exportaciones son primarias en Argentina, 96% en Bolivia, 58% en Chile y 88,2% e Perú. Evidentemente esto es inversamente proporcional a las importaciones donde predominan bienes secundarios elaborados e intermedios.

Pese a que la captura de renta por los estados aumentó y con ello las reservas y los presupuestos públicos; en todos los casos la base del financiamiento han seguido siendo los impuestos indirectos e indiferenciados, (entre el 60 y el 70% en Argentina y Bolivia y entre 50 a 60% en Perú y Chile, sin transferencias de seguridad social). Ello no ayuda a su progresividad y a su contribución a la equidad. Este último rubro mejoró

desde el punto de vista de la distribución del ingreso asalariado, pero la caja gris de la tributación, de las ganancias y de su peso en el producto señala que la mejora no fue tanto como se ha proclamado. Los altos ingresos (el 1% más rico) tienen un peso desmesurado en la captura del producto nacional, entre 17% en Argentina hasta el 62% en Chile, según el panorama social de la CEPAL 2015.

La sistematización que sigue intenta dar cuenta de acentos y continuidades con énfasis en países vecinos, Argentina, Bolivia, Chile Perú. Los dos primeros asimilados a experiencias progresistas, los dos siguientes identificados con continuismos fuertes.

	Contenido	Que se mejoró	Problemas
Reformas neoliberales	Deuda-Crisis financieras Reformas de mercado inadecuadas Ajuste Estabilización	Expectativas de vida Escolaridad Mortalidad infantil	Bajo crecimiento Aumento de la pobreza Baja tasa de inversión Desempleo elevado Recesión Incertidumbre Baja legitimidad corrupción
Post liberalismo	Continuidad modelo primario Extractivismo Pacto pro-extractivo	Recuperación crecimiento Recuperación inversión Reducción de la pobreza Captura de renta Aumento de reservas	Papel de la Inv Ext Desigualdad Políticas cíclicas Baja calidad del empleo Informalidad Concentración del ingreso Transferencia neta de recursos Endeudamiento
Continuidad de modelo primario	Modelo primario intensificado, altos costos Sociales ambientales Expansión de concesiones	Propuesta de: agenda de nueva Economía política de recursos naturales	Inversión en IyD Calidad de la inversión Impactos negativos Poco espacio Político Conflictos socioambientales

Fuente: Elaboración propia

En el balance estructural aparecen entonces las limitaciones del ciclo económico pero también político. La diferencia es que al contrario del ciclo neoliberal que generó una enorme hegemonía política e intelectual, ahora ha surgido, una agenda de economía política distinta y una propuesta de un nuevo pacto de regulación de los recursos naturales que conduce a una discusión sobre alternativas al modelo dominante.

La cuestión es que el espacio político no ha sido igual para este debate que para el nacional desarrollismo clásico, dominante durante el ciclo post-neoliberal.

	Neoliberalismo	Postneoliberalismo	Extractivismo	Promedio región
Principales reformas	Privatizaciones Paquetes fiscales Estado subsidiario- gestor	Captura renta redistribución	Paquete facilitador	Captura de renta: 30 a 80% hidrocarburos Hasta 25% minería % de ingresos fiscales Arg: 3.9% Hidroc Chile 15.3% Minería Perú: 7.4% Minería
Orientación inversión	Sector financiero servicios	Sector primario	Sector primario	1999-2013 Privada/Pib 13-14% Pub/Pib 5 a 6%
FBCF/Pib	baja	Media	Media	2005-2014 Arg: 15.8 a 17.2 Bol: 12.8 21.2 Per: 15-24.7 Cl: 18.7-21.8

Inv Extranjera Directa	Financiero ajuste	Primario	Primario	
Principales proyectos desarrollo diversificación sostenibilidad				¿¿??
Investigación y Desarrollo	Baja	Baja	Baja	2005 Región: 3% del total mundial 4 países: c/u menos de 1% del pib
Transferencias netas de recursos	Alta	Media	Alta	2014 4 países: 14.199 Mill. Usd
Deuda	Baja	Alta	Alta	2014 4 países: 366.574 Mill. Usd

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CEPAL.

No cabe duda que el mayor dinamismo del ciclo generó recursos en las economías internas con mejores tasas de crecimiento e impacto social. Pero la discusión es, no solo sobre el ciclo, sino sobre la dinámica estructural de los países. Dos de ellos por ej. Bolivia y Perú siguen expulsando población y mano de obra, mientras todos no varían sus matrices productivas, el centralismo y los desequilibrios regionales.

Variación anual PIB en %	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	9.5	8.4	0.8	2.9	0.5
Bolivia	4.1	5.2	5.2	6.8	5.4
Chile	5.8	5.8	5.5	4.2	1.9
Perú	8.5	6.5	6.0	5.8	2.4

Fuente: Anexo Estadístico CEPAL 2015

Son conocidos el peso de las inercias y las convergencias de intereses que capturan la decisión y mantienen el continuismo. Nadie puede suponer que ambas cuestiones sean fáciles de modificar, los conflictos socio-ambientales y territoriales acumulados en todos los países dan muestra de las tensiones y dificultades. La cuestión es, qué se hace al respecto, qué innovaciones institucionales y políticas favorecen al menos un debate, una apertura política sobre las cuestiones estructurales y en el mejor de los casos nuevos proyectos. En este sentido los relatos políticos han servido de cobertura a continuidades y en algunos casos a renunciadas no asumidas.

¿Regulación, gobernanza o nueva economía política?

Ambos conceptos, regulación y gobernanza, tienen una larga trayectoria. Como se sabe el primero se refiere al conjunto de arreglos institucionales (acuerdos contractuales empresas, sindicatos) articulados tanto con normas (trabajo formal y asalariado extendido) como con el funcionamiento en la economía (aumento de la productividad, redistribución del ingreso) que producen un capitalismo compensado socialmente. La gobernanza como concepto e instrumento de política pública la utilizaron los neoliberales para teorizar como crisis de gobernanza justamente los alcances del modelo de regulación que según ellos sobrepasaba las capacidades del estado y el manejo de expectativas (problema de gobernanza) Su objetivo era de romper con el estado de bienestar y una economía regulada con equilibrios sociales inclusivos. Luego derivó en un conjunto de prescripciones en el marco de los ajustes económicos, para modelar la relación entre el estado y el mercado en dirección de un estado débil, subsidiario y un mercado desregulado, adaptado a la globalización. Su único mérito fue a contrario, incitar el debate crítico sobre el papel del estado y la administración pública. La necesidad de plantearse una nueva manera de entender la evolución social y su relación con la economía, la naturaleza y los límites de los modelos de producir y consumir lleva a una nueva concepción de economía política. La diferencia con las concepciones anteriores es que comprende

que no es posible mejorar, mediante regulación o gobernanza, aspectos críticos del capitalismo.

Más bien plantea la necesidad de descapitalizar la toma de decisiones considerando calidad de vida, sostenibilidad, restricciones eco sistémicas, ambientales y de cambio climático, particularmente sobre la explotación de recursos naturales. La cuestión problemática es que la economía convencional ha capturado todas las decisiones sobre la evolución social.

El boom de recursos naturales que hemos dejado atrás es demostrativo de esa captura al mismo tiempo que las propuestas de incidir en el modelo extractivo: ya sea por mejor regulación (cuyas condiciones son muy débiles en la región) o por gobernanza, ambas están impregnadas de prescripciones favorables a las empresas.

Una de las primeras cuestiones que ha sido largo tiempo ignorada es justamente el riesgo de la dependencia de un recurso natural. Ello se relaciona con la volatilidad de su precio y su punto de agotamiento bruto, sustitución o pérdida de competitividad estructural.

Junto con otros costos adicionales que no son considerados, en términos ambientales, sociales y territoriales. En relación a esto hay pocos estudios y menos aun de prospectiva en términos de escenarios y de las posibles transiciones, todo parecía ser extensible al infinito. Es obvio ahora que llegamos al nivel bajo de la ola, y el riesgo es no salir de ella. Aquellos que decían que estábamos sentados sobre riquezas naturales y que no explotarlas, era una tontera, deberían considerar, qué dejó el actual ciclo y qué dejaría solo intensificar el modelo, esta vez en condiciones aún más restrictivas.

Contradicción entre pacto pro extractivo y la nueva economía política

América Latina fue duramente formateada, con graves consecuencias, en las prescripciones derivadas de la hegemonía del consenso de Washington. No es coincidencia fortuita que todos los países aplicaran, sólo con diferencias de grado y velocidad, los mismos programas y fueran condicionados por las IFIS. La rémora fue que dejaron instalados altos grados de mercantilización de la sociedad, concepciones conservadoras de la economía, como si la forma del estado, de la economía y sus relaciones fueran únicas y universales, independiente de los actores dominantes en ella y de las historias nacionales y la dependencia de la explotación de recursos naturales.

El distanciamiento del consenso de Washington iniciado en 2001 y profundizado en 2005, los episodios de crisis políticas con caída de gobiernos en varios países latinoamericanos, la llegada de nuevas administraciones desde mediados de los 90, con programas de rehabilitación del estado y de las economías internas, abrieron el debate sobre el papel del estado, del modelo económico, de las relaciones entre ellos y el papel de los actores dominantes. Era inevitable que las formas de manejo, de toma de decisiones, quedaran entonces en disputa. Exigían nuevas decisiones en búsqueda también de nuevos resultados, democratizadores y socialmente incluyentes.

Sin embargo la necesidad de recursos financieros de los gobiernos; tanto para sostener la nueva presencia pública en la sociedad y en la economía, como la de financiar los programas sociales tuvo que desplegarse en la matriz política y económica dominante: explotación de recursos naturales y las facilidades desregulatorias para el capital. Las consecuencias fueron complejas y contradictorias.

Por un lado, le dieron continuidad al modelo primario y a los actores dominantes en él, al mismo tiempo que debían elaborar nuevas políticas, algunas nacionalizadoras, y acoger demandas sociales. Por otro lado, las formas de manejo combinaron, no sin tensiones, el eje político-económico del modelo primario, con programas asistencialistas y en parte con reconocimientos de nuevos derechos o restitución de antiguos. Es decir que la generación de las políticas dominantes, las barreras a la entrada en ellas y el manejo del conflicto favorecieron el modelo primario y a sus actores, (estatales, privados o internacionales) legalizando y legitimando el pacto con ellos a cambio de rentas que financiaran programas sociales y el gobierno. Ello implicó conservar el régimen de facilidades de concesión y de extracción, (en minería, petróleo, gas, pesca, forestal, soja, etc.). También se acompañó de niveles de discrecionalidad política y centralismo, con la consecuencia de limitar el espacio público para deliberar, acompañados en algunos casos de fenómenos de represión, colusión pública-privada y corrupción.

La continuidad del modelo primario y su combinación con políticas sociales más activas, así como un Estado de nuevo presente en el estímulo del mercado interno, generó sus propias tensiones. Por un lado, tensión en torno a la captación de la renta producida y su distribución por el Estado. Por otro, el boom de recursos naturales iniciado a mediados de los 90 intensificó la extracción, el daño ambiental, la ocupación inconsulta de grandes superficies de territorios y la respuesta conflictiva de comunidades.

Particularmente en torno a la minería a cielo abierto, la explotación petrolera y el agua. De hecho todos los países aumentaron las superficies concesionadas y de exploración.

	Superficie en millones de hectáreas	Superficie concesionadas en millones de hectáreas	porcentaje	Tasa de crecimiento en porcentaje
Argentina	278	103.1	37	29 (2011)
Bolivia	109.8	1,4	12	--
Chile	77.5	13.7	17.6	27 (2013)
Perú	128.5	26.7	21	14 (2013)

Fuente: Sernageomin Chile, Secretaria de Minería Argentina, Cooperación Perú, Fencomin, Ministerio de Minería Bolivia.

De esta manera, pese a diversos perfiles políticos, neoliberales o progresistas según los diversos países, se configuró una tendencia común favorable a la explotación de recursos naturales, así como en su manejo político. Por arriba se buscó mantenerlo, legitimarlo y protegerlo de la crítica y de las exigencias de comunidades territoriales, ambientales, tributarias etc. Por abajo su contestación, desde comunidades y movimientos sociales, generó una demanda de nuevas formas de tomar las decisiones y de los procesos que le acompañan. Con ello se buscaba de manera difusa modificar las decisiones, su incidencia en el territorio, incorporar nuevos actores, modificar la institucionalidad y las normas en el sentido de proteger comunidades y territorios o distribuir recursos financieros.

Las consecuencias, primero larvadas de estas tensiones, terminaron por visibilizarse a una escala nunca antes vista por la multiplicación de los conflictos ambientales en toda América Latina. Casi todos ellos de larga duración y con manifestaciones de represión.

El despliegue del boom extractivo ha reconfigurado la relación entre el estado y territorio a menudo en un sentido autoritario de centralización de las decisiones. Los gobiernos primero buscaron alinear las comunidades de las regiones y las partes interesadas con los argumentos clásicos del desarrollo y de crecimiento beneficioso para el país.

En la medida que los beneficios son controvertidos y los costos de todo tipo se incrementan, la disputa en torno a las decisiones, la distribución de la renta y los derechos ambientales y sociales han salido a la superficie.

Nuevas formas de organización ciudadana, étnicas y territoriales, han configurado en algunos casos una especie de institucionalidad paralela capaz de organizar referéndums, consultas, y, condicionar la legalidad y legitimidad de los proyectos extractivos. La cuestión de la relación entre estado, territorio y actores se vuelve entonces crucial. Los problemas de manejo aparecen en dos niveles.

En el manejo desde arriba: las políticas estatales, los modelos regulatorios, la captura de renta y su distribución, los espacios políticos de toma de decisiones, muy funcionales para facilitar y legitimar el modelo extractivo, son ahora discutidas. Los gobiernos deben abrirse al debate o por el contrario deslegitimar, marginalizar y eventualmente reprimir, a quienes se oponen.

Por otro lado, desde abajo: las cuestiones planteada por las relaciones contradictorias con los territorios están exigiendo instituciones participativas, capacidad de gestión de conflictos y la renovación de los espacios de decisión sobre el futuro de los territorios y la prohibición de las prácticas o concesiones perjudiciales, así como el establecimiento de la planificación del territorio y la descentralización. La perspectiva es aún incierta sobre lo que se logrará con estas demandas, dado que la primera etapa de documentar y denunciar las prácticas extractivas puede considerarse lograda, aunque con diferencias obvias de situaciones nacionales.

Más aun cuando el ciclo de precios se vuelve inestable y hay en carpeta grandes proyectos en perspectiva, la expansión supone nuevas presiones sobre el territorio, los recursos y las comunidades. A consecuencia de este nuevo contexto un conjunto de señales, que hasta hace poco no existían, están delimitando el espacio para un nuevo debate sobre la extracción de recursos naturales.

En diciembre del 2015 la inauguración de la sede UNASUR en Quito fue momento para plantear la necesidad de disminuir la dependencia del modelo primario. La CEPAL venía haciendo campaña en torno a la necesidad de mejorar la gobernanza de los recursos naturales desde 2013 con UNASUR. En enero 2015, la CEPAL informó que “Autoridades de varios países de América Latina y el Caribe y la CEPAL avanzaron hacia la creación de una agenda regional que desemboque en un pacto por la gobernanza de los recursos naturales”

En paralelo varios proyectos internacionales de cooperación se están enfocando en el tema como Engov financiado por la Unión Europea. (Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando

Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales) El propio BM, después de haber promovido y forzado la desregulación, apoya ahora estudios sobre cómo mejorar la gobernanza de los recursos naturales (La carta de los recursos naturales por ej.) y financia consultores para elaborar recomendaciones en ministerios de minería, como en Chile.

Este retorno de la gobernanza, sin distingo de gobiernos, sugiere al menos un reconocimiento del problema, aunque bastante tardía. Por otro lado la recuperación del concepto sin abordar explícitamente las diferentes posibilidades de uso, es problemático. Dado que la cuestión de los recursos naturales se articula con más variables que la económica, es decir políticas, sociales, territoriales, ambientales y jurídicas, la visión del problema requiere una visión integral. Pero su propia construcción es parte del debate. Por razones de espacio sólo mencionaremos aquí las premisas de partida de la nueva búsqueda de gobernanza y los temas que a nuestro juicio son ineludibles.

Las premisas de la CEPAL:

1. América Latina y el Caribe es una región rica en recursos naturales y varios de sus países se encuentran entre los principales productores mundiales.
2. Hay que mejorar la gobernanza (es decir la captura de renta y su uso) para una economía más diversificada, más sostenible en términos ambientales y con sinergias en materia de empleo, bienestar y un desarrollo económico sustentable para la región.
3. Hay que gobernar la propiedad, los modos de apropiación y la redistribución de las ganancias de productividad, para que sea el conjunto de la sociedad quien se beneficie de la dotación de los recursos naturales.
4. Mejorar la gobernanza de los recursos naturales en la región exige a los países construir los pactos y consensos políticos necesarios. Se necesita una estrategia y política de Estado de largo plazo de cambio estructural e inclusión social.

Podría decirse que es una gran apertura que se consideren estos cuatro ejes, pero hay que mencionar algunas exigencias del debate que son ineludibles, más allá de las buenas intenciones y los objetivos propuestos.

Los temas:

1. No se parte de una situación cero, existe una situación instalada con consecuencias a la vista, tanto en materias económicas, ambientales, sociales y territoriales. Un diagnóstico y un balance crítico son urgentes.
2. Presentar la región como un potencial bruto a seguir explotando es ya un problema, dado que hay que diferentes situaciones por países. De allí que por lo menos habría que considerar tres posibilidades. Países y/o regiones sub-nacionales: a) con recursos naturales en situación crítica de explotación, inviable, b) con recursos y posibilidades de tiempo y capacidades para transición a modelos sostenibles, c) con recursos y peso estratégico para impulsar procesos de transición.
3. La cuestión de la cadena de toma decisiones sobre concesiones y extracción debería ser revisada completamente en búsqueda de modelo más integrales, equilibrados y democráticos. Sin ello será muy difícil obtener el pretendido “pacto y los consensos políticos nacionales”.

En particular deben ser revisados el enfoque dominante, economicista y reductor, sin lo cual las pretendidas estrategias de diversificación y sustentabilidad serán inviables. La centralidad exclusiva del gobierno en la toma de decisiones con base discrecional sin que se consideren modelos de análisis y de evaluación integrales, para los cuales existen instrumentos, bloquea además la creación de consensos amplios, exacerba los conflictos y limita las opciones económicas. La posibilidad de abstenerse o de prohibir extracciones nocivas o que refuerzan desequilibrios ambientales, económicos, sociales y territoriales debe ser considerada.

4. El papel de la integración y la cooperación intrarregional y su relación con la demanda internacional. En particular deben ser revisadas las condiciones y la selectividad de la inversión en recursos naturales, así como las prácticas de las propias empresas extractivas de países de la región.
5. La cuestión de la jurisdicción sobre los recursos naturales, el catastro, la propiedad, el rol de los diferentes niveles de gobierno, requieren no sólo de regulación. Ello implica reconocer y elaborar un nuevo marco de derechos y de prácticas que implican una nueva concepción de la relación entre recursos naturales y sociedad. Varias de estas cuestiones desbordan por lo demás marcos que no son sólo nacionales,

implican territorios compartidos (como los andes y el amazonas), y donde el estado nacional se encuentra contestado frente a soberanías en disputa (étnicas, territoriales, ciudadanas)

6. En esta dirección la discrecionalidad del gobierno es parte del problema. La cuestión de fondo es, qué recurso tiene la ciudadanía, cuando hay desacuerdo y conflicto, frente a empresas, estados dentro del Estado y Estados reacios a defender sus ciudadanos o al menos a aceptar que hay otras visiones legítimas. Hay un debate abierto sobre cómo combinar la institucionalidad política con autoridades independientes de regulación, de concesiones y de explotación, como superintendencias con capacidad de dictamen nacional vinculante y transparente. Acompañadas de tribunales ambientales, instituciones públicas ambientales, con capacidades reales.
7. La creación de instancias reconocidas por las partes (un observatorio regional por ej.) para validar un seguimiento y una evaluación de las prácticas y consecuencias de la explotación de recursos naturales.
8. También hay que llamar la atención sobre la necesidad de que se tomen medidas urgentes, como en los numerosos casos de minería y sus conflictos.

Son estos algunos de los temas mínimos para comenzar la discusión. El riesgo es que la nueva búsqueda de gobernanza sirva de encubrimiento de procesos en marcha de facilitación del extractivismo depredador y de canalización de los problemas acumulados mediante promesas acerca del futuro mejor. Una suerte de “conciliación forzada” entre los intereses a favor de la explotación abierta de recursos naturales y los intereses de quienes impulsan modelos selectivos, regulados, más justos y democráticos de recursos naturales que al fin de cuentas pertenecen a todos. No hay una sola manera de gobernar los recursos naturales es claro, por ello hay que diferenciar esas formas, sus resultados y sus indicadores de éxito.

Una situación incierta sin alternativas

El debate en el que entramos plantea la interrogante: ¿El fin de ciclo es una oportunidad o como lo sugiere la tendencia actual, es un riesgo de intensificar el modelo dominante?

¿Puede abrirse un espacio para una mejor economía política o el pacto pro extractivismo continuará siendo hegemónico?

¿Qué innovaciones políticas institucionales podrían avanzar o seguiremos en un ciclo de conflictos desgastantes?

Es evidente que ello depende de contextos nacionales y de situaciones políticas particulares. Sin embargo en cualquier caso la presencia o ausencia de planteamientos hace una diferencia, sienta precedentes y en ciertas condiciones pueden convertirse en referencia para el debate.

La cuestión es que nos debatimos entre un extractivismo bruto y uno más regulado, pero extractivismo al fin.

En este marco, la consideración de nuevos contenidos de políticas e instituciones adquieren más importancia, algunos de estos elementos pueden ser identificados en los esquemas siguientes.

Es muy difícil pensar el cambio si la academia está cooptada y la matriz mercado céntrica le otorga el poder absoluto de las decisiones a la empresa, y al estado un papel subsidiario. Las capacidades de planificación, de investigación y de debate sobre opciones se pierden inexorablemente, todo se torna imposible si no hay una visión sistémica e integral.

Una de las primeras cuestiones a considerar es el riesgo sistémico.

RIESGO SISTÉMICO

Abrir un país o una región específica a la exploración y la extracción puede no siempre ser el mejor curso de acción.

Si los costos son demasiado altos, puede que no sea factible reemplazar el valor ambiental que se pierde o compensar a quienes se vean afectados. En esos casos, los países podrían elegir no extraer.

El gobierno debe considerar la estructura y la capacidad de las instituciones y los sectores que se prevé que gestionen los procesos a lo largo de la cadena de decisiones.

Se puede llegar a la conclusión de que la economía o el sistema de gobernanza de un país todavía no están preparados para gestionar de manera efectiva ingresos extraordinarios.

Lo anterior podría ser calificado de un sano principio de precaución. La práctica extendida es justamente todo lo contrario, multiplicar concesiones, permisos de exploración que implican captura de territorio y compromisos de explotación. Sin embargo no está claro, como este principio es integrado en el debate, generalmente es más bien ignorado.

La segunda cuestión es igualmente más sistémica y materializa de alguna manera el principio anterior. Se relaciona con la cadena de toma de decisiones. Sin embargo hay puntos de partida distintos.

Uno de ellos es el tomado por los investigadores José Orihuela y Rosemary Thorp,³ como lo muestra el esquema siguiente, que ofrece una concepción que articula criterios de decisión, medidas económicas racionales y manejo político compensatorio, regulatorio y de responsabilidad social.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS		
RETO PARA LA ECOPOL	FUNCIONES QUE SE NECESITAN	POSIBLES FORMAS INSTITUCIONALES
Sensibilidad frente a la extracción y uso del excedente	Capacidades para extraer sabiamente y gastar bien	Instituciones fiscales: ministerio de economía y ente nacional de recaudación tributaria. Ministerio del desarrollo y esquemas de gasto ad hoc Iniciativas participativas y de rendiciones de cuentas
Equilibrio entre atracción de inversiones- desarrollo de largo plazo	Capacidad para conciliar el clima de inversión y el desarrollo sostenible	El parlamento y otras instituciones políticas legitimadas para debatir y construir el consenso sobre metas colectivas de corto y largo plazo Organismo de planificación estratégica Comisiones naciones de desarrollo asesora y supervisoras

³ José Carlos Orihuela y Rosemary Thorp. La economía política de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En Industrias extractiva. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina. Pag. 59. Instituto de estudios peruanos, Centro peruano de estudios sociales, Grupo propuesta ciudadana. 2013, Lima, Perú.

Manejo tasa de cambio	Capacidad para evitar la pérdida temporal de competitividad de otros productos de exportación y sustitutos de importación	Ministerio de economía banco central
Diversificación macro	Capacidad para crear nuevas bases productivas nacionales	Organismo de planificación empresarial e industrial
Diversificación micro	Capacidad de expandir las oportunidades económicas para todos en el ámbito local	Gobierno local Esquemas ad hoc para fortalecer la voz y el voto de los actores del desarrollo
Bienestar ambiental	Capacidad para minimizar las externalidades ambientales negativas	Ministerio del ambiente, entes reguladores nacionales y subnacionales, organizaciones e iniciativas de la sociedad civil para supervisar y regular, esquemas de responsabilidad social.
Mediación de conflictos	Capacidad de mejorar el desarrollo basado en los recursos	Las ONGs y las instituciones del sector público, tales como la defensoría del pueblo como en 1

Fuente: Orihuela y Thorp (2013)

Sin embargo nos parece que el énfasis conserva todavía un sesgo en que las empresas y la atracción de inversión están al centro del debate, y alrededor, otro conjunto de factores agregados que se busca conciliar.

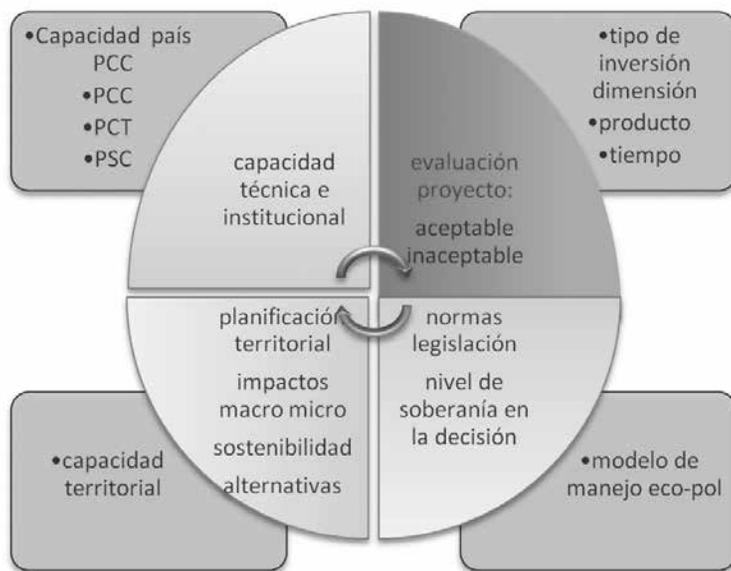
Nuestro punto de partida tiene que ver más con una grilla que impone a cada paso criterios selectivos, que ofrecen una base para dirimir contenidos en las decisiones, independientemente de los procesos expost. Dicho de otro modo, se necesitan reglas y procedimientos para tomar decisiones, basados en otro tipo de evidencia, para no dejar el territorio y los recursos librados a la exclusiva consideración de la inversión y de sus pautas de

rentabilidad. Sin duda que esto exige nuevas capacidades, políticas, técnicas e institucionales.

Un aspecto básico es considerar la situación del país, de manera desagregada en lo territorial, para determinar sus capacidades en materia de planificación territorial, de conocimiento de su estado ecológico y sistémico, incluido los recursos naturales. A partir de este punto de vista el país podría encontrarse, desde sin capacidades hasta con capacidades pasando por un estado de transición. Por ejemplo, no se podrían aceptar concesiones de captura pesquera, industrial principalmente, sin las capacidades previas de diagnóstico del sector.

Ello llevaría a determinar su capacidad territorial para evaluar impactos, sostenibilidad y considerar alternativas, conducentes a rechazo o aceptación de proyectos. La adecuación de las normas y de la soberanía en la decisión sería consistente con estos principios antes de aquellos de inversión y aprobación de proyectos. Es notorio que las concesiones se otorgan sin ningún requisito precedente y en particular considerando la escala territorial y alternativas posibles.

En el esquema siguiente sistematizamos estos aspectos en una perspectiva de conjunto. En él se combinan las capacidades del país, la escala territorial, la selectividad de la inversión y el tipo de inversión propuesta.



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los componentes debiera ser evaluado para determinar a qué distancia se encuentra el país de un modelo integral y consistente de manejo.

TEMAS	DESCRIPCIÓN	EVALUACIÓN DE CAPACIDADES
Capacidad institucional	Se refiere a capacidades técnicas, humanas y políticas para tomar decisiones, evaluar, regular, sancionar.	
Planificación eco territorial	Se refiere a una planificación del territorio que considere enfoques integrales y niveles de decisión sub-nacionales.	
Manejo sectorial y local	Se refiere a la legislación y reglamentación sobre el territorio, los niveles de soberanía y los recursos naturales.	
Regulación ambiental	Se refiere a las disposiciones específicas de la protección del ambiente y las condiciones de vida.	
Legislación sobre concesiones mineras	Condiciones de acceso al territorio.	
Legislación sobre preservación del territorio	Disposiciones específicas sobre conservación del territorio, límites y regulación sobre ventas y enajenación.	

Fuente: Elaboración propia.

Las cuestiones referidas a un modelo integral de toma de decisiones escapan obviamente a las reducciones políticas y de negocios que han primado hasta ahora. Ello implica abordar la relación entre el Estado y territorio y las soberanías en disputa, entre los actores. También la consideración de costos y beneficios debería escapar al exclusivo modelo de negocios e incluir las variables hasta ahora excluidas y sólo consideradas en situaciones post conflicto.

Sin duda que el conjunto necesita de nuevos y mejores instrumentos relacionados con la planificación territorial, los mapas eco sistémicos, nuevas fuentes de información, nuevas capacidades de planificación y regulación. Una carta ambiental sobre criterios de inversión, selectividad y de precaución podrían ser elaborados con este fin. Se trata de elaborar un conjunto de referencias, que como la carta de los derechos humanos, delimiten lo aceptable de lo inaceptable.

BIBLIOGRAFÍA

Actualización de proyecciones de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe. CEPAL, abril 2016.

Anexo estadístico. CEPAL 2015.

Comisión interamericana de derechos humanos Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo 31 diciembre 2015. Original: Español.

Orihuela José Carlos y Rosemary Thorp. 2013. La economía política de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En Industrias extractiva. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina. Pág. 59. Instituto de estudios peruanos, Centro peruano de estudios sociales, Grupo propuesta ciudadana. Lima, Perú.

Jorge Katz. 2016. Adiós al viento de cola: se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural. Cuadernos CEPAL. Marzo.

Reflexiones sobre el desarrollo en América latina y el caribe. 2015. Conferencias magistrales. CEPAL.

CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHO AL DESARROLLO

Gerardo Honty*

INTRODUCCIÓN

El pasado 4 de noviembre entró en vigor el Acuerdo de París. Este acuerdo, que fue adoptado en París en la conferencia de la ONU sobre el cambio climático en diciembre de 2015, requería para su entrada en vigor la ratificación de al menos 55 partes que en su conjunto sumaran como mínimo el 55 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Esto se alcanzó el pasado 5 de octubre cuando los países de la Unión Europea presentaron formalmente sus instrumentos de ratificación y el acuerdo entró en vigor 30 días después de que se hubieron superado ambos umbrales, tal como se establece en su texto.

Este es el mejor resultado que los gobiernos pudieron acordar tras más de 20 años de debates.

El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, dijo que “El fuerte apoyo internacional a la entrada en vigor del Acuerdo de París demuestra que es urgente actuar y refleja que existe entre los gobiernos, un consenso robusto para la cooperación internacional que es esencial para afrontar el reto climático”.

Sin embargo, alcanzar la entrada en vigor de este acuerdo no necesariamente quiere decir que el mundo se encamine a la solución del problema. En setiembre de 2016, poco antes de que se alcanzaran las ratificaciones necesarias, se conoció una carta firmada por 375 de los más importantes científicos en la materia, en la que lanzaban una advertencia: “Las evidencias, cada vez más fuertes, claras y contundentes, condujeron a todos los gobiernos del mundo a suscribir el Acuerdo de París en diciembre 2015. Sin embargo, a pesar del Acuerdo de París, corremos el riesgo de

* Sociólogo e Investigador en energía y cambio climático de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Ha seguido todo el proceso de las negociaciones climática desde sus inicios, participando directamente en varias de las COPs y otros encuentros. Autor de varios libros sobre energía y sustentabilidad en América Latina.

cruzar puntos sin retorno, como alteraciones en la circulación oceánica, la pérdida de enormes masas de hielo y la extinción de especies. Tales riesgos provocarían modificaciones dramáticas durante miles de años. No debemos asumir los riesgos de cruzar estos límites” (ResponsibleScientist, 2016)

Es que el Acuerdo de París es poco exigente y ha llegado demasiado tarde. La Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE.UU. (NOAA, por sus siglas en inglés) informaba en esos días que la temperatura promedio de la Tierra en agosto, había sido de 16,52 °C, 0,05 °C más alta que en agosto del año anterior (NOAA, 2016). Según su informe se trataba del 16to mes consecutivo que batía marcas de altas temperaturas y afirmaba que el 2016 iría a superar el récord alcanzado en el 2015, el año más caliente hasta ese momento. “Los gases de efecto invernadero han empujado la aguja hasta la zona de emergencia”, dijo durante la presentación del informe DekeArndt, jefe de monitoreo de la NOAA.

Por otra parte debe recordarse que el Acuerdo de París no establece metas ni obligaciones para los países. Solo fija un objetivo de no superar los 2° C de aumento de temperatura, pero no define cómo se logrará esto ni qué esfuerzo o compromiso debe asumir cada país para alcanzarlo. Es de esperar que en menos de una década la temperatura media global del planeta supere los 1,5° C, un límite que para la ciencia es bastante más seguro que los 2° C aprobados en el Acuerdo de París (IPCC, 2014a).

La efectividad del acuerdo ha quedado en manos de la buena voluntad que los países expresen en las llamadas Contribuciones Nacionales Determinadas. Sin embargo, estas contribuciones no son suficientes para no superar la meta de los 2° C y mucho menos la de 1,5° C. De manera que si los científicos están en lo cierto y el límite seguro de 1,5° C es superado en el lapso de una década, el Acuerdo de París no logrará evitar los temidos efectos del cambio climático.

¿Cómo es posible que tras 24 años de negociaciones y con amenazas climáticas tan ciertas, tengamos una respuesta tan débil de parte los gobiernos? ¿Por qué es tan difícil alcanzar un acuerdo internacional sobre el clima que sea realmente efectivo para evitar el cambio climático? La respuesta es sencilla: el derecho al desarrollo.

1) CAMBIO CLIMÁTICO Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

El cambio climático ya es una realidad y puede verse particularmente en la región latinoamericana. El último informe del IPCC (2014b) reporta que la temperatura ha aumentado en Sur y Centro América entre 0,7 y 1°C desde mediados de la década de 1970 y esto ya tiene repercusiones

en los ciclos hídricos, la salud de los bosques, la salud de los arrecifes de coral, etc. Hacia el año 2100 la temperatura podría aumentar hasta 4°C en Centroamérica y hasta 6,7°C en Sudamérica y los impactos sobre el ambiente y los ecosistemas continuarán agravándose.

Se han observado cambios en los regímenes de precipitaciones provocando alteraciones en los caudales de los ríos y en la disponibilidad del agua. Existe una tendencia al aumento de las lluvias anuales en el sudeste de Sudamérica (0,6 mm/d en el período 1950-2008) y un decrecimiento en Centro América (-1mm/d entre 1950 y 2008). Los cambios inducidos por el cambio climático en el ciclo del agua afectarán la economía de la región y el bienestar de la población humana, dada su incidencia en la agricultura, la alimentación, la salud y la generación de electricidad, entre otros factores.

El hielo y los glaciares andinos están retrocediendo a un ritmo alarmante (disminución de entre un 20 y un 50% de su tamaño desde finales de la década de 1970), lo que influirá en el volumen de los caudales de los ríos. Se espera que en el futuro continúen retrayéndose aún más y algunos glaciares permanentes podrían desaparecer por completo en un intervalo de entre 20 y 50 años.

La gran variedad de ecosistemas latinoamericanos, que ya se encuentran debilitados por el aumento de la agricultura, las actividades extractivas y la industrialización, sufrirán los efectos del clima. Se prevé que el cambio climático eleve las tasas de extinción de especies y degradación de los ecosistemas y que dé lugar a una sustitución abrupta e irreversible de los bosques amazónicos por vegetación de tipo sabana hacia mediados o finales de siglo.

La región latinoamericana está cada vez más expuesta a presiones relacionadas con el incremento de cambio de uso del suelo, la industrialización y la creciente necesidad de exportaciones hacia el mercado global. Buena parte de los ecosistemas han sido destruidos o degradados y los que aún persisten se encuentra amenazados por el rápido crecimiento agrícola, ganadero, minero, la construcción de carreteras, hidroeléctricas, etc. La deforestación es la principal causa de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y es uno de los principales contribuyentes al cambio climático de la región. Se prevé que el cambio climático repercuta en la productividad agrícola, lo que tendría importantes consecuencias para la seguridad alimentaria y la economía de varios países.

El aumento del nivel del mar ha afectado y seguirá afectando a los sistemas costeros y marinos de toda América Latina. Decenas de millones de personas viven en zonas costeras directamente expuestas a los fenómenos

climáticos. La combinación del cambio climático y la sobrepesca, la contaminación, las especies invasoras y la destrucción del hábitat tendrá un efecto negativo en la biodiversidad y en la salud de esos ecosistemas.

Las condiciones socioeconómicas son diversas en los países de la región pero debe resaltarse que el 45% de la población centroamericana y el 30% de la que vive en Sudamérica se encuentran bajo los límites de pobreza. Esto repercute en los niveles de acceso al agua potable, al saneamiento, la vivienda adecuada y sistemas de salud, haciendo más vulnerables a estas poblaciones ante el cambio climático.

Los cambios en los patrones climáticos están teniendo consecuencias negativas para la salud humana. Factores tales como alteraciones en las temperaturas y precipitaciones, están asociados a enfermedades respiratorias y cardiovasculares, enfermedades transmitidas por vectores y a través del agua (malaria, dengue, fiebre amarilla, leishmaniosis, cólera y otras enfermedades diarreicas), hantavirus y rotavirus, entre otras. Considerando las vulnerabilidades existentes en materia de salud, agua, saneamiento, nutrición, etc. es muy probable que el cambio climático incremente los riesgos para la salud humana.

La Convención

De la evidencia del cambio climático y de la incidencia de la humanidad en él, se tienen noticias, al menos, desde mediados del siglo pasado. Uno de los puntos culminantes sin embargo, de la creciente preocupación del mundo en torno al tema, pudo constarse con la creación en 1989 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Tres años, después la trascendencia del tema se vería coronada por la aprobación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Por Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se conoce tanto al documento firmado en 1992 como a la organización que la gobierna. En tanto documento, es el texto principal que reúne los principios orientadores y las definiciones primordiales de la estructura organizativa de la Convención. En cuanto a su institucionalidad es la sección de la Organización de Naciones Unidas encargada de gobernar los asuntos del cambio climático a nivel global¹.

¹ Para mayor información sobre la estructura, historia y organización de la CMNUCC puede visitarse su sitio en español: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php

El documento es un texto relativamente breve de 27 artículos, que fue aprobado en 1992 y entró en vigor en 1994, una vez que reunió todas las ratificaciones necesarias². Si bien los temas que allí se abordan son variados, hay algunos que tienen relevancia a la hora de analizar las dificultades para alcanzar un acuerdo efectivo. A saber: el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la cuestión de la Equidad, el derecho al desarrollo y la separación entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD).

El PRCD fue establecido en la llamada Declaración de Río aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992³.

El principio 7, conocido como “Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” expresa: *“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”*

Basado en esta declaración, el artículo 3 de la CMNUCC reconoce este principio: *“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos”*

Esta definición ha llevado varios años de debate acerca de la manera de entender y valorar la “responsabilidad” que a cada país le cabe en el

² El texto completo de la Convención puede encontrarse en español en el sitio: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

³ El texto completo en español de la Declaración de Río puede encontrarse en: www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

fenómeno del cambio climático antropogénico⁴. Obviamente la variable principal para medir esta responsabilidad es el volumen de emisiones de GEI que cada país ha lanzado a la atmósfera. Pero la contribución de cada país es diferente según el período de tiempo que se considere y la ponderación en función de su tamaño.

Una primera manera de medir la responsabilidad es la evaluación anual de cada país en términos absolutos, es decir cuántas toneladas de gases de efecto invernadero emite cada uno de los países cada año. China, Estados Unidos, India, Rusia e Indonesia, son, en ese orden los mayores emisores mundiales en la actualidad.

Sin embargo, el problema del cambio climático no se origina en las emisiones actuales, de manera que muchos países argumentan que la variable a considerar para medir correctamente la contribución de cada uno es la “responsabilidad histórica”. Esto es, la suma de todas las emisiones de cada país en un período prolongado, que normalmente refiere al período que va desde el comienzo de la era industrial hasta la actualidad. Cuando se hace este cálculo los países desarrollados suelen tener una responsabilidad bastante mayor que los países en desarrollo. Utilizando este indicador, los cinco mayores emisores son: Estados Unidos, China, Rusia, Alemania y el Reino Unido.

Pero tampoco esta manera de medir resulta del todo equitativa, en tanto los países tienen “tamaños” diferentes, ya sea en población, volumen de su economía, capacidades tecnológicas, etc. Una de las formas más comunes de ponderar la contribución de cada país al efecto invernadero son las emisiones “per cápita”, es decir, ponderando su incidencia en el cambio climático en función del número de habitantes. Cuando se realiza esta operación, la responsabilidad de cada país resulta diferente a cuando se miden las emisiones en términos absolutos o en un análisis histórico. Kuwait, Brunei, Belice, Catar y Guinea Ecuatorial, son los mayores emisores cuando se utiliza el indicador de emisiones ponderados según cantidad de habitantes (ver Tabla 1).

Cada uno de estos indicadores refleja diferentes interpretaciones del problema y –como puede verse– dan resultados completamente distintos. De ahí que este punto sea tan controvertido en las negociaciones.

⁴ Vale la pena recordar que para la Convención el cambio climático es el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana” (Art. 1 par. 2).

Como no se ha llegado a un acuerdo en la forma de asignar la “responsabilidad” de cada país al fenómeno del cambio climático, resulta imposible establecer cuál es el grado de compromiso que debe asumir cada uno para su solución.

Tabla 1. Mayores emisores per cápita (2012)

	País	MtCO ₂ e totales	tCO ₂ e per cápita
1	Kuwait	202.47	62.29
2	Brunei	22.07	53.53
3	Belice	14.59	45.03
4	Catar	85.25	41.58
5	Guinea Ecuatorial	26.18	35.56
6	Omán	109.32	32.99
7	Trinidad & Tobago	40.40	30.21
8	Australia	685.05	30.14
9	Bahréin	33.25	25.23
10	Canadá	856.28	24.64
11	Emiratos Árabes U.	216.04	23.47
12	Estonia	29.86	22.57
13	Libia	130.60	21.22
14	Mongolia	59.11	21.14
15	Luxemburgo	11.17	21.05
16	Turkmenistán	108.32	20.94
17	Arabia Saudita	526.97	18.63
18	Estados Unidos	5,822.87	18.55

Fuente: Elaboración propia sobre datos de WRI, CAIT 2.0

Otro tema relacionado, aunque menos debatido es, si la responsabilidad de las emisiones les cabe a los productores o a los consumidores. Por ejemplo: las emisiones del petróleo que se produce en un país pero se consume en otro son contabilizadas en el país consumidor (pues las emisiones se originan en el momento del consumo). Pero las emisiones de los productos agrícolas que se producen en un país y se consumen en otro se contabilizan en el país productor

(pues es allí donde se originan las emisiones). Esto ha llevado a varios países a argumentar que las emisiones que se le están asignando en realidad deberían contabilizarse en otro (productor o consumidor según el caso).

Como puede verse, el PRCD es fácil de comprender pero muy difícil de aplicar en el contexto de unas negociaciones en el que cada país defiende sus propios intereses y nadie defiende los intereses comunes.

Pero, como dice el artículo 3 de la Convención, no solo las “responsabilidades” deben ser evaluadas para determinar la contribución que cada país debe hacer, sino también las “capacidades nacionales”. Y una vez más los indicadores pueden ser varios y no hay acuerdo acerca de cuál debe ser utilizado.

Una diferenciación podría ser por el tamaño de su economía (Producto Interno Bruto), por el grado de desarrollo (Índice de Desarrollo Humano, Ingreso per cápita, etc.), por sus capacidades tecnológicas, su capacidad de reconversión productiva, etc. Tampoco en esto hay un acuerdo de manera que asignar la contribución de cada país, *“sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”*.

Como se habrá visto también este Principio de la Convención establece que las medidas que se tomen para la protección del clima deben hacerse “sobre la base de la equidad”. Una vez más la expresión requiere de alguna base de indicadores para evaluar cómo se distribuyen equitativamente los costos y beneficios de los resultados de la negociación. Y esta consideración nos lleva directamente al siguiente punto: el “derecho al desarrollo”

No detener el crecimiento económico

Los principios 4 y 5 de la Convención, también incluidos en el Artículo 3, reivindican el derecho al desarrollo de todos los países y la necesidad de alentar el crecimiento económico y el comercio internacional como forma de hacer frente a los efectos del cambio climático. Vale la pena transcribirlos en su totalidad para comprender las dificultades a las que se enfrenta la Convención a la hora de acordar medidas para detener el cambio climático:

4. Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que

el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

5. Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

Estos principios son claves pues obligan a la Convención a buscar soluciones al cambio climático y medidas de reducción de emisiones que, no solo no ponga en riesgo el crecimiento económico, sino que lo “promuevan”. Siendo el crecimiento económico uno de los mayores impulsores del consumo de energía y materiales, la tarea es ardua. Los escenarios esperables a futuro indican una presencia mayoritaria de los combustibles fósiles en la matriz energética: el petróleo, el gas y el carbón siguen alimentando las tres cuartas partes del consumo energético mundial⁵.

En efecto, las proyecciones habitualmente aceptadas, como las de la AIE (2014) o del Departamento de Energía de los Estados Unidos (EIA, 2014), señalan un aumento global de energía cercano del 40% en los próximos 25 años, considerando los mejores resultados de las negociaciones sobre clima y la introducción de medidas de eficiencia energética. Estos escenarios estiman que las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía se elevan desde unos 31 GtCO₂ en 2010 hasta 36 GtCO₂ en 2020 y luego a 45 GtCO₂ en 2040, un incremento del 46%. Esto se traducirá en una elevación de la temperatura media a largo plazo de 3,6 °C, es decir, muy por encima del objetivo de 2 °C acordado internacionalmente.

El tiempo para tomar la decisión de recortar las emisiones es muy breve. Las usinas térmicas a carbón o petróleo, las refinerías y toda la infraestructura con ellas relacionadas tienen una vida útil de entre 40 a 60 años. Toda decisión que se tome ahora sobre las inversiones destinadas al sector energético tendrá implicancias en el volumen de gases de efecto invernadero que se emitan durante el próximo medio siglo. Los informes

⁵ Véase por ejemplo los escenarios de la Agencia Internacional de la Energía (www.energyoutlook.org), la Administración de Información de la Energía (<http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>) o BP (<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/energy-outlook.html>).

citados indican que cerca de las cuatro quintas partes de las emisiones permitidas para 2035 están ya comprometidas por centrales eléctricas, fábricas, edificios, etc. ya existentes. Si no se toman medidas para reducir las emisiones de CO₂ antes de 2020, el conjunto de infraestructuras energéticas existentes para esa fecha ya habrá comprometido todas las emisiones de CO₂ permitidas.

En todos los casos la mayor parte del aumento del consumo se da en los países en desarrollo, apuntalando un crecimiento económico sostenido. En virtud de los principios 4 y 5 de la Convención, el Acuerdo de París no puede impedir esta trayectoria de crecimiento, necesariamente condicionada al uso de energía.

La sustitución de esas fuentes fósiles por renovables, posible alternativa para sostener el crecimiento con menores emisiones, presenta al menos dos problemas. En primer lugar hay unos límites tecnológicos: hay varias alternativas no fósiles para la generación de electricidad pero no hay opciones para los motores de combustión que son la mayor parte del consumo de petróleo. Por otra parte es al menos discutible que existan recursos suficientes para hacer esta sustitución (Honty G., 2014)

En consecuencia, los principios 4 y 5 de la Convención que reivindican el derecho al desarrollo y al crecimiento económico de todos los países se torna un obstáculo fundamental para encontrar caminos de solución a la crisis climática, en tanto se torna bastante difícil separar el “derecho al desarrollo” del “derecho a aumentar las emisiones”.

2) EL ACUERDO DE PARÍS

El Acuerdo de París fue aprobado por la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) el 11 de diciembre de 2015 y su texto está incluido como anexo de la Decisión 1/CP.21⁶. El mismo entró en vigor en noviembre de 2016 luego de cumplir con las ratificaciones necesarias como se comentó al inicio de este artículo.

El Acuerdo incluye 29 artículos con disposiciones generales, sustantivas, procedimentales y finales. Las *disposiciones generales* incluyen definiciones y objetivo, y las *disposiciones sustantivas* abordan los temas medulares relativos a: Mitigación; Adaptación; Pérdidas y daños; Financiamiento; Desarrollo y transferencia de tecnología; Fomento de la capacidad; y

⁶ El texto puede descargarse en los seis idiomas oficiales de la ONU desde el sitio: http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/items/9445.php

Educación, capacitación, concienciación ciudadana y participación social. Las *disposiciones procedimentales* establecen: los Enfoques cooperativos, el Mecanismo de contribución a la mitigación y el desarrollo sostenible; el Marco de transparencia, el Diálogo y balances mundiales entre las Partes; el Mecanismo para facilitar la implementación y promover el cumplimiento; los arreglos institucionales y de órganos. Las *disposiciones finales* sobre la entrada en vigencia, enmiendas, anexos, solución de controversias, votación, depositario, reservas, retiro y lenguas.

Por razones de espacio, este artículo se centrará en las partes medulares del Acuerdo que refieren más directamente al cometido principal de este análisis: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a fin de evitar los riesgos del cambio climático y el derecho al desarrollo.

Antecedentes

El Acuerdo de París es el resultado de una hoja de ruta trazada por la Convención en la COP 17 de Durban (2011). Allí se decidió la creación de un nuevo órgano subsidiario denominado “Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Fortalecida” (ADP, por su acrónimo en inglés) que debería iniciar sus trabajos a mediados de 2012 y finalizarlos a más tardar en 2015⁷.

La cuestión del derecho al desarrollo estaba en el centro del debate de manera que el mandato que recibió la ADP fue alcanzar en 2015 “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes” que entrara en vigor en el año 2020.

Dos de los ejes principales de la discusión de entonces quedaba reflejado en este mandato. En primer lugar, cuán vinculante debía ser el acuerdo, es decir, el grado de cumplimiento que iba a ser exigible a las Partes, particularmente en lo referido a las metas futuras de emisiones de gases de efecto invernadero. En segundo lugar, la expresión “aplicable a todas las Partes” intentaba extender el enfoque del Protocolo de Kioto –que solo contenía metas cuantificadas de emisión para los países desarrollados- a todos los países.

Para comprender mejor el alcance de esta desavenencia es necesario recordar los detalles del texto que dio origen a la Convención de Cambio Climático y que fueron comentados anteriormente: el principio de

⁷ Todas las decisiones de la COP 17 pueden descargarse del sitio: http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/session/6294/php/view/decisions.php

responsabilidades comunes pero diferenciadas y el mandato de promover el crecimiento económico y el desarrollo.

Con este fundamento, la Convención establece una clara división entre las Partes que son países “desarrollados” y aquellas que son países “en vías de desarrollo” asignándole, consecuentemente, diferentes derechos y obligaciones a cada uno de esos grupos. Para ello, el texto de la Convención contiene dos anexos. En el Anexo I se listan los países desarrollados que deben reducir sus emisiones y demostrar el liderazgo en esta materia. En el Anexo II se listan a los países desarrollados que, además de reducir emisiones, deben proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo. Estos últimos pasan a ser mencionados en las negociaciones internacionales como países “No Anexo I”.

Cuando se firmó el Protocolo de Kioto (PK) en el año 1997 (COP 3), esta diferencia se hizo explícita definiendo límites de emisiones para cada uno de los países del Anexo I. El primer período de compromiso del PK fue establecido para los años 2008 a 2012 y la meta debía comprobarse como promedio de las emisiones ocurridas en el quinquenio⁸.

Sin embargo, la realidad económica y social de los años 1992 ó 1997 ya no era la misma en el año 2011 cuando se negociaban las decisiones de Durban (ver Tabla 2). Los países en vías de desarrollo en su conjunto superaban en sus emisiones de GEI a los países desarrollados y los tamaños relativos de sus economías, en algunos casos, ya no eran tan dispares (ver Tabla 2). El caso paradigmático de este cambio fue la evolución de China, que por ese entonces se convertía en la primera economía mundial y el mayor emisor de GEI del planeta.

Tabla 2. Emisiones mundiales de GEI (en MtCO₂e)

	1990	2012
Anexo I	18,600	15,914
No-Anexo I	11,900	30,134
Total	30,500	46,048

Fuentes: CMNUCC (2005 y 2006) para 1990 y CAIT 2.0 para 2012

⁸ Toda la información oficial sobre el Protocolo de Kioto puede encontrarse en el sitio: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php. La COP 18 de Doha fijó el segundo período de compromiso del PK entre los años 2013 a 2020.

En virtud de ello, la aceptación por parte de los países desarrollados del PRCD, que parecía tan evidente en 1992, era difícil de sostener en 2011. Varios de estos países ya habían adelantado que no aprobarían ningún acuerdo que no impusiera límites de emisiones al menos a las mayores economías en desarrollo. Por otra parte, la experiencia del abandono del PK por parte de los Estados Unidos de Norte América por esta misma razón, era un antecedente bastante convincente de la imposibilidad de mantener aquella distinción original.

Tabla 3. Primeras diez economías mundiales según Producto Bruto Interno e Ingreso Nacional Bruto por habitante (2013)

	INB/h en USD (PPA)		PBI en miles de millones de USD	
	1	Qatar	123.860	Estados Unidos
2	Singapur	76.850	China	9.240
3	Noruega	66.520	Japón	4.901
4	Estados Unidos	53.960	Alemania	3.630
5	Arabia Saudita	53.780	Francia	2.735
6	Suecia	44.660	Reino Unido	2.522
7	Alemania	44.540	Brasil	2.245
8	Dinamarca	44.440	Rusia	2.100
9	Austria	43.810	Italia	2.071
10	Países Bajos	43.210	India	1.876

Fuente: Base de datos del Banco Mundial

En ese contexto es que se le da el mandato al ADP de encontrar “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal” algo que según las declaraciones de la propia Secretaria Ejecutiva de la Convención de entonces, Christiana Figueres, “lo que eso significa aún tiene que ser decidido” (El País, 11/12/11). Y por otro lado, que este nuevo acuerdo fuera “aplicable a todas las Partes”, de manera de dejar atrás la división entre los países Anexo I y no Anexo I.

La naturaleza legal del Acuerdo finalmente aprobado en París aún genera controversias, pero hay un consenso general en que este es legalmente

vinculante en lo procedimental, pero voluntario en lo sustantivo. Debe considerarse además que el Acuerdo de París ha sido incluido como Anexo a la Decisión 1/CP.21. Muchas reglas y especificidades relativas al Acuerdo quedaron plasmadas en el texto principal de la Decisión (y no en el propio Acuerdo) y estas pueden ser sustituidas por nuevas decisiones ordinarias de la CMNUCC.

Las Metas en el Acuerdo de París

El problema principal al que se enfrentan los negociadores es que la división entre los países Anexo I y no Anexo I está en el propio texto de la Convención⁹, de manera que es muy difícil obviarla en las negociaciones y en las decisiones bajo su mandato. Y el Acuerdo de París refleja claramente esta imposibilidad.

Como consecuencia de no poder consensuar objetivos de reducción de emisiones, el Acuerdo de París no contiene metas en lo que respecta al propósito principal de la Convención: “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Art. 2). Las únicas metas en este sentido están establecidas en el los artículos 2.1.a y 4.1. del Acuerdo de París.

El primero, expresa el objetivo de “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales”. Sin embargo este objetivo no está cuantificado en términos de emisiones con lo cual no se puede establecer el presupuesto de carbono disponible ni los plazos en los que este debe ser ejecutado¹⁰.

Pero aún si esto fuera posible de hacerse apelando a los escenarios del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés¹¹), el Acuerdo no establece de qué manera se distribuirá ese presupuesto de carbono entre los países y consecuentemente, que cuota parte de emisiones le es asignado a cada uno. Es decir, en base al Acuerdo

⁹ http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php

¹⁰ Se conoce como “Presupuesto de carbono” al volumen total de carbono que puede emitirse a la atmósfera en un cierto período de tiempo a fin de no exceder un cierto límite de aumento de temperatura (en este caso 2°C).

¹¹ El IPCC fue creado en 1988 a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Ha trazado diferentes escenarios de emisiones a futuro y sus implicaciones con el fin de facilitar la decisión política.

de París no es posible exigirle a ninguna de las Partes obligación alguna a este respecto.

El segundo objetivo (artículo 4.1) se propone “lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible (...) para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”.

La fecha del “pico” (punto máximo) y del “equilibrio” (cero neto) de las emisiones, son elementos claves para decidir la trayectoria de emisiones posible en los años futuros y los grados de probabilidad de éxito. Las expresiones “lo antes posible” y “en la segunda mitad del siglo” demuestran la dificultad de la Convención de alcanzar un consenso en este tópico.

Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

El elemento central del Acuerdo de París son las llamadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). Estas fueron introducidas en la 19ª Conferencia de las Partes (COP 19) de la CMNUCC, celebrada en Varsovia en 2013¹². Su cometido es registrar las contribuciones de todas las Partes en el esfuerzo por estabilizar las emisiones de GEI.

Este enfoque es novedoso en la historia de la Convención, ya que, como se vio anteriormente, hasta el Acuerdo de París los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, solamente eran obligatorios para los países desarrollados.

En el pasado la Convención había dispuesto metas cuantificadas de reducción de emisiones para los países desarrollados –a través del PK en 1997- y Acciones Nacionales Apropriadas al País (NAMAs)¹³ para los países en desarrollo a partir de 2010. El nuevo enfoque, que surge de la Plataforma de Durban y se plasma en el Acuerdo de París es “aplicable a todas las Partes” aunque con diferentes características según sus “circunstancias nacionales”¹⁴. Lo que no ha logrado definir la Convención en París son los

¹² Originalmente se les llamó Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés).

¹³ Las NAMAs son acciones voluntarias de los países en desarrollo generalmente asociadas a financiamiento externo. Toda la información oficial sobre NAMAs puede encontrarse en el sitio: http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/7476.php

¹⁴ “El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. (Art 2.2 del Acuerdo de París)

criterios con los cuales se evaluarán esas circunstancias nacionales, y que condicionan las posibles obligaciones o derechos de cada una de la Partes.

Las NDC son el resultado final de una larga negociación en el seno de la CMNUCC acerca de la necesidad y pertinencia de metas de reducción de emisiones en los países en desarrollo. El debate central ha sido siempre el mismo: cómo determinar cuáles países deben asumir metas de reducción, con qué ambición, cómo se miden y controlan, cómo se financian, etc.

No obstante, nótese que la Convención ha cambiado el concepto que venía utilizando de “Compromisos” por el de “Contribuciones”. El Acuerdo de París ha modificado el anterior enfoque “de arriba a abajo” (top-down) por el “de abajo a arriba” (down-top). Desde la firma de la Convención en 1992 hasta ahora el enfoque que prevaleció en la negociación fue: intentar definir la meta global primero y repartir el esfuerzo después (top-down), como ocurrió durante la negociación del PK. El nuevo abordaje basado en las Contribuciones hace el camino inverso: cada Parte propone el esfuerzo que está dispuesto a hacer y luego se evalúa el alcance global de la suma de las metas (down-top).

Las NDC son abordadas principalmente en el Artículo 4 del Acuerdo de París y en el punto III de la Decisión 1/CP.21. Existen una serie de recomendaciones generales descritas en el texto de la Decisión (no en el propio Acuerdo) pero no hay un mandato obligatorio sobre los elementos que debe contener una NDC¹⁵. Solo explicita la exigencia de ser presentada cada 5 años y que cada una de ellas debe mostrar una “progresión” respecto a la anterior. En la Decisión se pide a las Partes que comuniquen su primera NDC a más tardar en 2020.

Con la misma generalidad, el Acuerdo establece que las Partes deberán “rendir cuentas” de sus NDC pero no define mecanismos, instrumentos o modalidades, así como tampoco las eventuales penalidades por incumplimiento (a diferencia de lo que ocurría en el PK, donde sí se establecían métodos e indicadores específicos para la evaluación y las eventuales penalizaciones).

¹⁵ La NDC “...podrá incluir, entre otras cosas y según proceda, información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación, si corresponde, de un año de base), los plazos y/o períodos para la aplicación, el alcance y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los utilizados para estimar y contabilizar las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y, en su caso, las absorciones antropógenas, y una explicación de los motivos por los que la Parte considera que su contribución determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa... (Parágrafo 27 de la Decisión 1/CP.21)

A la luz de las INDCs presentadas previo a la COP 21 pueden identificarse diferentes tipos de contribuciones. Algunas presentan metas nacionales de emisiones, otras metas sectoriales (por ejemplo de energías renovables). Algunas (como la presentada por Uruguay) establecen objetivos de “intensidad de carbono” (CO₂/PBI), mientras solo describen proyectos o medidas a implementar. Como puede verse el nivel de compromiso y las eventuales formas de evaluación son diversas y de difícil cuantificación en términos de emisiones.

3) PERSPECTIVAS

Como se expresaba más arriba, el Acuerdo de París es legalmente vinculante en lo procedimental, pero voluntario en lo sustantivo. Los niveles de ambición respecto a las metas de reducción de emisiones quedan librados a la voluntad que cada una de las Partes exprese en su NDC. Como tampoco existen definiciones precisas en cuanto a las modalidades de monitoreo internacional, evaluación de avances, eventuales penalidades por incumplimiento y otros asuntos de relevancia, estos serán materia de las futuras negociaciones y decisiones.

Es de esperar que las próximas COPs y reuniones inter seccionales sean el escenario de arduas negociaciones para decidir todos los aspectos que quedaron sin resolver y que resultarán sustanciales para asegurar la meta de los 2°C. Particularmente será un eje de debate cómo evolucionará la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Anexo I y no Anexo I de la Convención) a la luz del nuevo Acuerdo de París o si se introducirá algún tipo de diferenciación entre los países no Anexo I.

Las INDC que habían sido presentadas como indicativas previo a la COP 21 de París mostraron un panorama poco alentador. Las emisiones globales resultantes de las contribuciones voluntarias de las Partes trazan una trayectoria de aumento de la temperatura media mundial muy por encima de los 2°C (CMNUCC, 2016).

En consecuencia es esperable que los esfuerzos de las futuras negociaciones estén centrados en mejorar estas contribuciones. Pero para ello será necesario profundizar en los criterios para la determinación de las “responsabilidades” y las “capacidades” de cada una de las Partes, algo que no ha logrado la Convención desde su constitución.

“El Derecho al Desarrollo”

A la luz de la exposición realizada hasta aquí, el “derecho al desarrollo” es una quimera, una utopía irrealizable, además de un error. No existe

ninguna posibilidad de que todos los humanos del planeta alcancemos “el desarrollo”.

Es necesario dejar constancia de que el “desarrollo” del que aquí se habla es esencialmente el desarrollo económico, en el marco del cual, se espera una creciente provisión y diversificación de bienes y servicios que estén al alcance de todos los grupos, estratos o clases sociales.

Suele citarse un famoso discurso de Harry Truman del 20 de enero de 1949 ante el Congreso de los Estados Unidos para fijar el punto de partida del concepto de “Desarrollo”. En aquél histórico discurso Truman dividió a los países en desarrollados y subdesarrollados y estableció la idea de que todos los países debían seguir los mismos pasos para alcanzar el nivel de desarrollo.

Con más o menos rigor académico, con más o menos matices, esta concepción del desarrollo permeó hacia las directrices políticas y económicas de todos los países del globo y se instaló en el universo simbólico de todas las sociedades del planeta como el objetivo a alcanzar.

Existen otras interpretaciones, visiones y concepciones del Desarrollo, no hay duda sobre ello. Pero cuando los países, en el seno de las Naciones Unidas reivindican su derecho al desarrollo de lo que están hablando es de su derecho a alcanzar los estándares de vida de los países “desarrollados”. Y de ese particular derecho al desarrollo es del cual trata este artículo.

Los discursos y las posiciones que los países en desarrollo defienden en la Convención de Cambio Climático, no refieren a la necesidad de que sus pueblos encuentren su propia y autónoma manera de evolucionar como sociedades bajo parámetros o concepciones diferentes. Lo que argumentan es que bajo los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de equidad, la Convención les otorga el derecho al crecimiento de sus economías hasta alcanzar el nivel de los países considerados como desarrollados.

Más allá de un necesario debate acerca de deseabilidad de seguir ese estilo de desarrollo, el problema es que hay unos límites naturales imposibles de trascender para el logro de este objetivo. Solo por citar un ejemplo: si todos los países del mundo alcanzaran en 2035 el grado de desarrollo de Canadá o Estados Unidos, se requeriría un consumo energético cuatro veces mayor que el previsto y nueve atmósferas como la terráquea para poder absorber sus emisiones.

Es muy paradójico ver a ciertos países en desarrollo criticando el consumismo y la forma de vida de los países desarrollados y a la vez defender su derecho a ser como ellos. De alguna manera, si logran finalmente su objetivo, se transformarían rápidamente en los mismos villanos que hoy repudian.

Hay muchas versiones de Desarrollo Bajo en Carbono, basadas en el uso de energías renovables y eficiencia energética que argumentan que el desarrollo para todos es posible. Sin embargo, cuando se analizan los límites físicos del planeta para dar respuesta a los insumos materiales necesarios o a las limitaciones y efectos rebote de la eficiencia energética estas proyecciones resultan, cuando menos, dudosas como fue mencionado más arriba.

Desde cierto punto de vista, esta conclusión es injusta y supondría que las asimetrías entre los países entonces deben quedar intactas y debe mantenerse la división entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Pero en realidad lo que se está tratando de exponer es que no existe algo como el “Derecho al Desarrollo” para ningún país del planeta. Al menos si se lo mira desde la capacidad de la biosfera de proveernos de recursos para el sostén de la vida.

Es necesario asumir que todos los países del globo deben salir del desarrollo. Es más, tarde o temprano, por las buenas o por las malas, saldrán de él pues no existe la posibilidad del desarrollo para todos. La cuestión es, si la sociedad humana continuará tras la quimera del desarrollo o comenzará a bajarse de ese tren, inventando otra forma de vida antes que el tren los expulse definitivamente.

El desafío para los países latinoamericanos es intentar una nueva base para una economía sustentable y socialmente justa diferente del “Desarrollo”. Seguramente mucho tiene que cambiar para que algo así prospere, pero no hay duda que el camino actual nos conduce a un callejón sin salida.

Los movimientos de transición y las teorías del decrecimiento en los países desarrollados, las ideas sobre las Transiciones y las conceptualizaciones sobre el Buen Vivir en América Latina, entre otras, comienzan a abrir ventanas hacia esas nuevas alternativas. Estos movimientos e intelectuales están proponiendo el derecho a salir del desarrollo como una nueva estrategia para atender los problemas sociales y ambientales de las sociedades actuales (véase por ejemplo, Gudynas E. y Acosta A., 2011).

El cambio climático es solo uno de los límites al desarrollo pero las evidencias de su agotamiento son múltiples. La tarea de construir alternativas no será sencilla, pero un buen comienzo es reconocer la inviabilidad de continuar por el mismo camino. Y esto es lo que se ha tratado de exponer en este artículo.

REFERENCIAS

(AIE) Agencia Internacional de la Energía 2014. “World Energy Outlook 2014”. París. OCDE/IEA. Disponible en www.worldenergyuoutlook.org.

(CMNUCC) Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2005. “Sexta recopilación y síntesis de las comunicaciones nacionales iniciales de las partes no incluidas en el Anexo I de la Convención” FCCC/SBI/2005/18/Add.2

_____. 2006. “Datos de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero correspondientes al período 1990-2004 y situación de la presentación de informes” FCCC/SBI/2006/26

_____. 2015. “Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional” FCCC/CP/2015/7

(EIA) Energy Information Administration. 2014. “International Energy Outlook 2014”. Disponible en <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/>

Gudynas E y Acosta A. 2011. “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”. Utopía y Praxis Latinoamericana / Año 16. N° 53 (Abril-Junio, 2011) Pp. 71 - 83

Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social. CESA – FCES – Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

Honty, G. 2014. “El límite de las energías renovables”. Ecuador Debate No 92. Quito. Disponible en: <http://www.energiasur.com/el-limite-de-las-energias-renovables>

(IPCC) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. 2014a. “Quinto Informe de Evaluación”. Disponible en www.ipcc.ch

_____. 2014b. “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability”. WorkingGroup II, Chapter 27. Central and South America. Disponible en www.ipcc.ch

(NOAA) National Oceanic and Atmospheric Administration. 2016. “Global Analysis - August 2016” Disponible en <http://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201608>

Responsible Scientist. 2016. *“An Open Letter Regarding Climate Change From Concerned Members of the U.S. National Academy of Sciences”*. Disponible en <http://responsiblescientists.org/>

HACIA UNA DEFINICIÓN DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA PARA SUDAMÉRICA: ANTROPOCENO, GEPOLÍTICA Y POSDESARROLLO

Bruno Fornillo*

La cantidad total de la actividad humana es una “nueva fuerza geológica” en el planeta, porque desata una capacidad de destrucción capaz de poner en suspenso las condiciones de existencia de los seres vivos, absolutamente interdependientes en términos ecológicos. Evidentemente, el cambio ambiental global posee múltiples consecuencias sobre la reproducción de la biosfera: aumento incontrolable de la temperatura; contaminación de la tierra, la atmósfera y el agua; acoso sobre el entorno natural -deforestación, derretimiento de hielos, degradación de los suelos;- quiebre de los ecosistemas, pérdida de especies, agotamiento de recursos naturales estratégicos. Ciertamente, sumidos en un curso de desarrollo irrefrenable, la entropía destructora del capital, las sinergias que despierta y su tipo de metabolismo generan profundos peligros cada vez más difíciles de atemperar: según la Red Huella Global, el planeta ya no se reproduce, puesto que no basta con él para reponer lo que se extrae, y a este paso para 2050 serán necesarios más de dos planetas para satisfacer nuestro ritmo de degradación.¹ Esta inédita capacidad desplegada por el ser humano en los últimos 200 años para dominar y modificar radicalmente su entorno vital ha sido llamada “era del Antropoceno” por el premio Nobel de química de 1995, Paul Crutzen, subrayando el papel del hombre como causa evidente de estas mutaciones descomunales.

Ahora bien, detrás de este colapso ecológico-social se halla la tracción incansable de la energía fósil, responsable del 56% de las emisiones de efecto invernadero, de mares de residuos plásticos, pero también del fetichismo del desarrollo imparable. De principio a fin, nuestra experiencia vital en

* Doctor en Geografía y Doctor en Ciencias Sociales, Investigador en energía y procesos políticos en Argentina y Bolivia, Publicaciones de libros y artículos sobre temas de geopolítica, energía, posdesarrollo y procesos políticos.

¹ Véase: www.footprintnetwork.org

la sociedad contemporánea está soportada en el flujo hidrocarburífero: el poder fósil de 12 Tetrawatts desatados en el año 2005 empalidecen los 0,5 Tetrawatts de la fuerza conjunta de los siete mil millones de seres humanos. Más palpable: una casa suele disponer del “empuje” de 100 individuos, un auto de 2.000 y una mercancía que viaja entre los océanos para satisfacer nuestro consumo en torno a los 6.000 hombres, que representan el trabajo invisible de los “esclavos energéticos”, sin su energía fósil mantener el tipo de vida actual solo sería posible para una ciudad del tamaño de Londres, mientras que todo el resto de la humanidad debería trabajar para ella. Por si fuera poco, en comparación con lo que posibilita, la energía es barata, con apenas dos dólares es posible desplazarse en auto cerca de 15 kilómetros. Así las cosas, son claras las consecuencias que acarrearán la constante disminución y el final agotamiento del “oro negro”. Nótese la trascendencia de este número: cada 24 hrs. se consumen en el mundo 85 millones de barriles de petróleo, ¿alguien puede pensar que esto podría durar mucho tiempo? La combustión fósil (petróleo, gas, carbón) posee un límite cercano: dentro de exactamente medio siglo se acabará el “oro negro” y el gas a la tasa de consumo actual (que absolutamente nada indica que va a disminuir sino todo lo contrario)² (Sans Rovira, 2014).

Si interrelacionamos estas dos derivas nos encontramos frente a lo que, en términos lógicos, podríamos llamar un evento seguro o una ecuación insoluble: de no agotarse el combustible fósil nuestro mundo se topa con riesgos socio-ecológicos que lo empujan a su límite, pero de agotarse el combustible fósil alcanzamos un límite similar, dado que la energía fósil -más del 80% del total global- es la savia de nuestra sociedad contemporánea, de modo que nada de lo que conocemos seguirá siendo igual. El evento seguro consiste, por tanto, en que el mundo tal cual hoy lo experimentamos va a desaparecer en un lapso relativamente corto, unos cincuenta años, porque aun si reemplazáramos rápidamente las fuentes fósiles por renovables – que muchos indican que no solo son la mejor opción sino la única y que no tenemos tiempo para tomar otra-, los niveles de utilización de energía nunca podrán ser los mismos. Es por ello que ha comenzado la época de la “gran aceleración” al interior de un mundo sumido en una “gran transformación”,

² Aunque restan combustibles no convencionales y 100 años de carbón -el más contaminante hidrocarburo-, no poseen la ductilidad para reemplazar al “oro negro”, cuya extracción empieza a regirse por la simple ley de rendimientos decrecientes: es más difícil de extraer, aumenta la tasa de retorno energético -energía que se necesita para producir energía-, es más peligroso ecológicamente, más caro, etc. La energía de fisión nuclear con mucho viento a favor será posible dentro de 50 años, y la energía nuclear convencional a gran escala no parece ser una salida, resulta cara y contaminante (Riba Romeva, 2011).

dado que transitamos el tiempo de los “límites ecológicos”, el larvado ocaso de la sociedad contemporánea.

¿Por qué la humanidad se encamina hacia un callejón sin salida? En principio, la expansión del capitalismo y de la combustión fósil son dos hechos indisociables (de aquí que se hable en verdad de “capitaloceno” o de “oligoceno”, dado que son unos pocos países centrales los históricos responsables de la degradación del planeta) (Bonneuil y Fressoz, 2013). Pero el día de hoy nuestras sociedades se organizan de un modo tal que obligan a los agentes económicos a competir entre sí, y como consecuencia expresen al máximo sus condiciones externas o naturales de producción, por tanto el ambiente se utiliza y deteriora sin freno, tensión que ha sido denominada “segunda contradicción del capital” por James O’Connor. En rigor, la lógica íntima del capital no deja de impulsar el desarrollo de las “fuerzas destructivas” –en palabras de André Gorz-, que lleva a toparnos tanto con un límite de lo *inputs* (agotamiento de recursos) como de los *outputs* (saturación y alteración de los sumideros planetarios) (Bonneuil y Fressoz, 2013; O’Connor, 200 y Gorz, 2008).

Valdría entonces preguntarse: ¿No hay modo de apaciguar esta contradicción entre el capital y la naturaleza, crear una suerte de “keynesianismo verde”? En este punto, es preciso advertir que estamos envueltos en una confrontación interimperial entre el Asia en ascenso y las potencias atlánticas, más específicamente entre China y Estados Unidos, de modo que los intereses nacionales, la búsqueda de poder global, el destino de las grandes corporaciones y la carrera por el desarrollo parecen más relevantes que encontrar una salida global a este callejón sin salida. En definitiva, nos enfrentamos a una retroalimentación que no para de acelerarse: la dinámica caótica desatada por el cambio ambiental global y el límite estructural de los combustibles fósiles son variables que avanzan sin freno a causa de la lógica expansiva del capital, que a su vez se reproduce sin obstáculos en medio de la competencia entre los países dominantes, particularmente entre China y Estados Unidos. Así las cosas, el crecimiento desmesurado, la utilización indiscriminada de energía fósil, el ecosidio que pesa sobre los seres vivos no parecerían menguar en el futuro próximo (Fornillo, 2016).

Ante este paisaje oscuro, una de las bifurcaciones para intentar evitar los desenlaces más temidos consiste en modificar radicalmente la base energética de nuestras sociedades, propiciando una generación cien por ciento renovable y sustentable. Todavía está en veremos si es posible modificar radicalmente la matriz sin que ese proceso sea “traumático”:

algunos dicen que ya es demasiado tarde, debido a que no utilizamos la potencia de la energía fósil que resta para instalar una estructura renovada; otros plantean “límites a las renovables”, dado que tampoco contamos con infinitos minerales que faciliten desentendernos del problema por siempre (Honty, 2014); y los hay -por último-, quienes afirman que inundar de renovables la matriz es un futuro posible (IPCC, 2012). Sea como fuese, lo que resulta innegable es que nada va a ser como lo es hoy, y que ahora sí, por fuera de toda poética, lo sólido se va desvanecer en el aire, tal como aseguraba Marx. El capitalismo habrá de reinventarse o desplomarse, pero entremedio existe la chance de crear nuevas prácticas emancipatorias y formas alternativas de pensar el desarrollo. En este capítulo nos proponemos discutir, precisamente, la vinculación entre desarrollo –o, mejor dicho, posdesarrollo- y energía, fundamentalmente a través de brindar una definición precisa acerca de qué es la transición energética, sobre la que mucho se habla pero poco se especifica. Dedicarse a problematizar la “cuestión energética” resulta entonces vital, más aun si contamos que las visiones técnico-economistas suelen ser las que prevalecen deliberadamente en el tratamiento de la “cuestión energética”. Veamos entonces, según nuestro entender, en qué consiste verdaderamente la transición.

Precisar la transición energética: desde el plano energético a la dimensión societal

En el contexto de la guerra fría, y ante el temor a una guerra atómica, la idea de “transición energética” nace a fines de los años setenta del siglo pasado como un intento de quienes se oponían a la energía nuclear Alemana de mostrar que era necesario y posible un mundo basado en las energías renovables, es decir, aquellas que se obtienen de fuentes naturales (sol, viento, agua, biomasa -materia orgánica-, etcétera), que se regeneran en forma constante, y que pueden considerarse inagotables a escala humana, únicas sustentables.³ La idea de mutar completamente el modelo energético

³ La rápida difusión de la idea de transición no poco se debe a un estudio realizado en el año 1980 por el Instituto de Ecología Aplicada de Alemania, el cual “fue quizá el primero en argumentar que el crecimiento económico es posible con un menor consumo de energía”, y de hecho fue un país que aumentó su PBI en 17,5% entre 1973 y 1980 mientras su consumo de energía lo hizo 3,1%. La taxonomía de las energías primarias -aquellas disponibles en la naturaleza antes de ser convertidas o transformadas- es la siguiente: 1) No renovables: tienen un stock finito en la naturaleza (petróleo, gas natural, carbón mineral y uranio) 2) Renovables: en tanto atributo de la fuente, es una forma de la energía que por su naturaleza fluye continuamente en la biosfera (eólica, solar, hidráulica, etcétera.) 3) Limpias: fuentes que no producen efluentes líquidos o gaseosos contaminantes en su proceso de aprovechamiento (la nuclear o la hidráulica suelen ubicarse en esta categoría) 4) Alternativas: son aquellas que no están presentes en la matriz energética de un país, aunque tiende

adquiriría por entonces su sentido medular y permanente: propiciar lenta pero persistentemente una matriz que se torne más eficiente y reemplace el finito consumo fósil por el aprovechamiento de la energía limpia que recircula constante en la naturaleza; tendiendo a electrificar la matriz primaria (ya que las fuentes renovables producen fundamentalmente electricidad). A partir de este impulso inicial, el papel de las energías verdes fue creciendo en importancia hasta adquirir un lugar central en los últimos años, cuando se entrecruzó la evidencia de los “límites ecológicos” con el futuro agotamiento de los suministros fósiles. Al día de hoy, la idea de transición energética cobra cada día más importancia, de modo que aquí damos cuenta de las diferentes dimensiones que atañe.

Ahora bien, es preciso clarificar a qué llamamos transición energética, puesto que posee diferentes dimensiones, las cuales son asumidas de manera desigual por los países que la encaran. Para comenzar, contamos con una concepción acotada de transición energética, que se ciñe a la relación entre energía y cambio climático, desestimando muchas otras implicancias, tanto económicas como políticas.

- 1) Se trataría de pensar la transición energética como el pasaje hacia una sociedad sustentada en fuentes renovables, tornando la matriz menos dependiente del consumo fósil. No olvidemos que casi todas las energías renovables se soportan en fuentes inagotables y gratis (hasta aquí el sol y el viento es de todos). Esta modificación de la *matriz energética* implica de por sí una gran transformación, tan solo considerando que más del 80% de la energía global es fósil, que la infraestructura general está atada a ella, que la porción de electricidad representa solo una pequeña parte de la matriz total -apenas el 20% en los países de la OCDE por ejemplo- y que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de París en 2015 ni obliga a los países a dar este paso, modificando su rango actual de emisiones.
- 2) Implicaría el tránsito hacia una sociedad ecotécnica, de sustentabilidad creciente, al apuntalar muy fuertemente la eficiencia, transformando el *metabolismo energético* para así ampliar los márgenes de ahorro energético, aminorar drásticamente la emisión de Co₂ y, en consecuencia, paliar los efectos negativos del cambio ambiental global. Obviamente,

a referirse a las renovables y sustentables. 5) Sustentables: condición dependiente de su forma de apropiación. No todas las fuentes renovables son sustentables (por ejemplo: el proceso de recolección la leña de bosques naturales debe garantizar el ciclo de reproducción). (Morris y Pehnt, 2012:55 y Honty, 2013, 132-133).

las energías renovables poseen emisiones casi nulas, las que demanda su construcción principalmente.

Estos dos componentes son los que estructuran el *main stream* del ideario del desarrollo sustentable, en una narrativa propia del capitalismo innovador, base de las concepciones institucionales de peso en los organismos de gobernanza global⁴. Se trata de una definición que articula modificación de la matriz energética y la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la idea de transición sobre la base de estas características se complace en combatir el cambio climático pero en nada modifica las condiciones de estructura que lo propiciaron, vinculados a la dinámica de acumulación y consumo propio de nuestra sociedad contemporánea, así como a la tendencia a la concentración económica y decisoria. En cierto punto es asumida por las corrientes más ingenuas y conservadoras del ecologismo global, una suerte de “ecologismo de los ricos”.

A raíz de estas falencias, existe una forma de concebir la transición energética que incorpora otros lineamientos a esta definición reducida, que le otorga una densidad mayor al prestarle atención a las dimensiones económicas que entraña, y que de alguna manera es la que asumen como política de estado los países dominantes, sea China, USA, o Alemania.

- 3) Esta segunda concepción presta especial atención a la transición energética como un modo de ir consolidando una “*industria verde*”, en base a una articulación renovada entre industria, ciencia e innovación endógena, bajo una perspectiva que permita modificar buena parte de la estructura productiva. En otras palabras, se trataría de disponer localmente del tejido productivo -paneles solares, molinos eólicos y un larguísimo etcétera- que hará de base al conjunto de las actividades económicas.
- 4) En efecto, la transición energética se vislumbra como una oportunidad para establecer una buena parte de los cimientos de la economía por venir, en tanto *nuevo paradigma energético* que transforma la planificación del desarrollo. Se trata de un impulso que algunos autores gustan denominar “tercera revolución industrial”; si convenimos que la primera estaría asociada al carbón y la segunda al petróleo y reparamos, además, en la sustancial vinculación entre revolución tecnológica y

⁴ La Asamblea General de Naciones Unidas ha instituido una Década de la Energía Sostenible para Todos, 2014-2024. La tibia Resolución 65/151 de la Asamblea General pone de relieve “la necesidad de mejorar el acceso a recursos y servicios energéticos para el Desarrollo Sostenible que sean fiables, de coste razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales”.

energía (Rifkin, 2010). En otros términos, la transición energética implicaría una transformación tan “integral” como radical: la sustitución de recursos fósiles por diversas fuentes de energía sustentable y renovable, la modificación de la entera infraestructura energética para adaptarla a estas nuevas condiciones, la vinculación de la energía con tecnologías de la información, redes inteligentes capaces de articular el flujo energético, la transformación y optimización del conjunto del transporte (transporte eléctrico –autos, motos, bicicletas, buses, etc.-, predominio de la movilidad pública, transporte por ferrocarril, y demás), la utilización de incontables acumuladores de energía (baterías de litio, hidrógeno, etc.), la modificación del entero espacio urbano y rural para optimizar la utilización de energía; en suma, estamos hablando de la base que empujará un nuevo tipo de economía pero también de sociedad. Más aún, la civilización industrial es una civilización fósil, de modo que el declive de los hidrocarburos deberá ir acompañado de una modificación paralela de todo el entramado productivo y de circulación de mercancías. Hoy declina sin remedio y no tiene reemplazo el calor que forja el acero, la tracción de la agricultura energético-intensiva, el combustible que traslada la alimentación a las grandes urbes, el incontable uso del plástico, la fuerza que suspende un avión en el aire o mueve un barco por los océanos. La fisonomía que adquirirá el nuevo escenario no es fácil preverla, pero indudablemente el actual perecerá más temprano que tarde, y por entonces las energías renovables deberán ser el corazón de un nuevo patrón energético que trastocará la sociedad entera.

Ahora bien, el problema que posee esta definición ya más amplia pero todavía acotada es que no cuestiona de fondo las asimetrías de peso que existen en las relaciones norte-sur, más bien las refuerza, puesto que asume que los países dominantes, y las corporaciones globales, son los encargados de instalar, gestionar, comercializar y guardar el predominio de la tecnología y la industria verde. Por esta vía, tiende a desconocer o limitar fuertemente las implicancias económicas de la cuestión energética que pueden llevar a democratizar, desconcentrar, y descentralizar los sistemas energéticos. Más aún, el anhelo subterráneo de este impulso es recrear las condiciones de dominación y acumulación de grandes actores energéticos en las nuevas condiciones de la sociedad pos-fósil. A raíz de ello, no debemos contentarnos con esta concepción de transición energética, dado que es más amplia. Tracemos entonces lo que sería una concepción “integral” de transición, la cual obviamente tendría en cuenta las características mencionadas en los puntos anteriores, pero se le sumarían otras.

- 5) Se trata del pasaje hacia una sociedad desmaterializada, que renueve sus parámetros de consumo y se inscriba en un ciclo de sustentabilidad “super fuerte”, cien por cien renovable. La energía no puede ser concebida como un simple *comoditie* o una mercancía, en función de su simple valor de cambio o restringida a medir su contribución al crecimiento económico o al consumo, y en este sentido debe desligarse de los circuitos mercantiles para así modificar el *valor de uso de la energía*. La energía es un bien común o un bien social estratégico, por lo cual debe concebirse como un patrimonio colectivo, apuntando a paliar la “pobreza energética”, es decir, privilegiando a la población que carece de servicio. Así, ningún sentido tiene que la energía fósil se termine yendo al transporte de mercancías o a la agricultura intensiva, como sucede en un país como la Argentina, pero tampoco tiene sentido apuntalar la generación energética renovable al interior de un modelo de acumulación que la disponga para las industrias extractivas, sean los mismos agronegocios o la minería a cielo abierto (la provincia argentina de Catamarca, por caso, consume igual que la minera aurífera La Alumbreira). Incluso más, evidentemente la economía venidera requerirá procesos sustentables y renovables. Al respecto, vale traer a colación lo dicho por un especialista en brindar los consumos más conspicuos del planeta a cuanto ultramillonario se lo solicite, quien aseguraba que el verdadero lujo consistirá en tomar agua realmente pura. En otras palabras, se trata de modificar nuestra cultura, valor de uso y experiencia energética, al interior de un modelo societal igualitario y ecológicamente “cerrado”.
- 6) La transición socio-energética debe contribuir a consolidar las esferas de igualdad social, apuntando directamente a la desconcentración, descentralización, democratización y desmercantilización del vector energético, para así transformar radicalmente el *sistema energético*. Este punto es clave, puesto que podemos modificar la matriz energética e insuflarla de energías renovables y al mismo tiempo dejarla en manos de grandes capitales que ahora controlen la producción, comercialización, transporte y uso de la energía. Este es el punto medular que inclina la balanza entre una transición *soft* y otra que valga la pena encarar. Contemos, además, que ya existe experiencia en ambos caminos: el 50% de la energía renovable generada en Alemania o en Dinamarca procede de generación ciudadana y de cooperativas (en este último país hay más de 100 cooperativas de energía que controlan más del 60% de las turbinas eólicas instaladas); pero sucede lo contrario en España, donde la empresa Iberdrola, por caso, ha logrado estructurar una neoconcentración alimentada de energía renovable, y esta posibilidad

es preciso evitarla porque atenta contra la democratización energética (Craig y Pehnt, 2012)⁵. No es una casualidad que los oligopolios eléctricos se vean crecientemente amenazados e intenten obturar el avance de lo que llaman “tecnologías disruptivas” (Bermejo, 2013).

- 7) En estrecha relación con el punto anterior, es necesario considerar a la transición socio-energética como el pasaje hacia una sociedad comunitaria, autónoma y auto organizada. Las renovables son difusas, y articuladas en redes inteligentes, dúctiles para propiciar el *autoconsumo energético* y la inyección del sobrante a las redes colectivas, propiciando la generación distribuida. Las energías renovables se encuentran muy diseminadas geográficamente, de modo que cada unidad individual -sea un hogar, una comunidad, un poblado o una ciudad en red-, puede cosechar su propia energía y volcar el sobrante al sistema, convirtiéndose en un prosumidor, es decir, cumplir el rol de productor y consumidor a la vez en un sistema bidireccional, para así transformar las desigualdades sociales, alumbrando nuevas relaciones de fuerza⁶. Se trata del vital pasaje de una dimensión societal pasiva respecto de la cuestión energética a una activa. Visto desde otro ángulo: viviendas, múltiples espacios y hábitats en general devienen infraestructuras energéticas, por la optimización de la eficiencia, el bajo consumo –edificios de energía nula, por ejemplo-, la inexistencia de las pérdidas, las grandísimas pérdidas de la transmisión y por la autogeneración. Muchas tendencias se despliegan por este camino a nivel global, por ejemplo el movimiento *postcarbon cities*, las *transition towns* o el cooperativismo de la energía, que componen toda un área de acción donde la “cuestión energética” se articula estrechamente con una más ambiciosa transición eco-social. Pero así como existen las redes inteligentes que facilitan una mayor autonomía también existen las mega-redes inteligentes (*super smart grid*) que buscan contrarrestarlas, fomentando una gestión unidireccional jerárquica que mantenga la concentración del sistema (Bermejo, 2013). Por eso es preferible hablar

⁵ En España, el Real Decreto acerca de las “condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo”, restringe antes que propiciar la figura del productor-consumidor, al establecer impuestos para aquellos que deseen ofrecer energía a la red. Véase: Real Decreto 900/2015

⁶ Tal como afirma Marx en los Grundrisse, el surgimiento de la fuerza de trabajo tiene por condición la eliminación de los medios de autosuficiencia, de ahí que erosione todo nivel de autonomía (los “cercamientos” a la tierra campesina en la Inglaterra del siglo XVII es su ejemplo más común). La autogeneración energética es, en última instancia, disolvente del mercado energético y de la estructuración del capital, de modo que no solo se busca “monetizar” lo común para la obtención de ganancia sino también porque es atentatorio a la reproducción del capital. En los hechos, el capitalismo no es otra cosa que la apropiación de la cooperación social. (Marx, 2009)

de generación autónoma y comunitaria antes que distribuida, ya que este último adjetivo remite al supuesto de que la energía sería una, central y unificada; una imagen que debemos deconstruir. El control sobre el nuevo patrón energético bien puede ramificarse al interior de la sociedad civil, convirtiendo la producción de energía en más transparente, distributiva y democrática (Cornejo, 2011). He aquí la dirección hacia la que debe desconcentrarse el sistema, la generación autónoma.

- 8) De sumarse estas perspectivas, podríamos decir que nos encontramos frente a sociedades que no solo atienden a la “seguridad” sino también a la “soberanía energética”, capaces de desligarse, sustraerse y desconectarse selectivamente del mercado mundial energético, transformando las relaciones Norte-Sur. La energía no es un ítem secundario o una suerte de insumo general, está en la base y el centro de nuestras economías sudamericanas, mucho más de lo que usualmente se considera. Evidentemente, la transición energética requiere de una articulación renovada entre ciencia, tecnología e industria, y en este marco todavía está en suspenso la subsunción al capital del nuevo patrón energético, a diferencia del petróleo. Justamente por ello se trata de la lucha a futuro por el “excedente energético”, por una renta energética en ciernes, es decir, por el modo de distribuir los cuantiosos beneficios del nuevo patrón tecnológico, real porque está en vías de consolidación y capaz de disputarse porque todavía no se ha consolidado, lo cual despierta una renovada *geopolítica de la energía*. Por ejemplo, mencionemos que China –gran responsable del aumento del consumo mundial– es una locomotora que funciona en buena parte aspirando petróleo y quemando carbón (barato, abundante y altamente contaminante), pero no casualmente en los últimos años desplegó un ambicioso plan de renovación ya que destinó cuantiosos recursos para promover lo que denominan “energía limpia”, bajo el propósito de lograr una mayor independencia y soberanía energética, aminorar su dependencia de los combustibles fósiles, proteger el medioambiente, acceder a nueva tecnología y, no menos importante, participar de su mercado (proyecta duplicar la exportación de “tecnología e industria verde” para el 2030 alcanzando los 400 mil millones de dólares –Martínez, 2015–).

Igualdad energética y generación autónoma: hacia el pos desarrollo y el buen vivir

Presentada una visión integral de la transición energética mencionemos que existen una serie de datos que son muy importantes para poder contextualizarla y tornarla viable en el subcontinente. Primeramente, no

debemos olvidar que en América Latina uno de los principales problemas consiste en paliar la “pobreza energética”, es decir, la población que carece de todo suministro, estimada en treinta millones de personas. En segundo lugar, indudablemente nuestros países no necesariamente poseen el respaldo técnico y de capital que facilite una rápida concreción de una transición energética, como podría detentar un país como Alemania, de modo que es necesario realizar afinadas políticas distributivas, de fiscalidad progresiva y de planificación del desarrollo. En tercer lugar, las diferencias sobre potenciales, tipos de recursos, infraestructura, tipo de demanda, legislación, características del sistema energético, etc., son muy amplias, por ello el paisaje energético varía de país a país -por caso, nada compara a la Venezuela petrolera a la Uruguay importadora de hidrocarburos-, de región a región, de localidad a localidad. Estos factores son los que obligan a pensar una dimensión multiescalar de la transición y a su necesaria adecuación a la realidad local, así como al despliegue de estrategias de implementación estrechamente vinculadas al contexto concreto de aplicación. En este sentido, la transición energética puede contribuir a establecer un “óptimo” –tal como demanda Rene Zavaleta Mercado- en la relación entre sociedad civil y sociedad política, puesto que incumbe tanto a mejor sentido de lo “público” pasible de encarar por el Estado como a la sociedad civil en movimiento, reclamando la participación de lo local, lo nacional-estatal e, incluso, lo regional.

Ahora bien, ninguna de las condiciones arriba mencionadas son suficientes para aplazar o negar la necesidad de encarar una transición, como tampoco lo es su supuesto costo, todo lo contrario. Al día de hoy, las energías renovables son competitivas incluso respecto a la generación eléctrica en base a gas, y esto sin contar los subsidios cuantiosos que recibe la explotación fósil (mencionemos en este ítem que la Agencia Internacional de Energía (2012) las evalúa en más de medio billón USD al año en el mundo), y ni hablar si se cuentan las externalidades que producen, los daños que acarrear en el ambiente por ejemplo. Otro dato: las energías renovables producen directamente electricidad pero producirla desde energía fósil conlleva perder casi dos tercios de energía, puesto que en términos generales para conseguir 1 We (vatio eléctrico) se necesitan 3 Wt (vatio térmico). Además, los últimos años la industria de la energía renovable ha experimentado un enorme crecimiento y su capacidad de producción se está expandiendo, su eficacia aumenta y los precios disminuyen, mientras se crean nuevos productos que requieren menos energía (Vilches *et al*, 2014). Tampoco resulta una alternativa a la transición la existencia de hidrocarburos no convencionales, en los hechos son costosos, tienen una

muy baja tasa de retorno energético, grandísimos peligros ecológicos, y no son más que un síntoma del alcance del “*peak oil*”. Si bien existen intereses creados en torno a los hidrocarburos tradicionales, justamente por ello es preciso abandonarlos y evitar que no se recreen nuevamente grandes “intereses político-corporativos” en torno al patrón energético naciente.

Evidentemente, la transición energética abre un nuevo campo de problemas, perspectivas y líneas de acción. Y ello es así porque convoca a las posiciones neo desarrollistas que sustentaron -y sustentan- los gobiernos progresistas de la región a pensar profundamente sobre qué implica un verdadero desarrollo endógeno, autónomo y de equiparación tecnológica. Cuando se apuesta solamente a las mega represas o decididamente a los recursos no convencionales se deja de prestar atención a la estructuración de la nueva economía energética, lo cual termina por condenar a nuestros países al subdesarrollo. Claro está, no podemos seguir pensando nuestro crecimiento económico como si estuviésemos en los años 60 del siglo pasado, porque hoy el mundo es otro, y a no dudar que los países centrales reservan para nuestros países el despliegue del agro negocio, la minería a cielo abierto o el *fracking*, y así concentran las actividades de valor y, además, externalizan los costos ambientales, a lo cual le otorgan cada vez más importancia. Empero, pensar la transición energética también obliga a las posiciones antimodernas a asumir una necesaria dimensión tecnológica, un patrón industrialista renovado y los complejos derroteros de la modernidad, evidentemente plural. Se torna necesario, por tanto, ir más allá de la dicotomía entre neo desarrollismo-antiextractivismo y elaborar alternativas al desarrollo, que hoy encuentran un itinerario posible en las apelaciones al buen vivir o al pos desarrollo.

Es cierto que insiste una suerte de razonable vaguedad en la idea de Buen vivir o pos desarrollo, justamente porque no son conceptos definidos de una vez para siempre sino un “campo plural y en construcción” (GPTAD, 2011), pero justamente la idea de transición energética es una categoría intermedia que permite experimentar prácticamente, diseñar escenarios concretos de transición, armar una hoja de ruta de cambio real. Así, la modificación radical del patrón energético es una punta de lanza privilegiada para pensar el umbral de pasaje hacia una sociedad de pos desarrollo o buen vivir. En los hechos, el pos desarrollo puede entenderse -siguiendo a Unceta- como una estrategia para lograr la prosperidad antes que el crecimiento: se trata de una estrategia de desmaterialización (ser más eficiente con menos recursos), descentralización (democratización y retorno a lo local) y desmercantilización (descomponer el circuito mercantil de la acumulación ampliada); y evidentemente la transición energética posee la particularidad

de que es muy pertinente para operar en estas tres dimensiones a la vez, de aquí que la vinculación entre pos desarrollo y transición energética sea orgánica.

En términos concretos, las transformaciones que acarrea la transición energética operan en diferentes esferas, supone combatir las consecuencias negativas del cambio climático y aumentar los niveles de ahorro y eficiencia energética, pero también conlleva una decidida apuesta a los perfiles industriales nacionales, a la igualación e innovación tecnológica local, a la transformación y actualización de la infraestructura energética que hace de base a cualquier país. Más aún, modificar el patrón energético supone una modificación radical de nuestra idea de consumo, de nuestra experiencia y cultura atada al fetichismo del petróleo, es decir, a la idea de energía infinita, para recrear de manera radical nuestra vinculación con la naturaleza, en una común biosfera. Pero tampoco queda aquí, es preciso apuntar decididamente a acrecentar las esferas de igualdad, modificando el sistema energético, desconcentrarlo, descentralizarlo y desmercantilizarlo para tornarlo muchísimo más democrático, comunitario y auto gestionado. En este sentido, la transición energética puja por el destino de la renta futura y contra la neo dependencia que busca reestablecer las asimetrías Norte-Sur, situándose en la base de las estrategias de pos desarrollo, de soberanía energética y buen vivir.

BIBLIOGRAFÍA

AIE 2012. *World Energy Outlook 2012*, International Energy Agency. Disponible en: www.iea.org

Bermejo, Roberto. 2013. “Ciudades poscarbono y transición energética” en *Revista de Economía Crítica*, N° 16, España.

Bonneuil, Christophe y Jean-Baptiste Fressoz. 2013. *L'Événement Anthropocène. La Terre, l'histoire et nous*, Seuil, Paris.

Craig, Morris y Martin Pehnt. 2012. *La Energiewende alemana*, Fundación Heinrich Böll, Alemania.

Fernández Durán, Ramón (s/d) *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*. Disponible en: www.ecologistasenaccion.org

Fornillo, Bruno. 2016. *Sudamérica Futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*, El colectivo-CLACSO, El colectivo-CLACSO, Buenos Aires.

Gorz, André. 2008. *Crítica de la razón productivista*, La Catarata, España.

-Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (GPTAD) (2011) *Más allá del desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg, Ecuador. Disponible en: www.rosalux.org.ec

Honty, Gerardo. 2013. “Energía en las transiciones” en Hidalgo Maria Eugenia y Elbers Joerg (ed.) *Ecuador: ¿Estamos en transición hacia un país pospetrolero?*, CEDA, Ecuador.

_____. 2014. “Límites de las energías renovables” en *Debate*, N° 92, Quito.

Intergovernmental panel on climate change (IPCC). 2012. “Renewable energy sources and climate change mitigation”. Disponible en: <https://www.ipcc.ch>

Martínez Cortés, José Ignacio. 2015. “China 2050: Base 2030” en *VI Simposio Electrónico Internacional de Política China, Observatorio de Política China*. Disponible en: www.politica-china.org

Marx, Karl. 2009. *Formaciones económicas precapitalistas*, Siglo XXI, México.

Morris, Craig y Pehnt Martin. 2012. *The German Energiewende*, Heinrich Böll Foundation. Alemania.

O'Connor, James. 2001. *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*, Siglo XXI, México.

Riba Romeva, Carles. 2011. *Recursos energetics i crisi*, UPC, Barcelona.

Rifkin, J. 2010. *La civilización empática*, Paidós, Barcelona.

Sans Rovira, Ramón. 2014. *La transición energética del Siglo XXI. El colapso es evitable*, Octaedro, España.

Scheer, H. 2011. *El imperativo energético, 100% ya: cómo hacer realidad el cambio integral hacia las energías renovables*, Icaria Editorial, Barcelona.

Vilches, A., Gil Pérez, D., Toscano, J.C. y Macías, O. 2014. "La transición energética. Una Nueva Cultura de la Energía" [artículo en línea]. OEI.

Documentos

Resolución 65/151 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

CONFLICTOS AMBIENTALES

Emergencias, lógica de actores y representaciones

Francisco Suárez*
Carlos A. Ruggerio**

Los conflictos ambientales en América Latina forman parte de uno de los principales ejes del debate “ambiental”. Si bien no son protagonistas de las agendas nacionales, constituyen algunos de los motivos más dinámicos de la movilización social y la discusión pública a escala local o regional. Su abordaje académico ha sido fundamentalmente sectorial: minería, agro-negocios, mega-urbanización y otros. Considerados en su conjunto, desde el punto de vista de la investigación, abren una ventana de observación y análisis a temas de carácter interdisciplinario, donde profesionales de las ciencias sociales y las ciencias naturales no pueden eludir el diálogo. Su análisis nos lleva al debate sobre los modelos de desarrollo en Latinoamérica.

Entendemos que la agenda pública ambiental en América Latina tiene dos ámbitos de construcción, la **agenda externa**, que ha promovido institucionalidad y normativas sobre la cuestión ambiental y, la **agenda interna**, que desde los conflictos ambientales ha irrumpido con “otra agenda” que cuestiona el modelo productivo. En tanto la agenda externa, las “cumbres” de la Tierra de la Organización de Naciones Unidas¹ han impulsado leyes y programas de política ambiental en los distintos países de América Latina; los conflictos ambientales han instalado la agenda interna, emergente de las problemáticas territoriales y sociales.

* Doctor en Antropología, Universidad Nacional de General Sarmiento.

** Doctor en Ciencia y Tecnología y Licenciado en Ecología Urbana, Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Entre los principales eventos y declaraciones que incidieron en la creación de una agenda ambiental en Latinoamérica se destacan los siguientes: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 1972; Informe “Nuestro Futuro Común” (ONU, 1987); Informe “Nuestra Propia Agenda” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1989); Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), como un fuerte emergente de esta cumbre surge la Agenda XXI: un programa de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible que consta de un plan detallado de acciones a ser realizadas a nivel mundial, nacional y local por las Naciones miembro de la ONU.

Asimismo, postulamos que el notable incremento de conflictos ambientales en las últimas décadas en Latinoamérica es consecuencia de dos paradigmas en tensión. Por un lado, las políticas de desarrollo impulsadas fuertemente desde los sectores de gobierno y los sectores concentrados de poder económico, que responden a un modelo de desarrollo que se sustenta en el crecimiento económico como motor de la generación de riqueza y bienestar, incentivando la mercantilización del suelo, de los recursos ecológicos y el consumo de bienes y servicios. Por otro lado, sobre las bases de una revalorización del ambiente que puede atribuirse a la irrupción del paradigma de la sustentabilidad, se consolida una ampliación de la conciencia ambiental y de los derechos ciudadanos, dando lugar al surgimiento de nuevas formas de participación y de ampliación democrática que se sustenta en un nuevo orden de demanda social, en el marco de una ciudadanía jurídicamente más instrumentada y movilizada. En consecuencia, se han concentrado derechos para explotación de bienes comunes a favor del capital concentrado, al mismo tiempo que se han ampliado derechos ciudadanos para proteger el ambiente. Analizada de esta manera, la conflictividad se hace evidente en la discordancia que conlleva las facilidades para explotar recursos naturales, mientras se alienta al cuidado y la protección del ambiente (véase Figura 1).

Figura 1. Los conflictos ambientales como consecuencia de dos paradigmas en tensión.



Fuente: Elaboración propia.

Esta contradicción está implícita en la definición predominante de “desarrollo sustentable” que claramente intenta vincular el crecimiento económico con la sustentabilidad ambiental o ecológica, contradicción ya advertida en la década de 1990 por autores como Naredo (1996) y extensamente documentada por otros (véase Van den Berg 1996). Sin embargo, hay que destacar que se ha rescatado el concepto de desarrollo desde diversas resignificaciones. Herman Daly (1990) define desarrollo sostenible como desarrollo sin crecimiento, Gilberto Gallopín (2003) argumenta que el desarrollo refiere a “mejorar la calidad de vida del ser humano y no necesariamente al aumento del PIB (Producto Interno Bruto)” y agrega que “desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico, sino que éste es solo uno de los medios para lograr el primero”. Por su parte, Max Neef (1993), señala que el desarrollo no se refiere a las cosas sino a las personas e invita a un desarrollo a escala humana. Mucho se ha escrito sobre el desarrollo económico, social, humano, local y sustentable, no obstante, todas estas inscripciones quedan subsumidas por la preponderante racionalidad productivista e incremental, siendo dominante la impronta que vincula al desarrollo con el crecimiento económico. Santillán Güemes (2008) señala que bajo la consigna del desarrollo se esconden mandatos civilizatorios del noroccidente y la idea positivista del progreso indefinido, esto es, la certeza de que el avance científico y tecnológico, junto con el crecimiento económico resolverá los problemas de la sociedad. En otra senda crítica, Leff (2008) sostiene que es necesario descolonizar estos imaginarios y forjar otra economía fundada en la potencialidad de la naturaleza, en la creatividad cultural y en valores y principios de la racionalidad ambiental. Algunos autores como Eduardo Gudynas (2011), Arturo Escobar (2014), Alberto Acosta (2010) señalan la necesidad de construir alternativas al desarrollo, desde el enfoque del bienestar, la convivencialidad o bien, desde el rescate de conceptos de pueblos originarios como es el caso del “buen vivir”.

De tal tensión entre el desarrollo entendido predominantemente como crecimiento económico, la sustentabilidad y la justicia ambiental,² se activan diversos conflictos. Muchos emergen con la conciencia o sospecha de que algo en el orden de la reproducción de la vida o de la calidad de vida se halla en riesgo. Sólo hace falta un elemento disparador como por ejemplo: el anuncio

² La noción de justicia ambiental “implica el derecho a un ambiente seguro, sano y productivo para todos, donde el medio ambiente es considerado en su totalidad, incluyendo sus dimensiones ecológicas, físicas, construidas, sociales, políticas, estéticas y económicas. Se refiere así a las condiciones en que tal derecho puede ser libremente ejercido, preservando, respetando y realizando plenamente las identidades individuales y de grupo, la dignidad y la autonomía de las comunidades” (Acselard, 2004, en Svampa, Maristella; Viale, Enrique, 2014: 83)

de una obra de infraestructura que desplaza a poblaciones y compromete a ecosistemas; un desarrollo inmobiliario a costas de un lago, un humedal o una zona boscosa; las sospechas de connivencia entre gobiernos y empresas; la expansión de la frontera agropecuaria y la pérdida de bosque nativo; el aumento de morbilidad por fumigaciones; el desplazamiento de actividades tradicionales y de pueblos originarios; el sacrificio de un territorio para el desarrollo de la megaminería; la sobrecarga de costos ambientales sobre una comunidad dada; entre otros.

El Extractivismo

En el orden de la explotación de los recursos, la reprimarización de la economía y la desregulación del acceso a los recursos “naturales” o bienes comunes, lleva a un extractivismo que no solo presiona sobre los recursos no renovables, sino que también, en su voracidad, contamina otros recursos como el suelo y el agua, deteriorando las condiciones de vida de las sociedades locales. Claros ejemplos son la expansión exportadora de la soja y de la megaminería. El modelo sojero, por un lado, ha generado el deterioro de bosques nativos, el desplazamiento de pequeños productores, campesinos y pueblos originarios, ha deteriorado los suelos y, en casos extremos, generado procesos de desertificación; por otro lado, el patrón minero metalífero ha avanzado sobre las áreas cordilleranas, precordilleranas y las mesetas, condicionando los recursos ecológicos para el despliegue de las economías regionales, afectando principalmente la disponibilidad de aguay generando cambios eco sistémicos que repercuten en las formas de vida y los sistemas reproductivos locales.

El extractivismo fue alentado por un conjunto de normativas que favorecieron la expansión de cultivos transgénicos y la desregulación minera fomentando la minería a cielo abierto. A su vez, se han establecido marcos normativos de seguridad jurídica para grandes inversores. Mientras tanto, las sociedades menos instrumentadas, desde el punto de vista jurídico, y/o con menos uso del derecho, han sido las más perjudicadas. La disparidad legal entre los territorios genera en la práctica un doble estándar para las compañías multinacionales. Éstas operan en algunos territorios de manera muy distinta que en otros, especulando con lo que la norma prescribe en cada jurisdicción. Sin embargo, no hay inocencia técnica de parte del capital concentrado, la negación del daño y la manipulación de la información implican una degradación ética. Un círculo, donde contaminación y negación se refuerzan entre sí y duplican las degradaciones: éticas y ambientales (Suarez, 2016).

En los procesos de localización de actividades extractivas el capital concentrado actúa con inteligencia territorial, ve al territorio como *stock* de recursos o de servicios ambientales e interviene con sentido de oportunidad. A mayor fijación geográfica del recurso, mayor presión sobre el territorio y la sociedad local, es el caso de los yacimientos mineros; por el contrario, a menor fijación del recurso, como es el caso de una planta de producción de semillas modificadas o de pasta de celulosa, se busca una localización en territorios habitados por sociedades poco demandantes o en los “No Lugares”³. En este sentido, los emprendimientos extractivistas se aprovechan de las desigualdades sociales y territoriales y de los contextos de oportunidad como situaciones de crisis económica y política. Un periodo de malas cosechas, condiciones desfavorables para la cría de ganado o la ocurrencia de un evento ambiental que perjudica los sistemas productivos (inundaciones, erupciones volcánicas, sismos) pueden constituir un contexto de oportunidad. En otras ocasiones, la oportunidad surge de una crisis política, donde las empresas extractivistas ofrecen una alternativa frente a la falta de gobernabilidad y de respuesta institucional.

Los emprendimientos extractivistas y los grandes desarrolladores urbanos actúan con la lógica de hecho consumado, es decir, primero intervienen en el territorio y luego sobre los hechos consumados reclaman la legalidad o la excepción a la norma (véase Graham; Levenzon 2016). Algunos procesos extractivos están precedidos por un proceso de desvalorización del territorio y sus habitantes, “el monte no sirve para nada”, “los indios son regresivos para el progreso”, estos argumentos descalificatorios reeditan la matriz vigente en América Latina desde el periodo colonial (Alimonda, 2011).

Cuando el extractivismo se prolonga en el tiempo y los daños se extienden y se acumulan, desde los promotores de la explotación de recursos se intenta deshistorizar el problema ambiental de manera de romper la cadena de causas y consecuencias y la memoria ambiental ciudadana. Autores como Brailovsky (2009) señalan que indagar en la historia ecológica puede fundamentar una demanda política a partir del no reconocido saqueo de recursos que ha sufrido el continente desde los tiempos de la conquista europea, reivindicación que se conoce como deuda ecológica.

Los territorios también son escenarios de confrontación por distintas modalidades de explotación que son incompatibles, por ejemplo el

³ Desde la perspectiva antropológica, Marc Augé (1993) define “lugar” como la construcción concreta y simbólica del espacio mediante procesos de apropiación social. Por el contrario, denomina a los “no lugares” como lugares sin arraigo ni pertenencia.

agronegocio y las actividades hidrocarburíferas. Esta tensión se ha dado en llamar conflictos intermodales (Folchi 2001), donde el agua, el suelo y los bosques son los principales elementos en puja. La instalación de capitales extractivistas requiere de infraestructura de servicios y vial como en el caso de TIPNIS (Bolivia) y en algunos casos de pacificación social como en Colombia.

Políticas públicas y participación ciudadana

Por su parte, las políticas públicas suelen ser reactivas frente a los problemas ambientales, actúan frente al daño ambiental y manifiestan poca capacidad de anticiparlo y prevenirlo según señala Nicolo Gligo (1997). Esta lógica no se ha modificado sustancialmente a pesar de los cambios significativos en materia de legislación, como se verá a continuación. La administración pública suele estar dominada por una estructura administrativa que enfoca al territorio bajo una lógica vertical–sectorial, que fragmenta al territorio y a los problemas en áreas de atención de gobierno que compiten por recursos y responsabilidad: salud, infraestructura, política social, conservación, economía, obras y servicios públicos (Arocena, 1995). Está lógica se contrapone a la complejidad intrínseca en los problemas ambientales que requiere de un enfoque multidimensional e intersectorial o transversal.

Ante el implícito pacto extractivista o el “consenso de commodities” (Svampa, 2012) que dinamizó el agronegocio y la minería a cielo abierto, los estados nacionales y locales optaron, predominantemente, por desregular el acceso y la explotación de recursos naturales y por silenciar a las víctimas del modelo. Una suerte de connivencia público-privada. Pacto que la ciudadanía y los movimientos sociales han confrontado en forma creciente en la última década.

El aumento de la participación ciudadana impulsada por nuevos instrumentos de consulta, como las audiencias públicas o plebiscitos y los nuevos dispositivos de movilización ciudadana, plantean una reapropiación de lo público con mayor poder de incidencia por parte de las comunidades locales. Estos instrumentos y dispositivos ponen en debate la llamada “licencia social” para la explotación de un recurso o para el desarrollo de una infraestructura.

En materia legal, la ampliación democrática se manifiesta en considerar que el “ambiente” deviene en un bien social jurídicamente protegido. Desde fines de la década de 1980 hasta la primera década de los años 2000, diversas constituciones han sido reformadas en el marco de un proceso

de re-democratización de la región, incluyendo el cuidado del ambiente. La Constitución de Brasil (1988) en su capítulo del Medio Ambiente establece que “Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”. La Constitución reformada de Argentina (1994) indica que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...” La nueva Constitución de Ecuador (2008) prescribe, por un lado, garantizar la justicia ambiental, atendiendo a la defensa de la calidad y condiciones de vida de la población ante impactos ambientales; y por otro, contempla los derechos de la naturaleza en tanto garante de la sobrevivencia de las especies y los ecosistemas (Acosta, 2010). En los Derechos Fundamentales de la nueva Constitución boliviana (2009) se señala que “Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación”; y en tanto que en los Derechos Sociales y Económicos, en la Sección Medio Ambiente, se establece que “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”; asimismo, se afirma que “Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente...”. Profundizando esta prolongación de derechos, el país del altiplano refrendó la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir” (Ley N° 300).⁴

La demanda social

La conflictividad se ha incrementado intensamente en aquellas sociedades que han extendido la frontera de los derechos de la naturaleza, generando fuertes expectativas, pero a la vez han expandido el modelo extractivista, lo cual expresa una agudización de los paradigmas en tensión antes señalados.

⁴ Entre los principios generales se enumeran los siguientes derechos: a) derechos de la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público; b) derechos colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas; c) derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano para vivir bien a través de su desarrollo integral, con especial atención a la soberanía alimentaria y el derecho al agua. Asimismo la Ley introduce el principio precautorio y el principio quien contamina paga (garantía de restauración y garantía de regeneración de la Madre Tierra).

En suma a lo anterior, el aumento de la conciencia ambiental ha corrido el límite de lo aceptable e instala nuevas percepciones de riesgos. Todo esto contribuye a que se configure una sociedad más demandante, con mayores herramientas jurídicas y a las que se suman nuevos dispositivos de movilización social como: las asambleas, multisectoriales, redes de organizaciones, campañas de difusión en internet, entre otras estrategias ciudadanas. Estas estrategias se transmiten de una localidad a otra consolidando algunos mecanismos de acción disponibles que aceleran los procesos de demanda. Es el caso de Malvinas Argentinas (Provincia de Córdoba, Argentina), que ante el inicio de obras para la instalación de una planta de semillas modificadas genéticamente, actuó con celeridad a partir de la experiencia acumulada de los movimientos sociales y logró frenar el emprendimiento.

Por otra parte, la multiescalaridad del conflicto ambiental (Svampa, 2008), hace que una localidad escasamente poblada logre presencia en la escena nacional a partir de la confrontación con una gran empresa multinacional o con una gran obra de infraestructura. Como las pequeñas localidades argentinas de Famatina y Jachal que han enfrentado a multinacionales mineras. La dinámica del conflicto ambiental puede reforzar la identidad de una comunidad local, como así también pueden agudizar una confrontación entre sectores y actores. La afirmación de la identidad local o étnica robustece el sentido de pertenencia y arraigo con el territorio y, a la vez, el arraigo hace a la sustentabilidad ambiental, como al deseo de que las generaciones venideras gocen de un ambiente saludable (Suarez, 2016).

Los conflictos ambientales, dan vida a nuevos actores sociales ligados, en principio, a una demanda o problemática específica, son movilizados de representaciones sociales y racionalidades. Al correr el marco representacional sobre una determinada problemática ambiental, brindan la oportunidad de repensar y re-proyectar el territorio, recreando la asociación crisis-oportunidad. Por lo general, estos grupos orientan sus acciones hacia la visibilización del reclamo, con campañas de divulgación y acciones directas. Sin embargo, a la hora de plantearse alternativas concretas, en muchos casos, el NO aparece como el límite de lo pensable. La construcción de alternativas es el desafío de los grupos demandantes, el tránsito de la resistencia a la re-existencia⁵ como señala Arturo Escobar (2014).

⁵ Escobar se refiere a la re-invencción de otras racionalidades, que no sólo resisten el despojo y la des-territorialización, sino que redefinen sus formas de existencia a través de movimientos emancipatorios y la reinvencción de sus identidades, sus modos de pensar, y sus modos de producción y de sustento.

Siguiendo a Merlinsky (2014), sostenemos que los conflictos ambientales tienen una alta productividad institucional que se concentra en leyes, políticas públicas, medidas judiciales, entre otras. A su vez, consideramos que tienen una gran fertilidad asociativa y que densifican las representaciones sobre el territorio. Sin embargo, la productividad no es sólo de la sociedad amenazada, también los mentores de los modelos extractivistas generan una significativa productividad institucional y social, prueba de esto es el intenso *lobby* jurídico y político, la connivencia público–privado, la producción de conocimiento y la intervención en los debates académicos, la asistencia a las comunidades locales, entre otras prácticas que se evidencian en conflictos ambientales de la región. Por lo tanto, la productividad social, institucional y jurídica es de doble vía: frente a una ley, su derogación; frente a una campaña pro-minera, el activismo anti mega minería. La tensión entre ambas productividades agudiza la controversia, tensión que se puede analizar como la construcción de una hegemonía⁶ y una contra hegemonía.

Las formas de acción de las empresas extractivistas, cooptando voluntades, reemplazando al Estado en sus responsabilidades de gobierno y modificando regulaciones, las convierten en un “actor social total” (Svampa y Antonelli: 2011; Zivechi: 2014). En función de su apetito de lucro, satisfacen necesidades inmediatas de la población, comprometiendo las necesidades futuras y garantizando la reproducción del poder de los actores públicos y políticos.

Representaciones sociales

Los conflictos ambientales son desencadenados o desencadenan un debate sobre los territorios, los recursos y las sociedades afectadas. La puja simbólica estimula la producción de representaciones sociales. Se pone en debate la definición de un territorio, un recurso o un insumo productivo. Así, por ejemplo, los agroquímicos y su aplicación en cultivos recorren el amplio espectro de definiciones que van desde ser concebidos como “remedios” a ser calificados como “venenos”. De la misma manera, es usual concebir a “la montaña como recurso abundante y portador de grandes riquezas minerales”, o bien, “como fuente de vida y de elementos vitales como el agua”.

⁶ Se remite al concepto de Gramsci de hegemonía, entendida esta como “la formación progresiva de alianzas centradas alrededor de un grupo social determinado”, donde ese grupo establece un liderazgo moral, político e intelectual al hacer que sus intereses sean los intereses del conjunto (Kanoussi, 2001: 19).

Cuando se judicializan los conflictos, el debate se reduce a los procedimientos de justificación y prueba propios del lenguaje jurídico, aunque sobre la letra escrita están los usos de la legislación, que según Azuela (2008) van actualizando el derecho ambiental. Considerar que la complejidad ambiental dada por los procesos físico-químicos, geológicos y climáticos y su articulación con los procesos sociales, puede ser abarcada y comprendida por el derecho, es quimérico. El derecho es parte de estos procesos y, a la vez, es una dimensión central donde se dirimen parte de las controversias. Por esto, una norma de calidad de agua, un parámetro de contaminación del aire o una categoría toxicológica de un agroquímico, genera disputas y escenarios de controversias que son tanto jurídicas como técnico-académicas, políticas y culturales.

Para las sociedades locales es necesario apropiarse de lenguajes técnicos-académicos para explicar un fenómeno y sus consecuencias sanitarias, ambientales, sociales y productivas, y poder confrontar con los gobiernos y las empresas involucradas. Dado que las disputas se dan en el marco de discursos legitimados, es necesaria la apropiación de un saber experto y académico para validar el proceso de confrontación. A través de este lenguaje se explican procesos químicos, físicos y biológicos, se diagnostican sus efectos sobre la salud, se describen procesos territoriales, ecosistémicos, sociales y económicos, y se incorpora un lenguaje administrativo-legal. Anthony Giddens (1997:194), en su conceptualización de la doble hermenéutica, señala que “hay un continuo desplazamiento de los conceptos construidos en sociología, por lo cual los individuos se apropian de ellos para el análisis de cuya conducta fueron originalmente acuñados”. Esta circulación de conocimientos entre conceptos teóricos y sentido común no es exclusiva de la sociología, sino que la comparten distintos campos de conocimiento académico-científico. En los conflictos ambientales, el proceso de retroalimentación entre conceptos académicos, técnicos y legales, con el lenguaje del sentido común se acelera. En estos procesos de confrontación las sociedades se apropian de lenguajes académicos o técnicos con términos como: pasivo ambiental, lixiviación, resiliencia, principio jurídico precautorio y otros conceptos. Merlinsky (2014) destaca el rol protagónico de los profesionales que integran las organizaciones en el proceso de traducción de las demandas en términos de lenguaje experto y en la construcción de acciones judiciales. A este tipo de construcción de argumentaciones, la autora lo llama “saberes contra-expertos”. Así también los lenguajes del sentido común van colonizando el lenguaje académico, produciendo una nueva gramática de confrontación y de valorización (Martínez Alier, 2009): “áreas de sacrificio”, “desiertos

verdes”; “bienes comunes”, “el agua vale más que el oro” y otros conceptos y consignas.

Si el lenguaje técnico-académico es el instrumento en que se dirimen las controversias ambientales y territoriales, las universidades juegan un papel fundamental en la elaboración de parámetros, indicadores y en la elaboración conceptual, por lo que el proceso de inserción de la universidad en el territorio es clave.

Detrás de los procesos de valorización hay un frente cultural (González, 1994), una confrontación por los significados acerca del lugar y sus recursos y por incidir en la agenda pública de su gestión. Los espacios de participación ciudadana, como audiencias y consultas públicas, constituyen escenarios que dinamizan los lenguajes de valorización. Por eso los vaciamientos de los dispositivos de participación ciudadana, o su aplicación formal por requerimientos legales o crediticios, conforman un freno al debate y a la expresión de la población y a la apropiación de saberes.

Mientras que en algunos territorios se manifiestan conflictos, en otros la situación de contaminación se invisibiliza o naturaliza. Surge, entonces, una suerte de acostumbramiento que hace que las poblaciones minimicen su sufrimiento ambiental, tolerando situación de daños en la salud, con tal de obtener algunos beneficios de las empresas locales y/o mantener el estilo de vida que llevan. La pregunta que interpela esta dinámica social es: ¿por qué sólo emerge la conflictividad en algunas comunidades y no en otras? Quizás el diferimiento temporal entre la exposición a contaminantes y la detección de enfermedades o el consenso sobre los beneficios económicos de la actividad y la minimización del reconocimiento de los impactos, vislumbren respuestas.

Sabatini (1997) señala que el pragmatismo ambiental lleva a sacrificar aspectos importantes de la calidad de vida como el derecho a la salud y a un ambiente sano, para acogerse a los beneficios de ascenso social que trae determinada actividad productiva.

Otra pregunta que subyace en el extractivismo es quién tiene el derecho de apropiación de la naturaleza, de correr la frontera agraria sobre el bosque nativo o de eliminar un glaciar. Para esto el capital reorganiza los sentidos por sobre el espacio, borrando los límites de lo colectivo, resignificando bienes comunes en recursos naturales y luego en commodities. Asimismo, también reorganiza la producción de conocimiento intentando convertir a las ciencias sociales (incluida el derecho) en las ciencias de la “licencia”, y las ciencias naturales en las ciencias de la “remediación”.

A su vez, las élites locales, preexistentes a la emergencia de la agenda ambiental, intentan mantener el dominio y el manejo sobre los recursos naturales, desarrollando un discurso autonómico que cuestiona el centralismo de la protección a partir de políticas y leyes nacionales o estatales, como sucede con el caso de los bosques nativos y el agronegocio.

Por otra parte, el uso indiscriminado de ciertas medidas de protección, como vedas forestales y de pesca, afectan economías tradicionales de bajo impacto. En este sentido, en varios casos, la constitución de áreas de protección o reserva, conciben a la naturaleza sin sujeto, como “parche de conservación de biodiversidad en terrenos productivos”. Una territorialidad de “diseño” planificada por alguna autoridad nacional o regional, que bajo la premisa de la conservación niega la participación de la población local. Esta concepción atenta contra el vínculo que pescadores, campesinos y pueblos originarios, tienen con su territorio. Vínculo vital e identitario. Para estas poblaciones la naturaleza es “lo dado”, aquello que requiere de la disposición de habilidades y competencias para su manejo. La ruptura de este vínculo es necesaria para la concepción “recursivista” de la naturaleza.

El desplazamiento de poblaciones tradicionales, para la conservación anticipa la colonización de los territorios para las actividades turísticas y/o para la localización residencial de sectores medio alto y alto. Un proceso similar al de gentrificación urbana.⁷ En un sentido contrario, los procesos extractivos a gran escala son precedidos de contexto de degradación y desvalorización socio-ecológica del territorio.

Conclusiones

La clave de los conflictos ambientales está en quiénes y cómo lo gestionan, en los consensos y disensos acerca del futuro de los territorios, en la posibilidad de democratizar su gestión. Los conflictos pueden reconfigurar el mapa de actores y los mecanismos de interacción entre los mismos, como también las relaciones que se entablan entre la sociedad y el ambiente. Su potencial de cambio es, a su vez, una oportunidad. El desarrollo de propuestas requiere organización para planificar e implementar, y sobre

⁷ “La gentrificación es un concepto que se basa en el estudio de: 1) Un cambio en la composición social debido a la llegada de residentes de mejor poder adquisitivo a un lugar, provocando en algunos casos el desplazamiento de forma simbólica o material de los residentes nativos. 2) El mejoramiento o renovación de la arquitectura bien por formas alternativas o cambios totales. 3) Formas económicas que se instauran en los mismos lugares como establecimientos comerciales ‘innovadores’ que provocan a menudo el cierre de otros preexistentes. 4) El alza en los precios de tierras y viviendas. 5) Aumento desproporcionado de las remuneraciones o entradas y del nivel de educación en comparación con la población nativa (del barrio, de la vereda, del lugar rural urbano)” (Cruz, 2008).

todo, un cambio en la visión delegativa hacia el Estado. El futuro de los territorios comienza por imaginarlos colectivamente y por apropiarse de esos imaginarios.

Al tomar el sentido de oportunidad se comienza a hablar desde ámbitos académicos de las transiciones frente al extractivismo, uno de ellos es la energética. Bruno Fornillo (2016) señala que las emergencias de las energías renovables tienen alto potencial y consenso, lo cual facilita el diseño de políticas públicas. Sin embargo, en las supuestas oportunidades tecnológicas, subyace una falsa promesa de impacto ambiental cero, que queda en evidencia cuando se analizan los impactos que implican la producción de tales tecnologías. En la misma línea, con criterio de reafirmación de los bienes comunes y la capacidad de decidir sobre ellos se pregonan diversas soberanías: alimentaria, energética, hídrica, entre otras. Sin embargo, como sucede con el caso energético, cuando la soberanía se pretende a través de la implementación de soluciones tecnológicas, existe el riesgo de intensificar la dependencia sino se considera correctamente la propiedad intelectual o patente, que resguarda tal tecnología.

La transformación de los conflictos ambientales requiere resolver los problemas ambientales, atendiendo a los bienes comunes que están afectados, desde un enfoque de justicia ambiental intrageneracional, intergeneracional e interespecies; sabiendo que la conflictividad está presente en la dinámica social.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto. 2010. "El buen vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi", Policy Paper 9, Friedrich Ebert Stiftung.

Alimonda, Héctor. 2011. *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO-CICCUS.

Arocena, José. 1995. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

Augé M. 1993. *Los no lugares espacio del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa, pp. 57-58.

Azuela, Antonio; Paula Mussetta. 2008. Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México, mimeo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Brailovsky, Antonio Elio. 2006 y 2009. *Historia ecológica de Iberoamérica* (Primer tomo: *De los mayas al Quijote*) (Segundo Tomo: *De la Independencia a la Globalización*) Buenos Aires, Kaicron-Capital Intelectual.

Cruz, B. 2008. Procesos de Gentrificación en lugares rururbanos: Presupuestos Conceptuales para su estudio en Colombia. Virajes, Revista de antropología y sociología N° 10. Universidad de Caldas. Colombia. http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/virajes10_10.pdf

Daly, Herman 1990. Toward some operational principles of sustainable development. *Ecological Economics* 2(1): 1-6.

Escobar, Arturo. 2014. *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín, UNAULA.

Folchi, M. 2001. "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: ni siempre pobres, ni siempre ecologistas" en *Ecología Política*, no. 22, 2001, pp. 79-100, disponible en <http://www.jstor.org/stable/20743209> (Consultado el 11 de diciembre de 2014).

Gallopín, Gilberto. 2003. *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, Serie Medio ambiente y desarrollo CEPAL, Santiago de Chile.

Gligo, Nicolo (1997). Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 63 pp. 51-64.

Grahma, María Ignacia; Fernanda Levenzon, “Colony Park. Una mirada más allá del conflicto ambiental” en Cristina Cravino comp. *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, en prensa.

González, Jorge A. 1994. “Los frentes culturales, las arenas de sentido”, en Más (+) cultura (s): ensayos sobre realidades plurales, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, pp. 54-96.

Gudynas, Eduardo 2014. Extractivismo, Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza, Cochabamba, CLAES, CEDIB.

_____. 2011. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa, en *Más allá del desarrollo*, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Miriam Lang y Dunia Mokrani, editoras. Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala, Quito, 2011, pp 21-53.

Kanoussi, Dora. 2001. *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*, Plaza y Valdés, México.

Martínez-Alier, Joan. 2009. “Lenguajes de valoración”, en *El Viejo Topo*, N.º 253, p. 94-103.

Merlinsky, Gabriela. 2014. Cartografías del conflicto ambiental en Argentina, Buenos Aires, CICCUS.

Naredo, J. M. 1996. Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/aa1.html> (2016).

Leff, Enrique. 2008. Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un mundo sustentable *Polis revista de la Universidad Bolivariana* Volumen N°21.

_____. 2006. “La ecología política en América Latina. Un campo en construcción”, en Alimonda, Héctor, *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO,

Max Neef, Manfred. 1993. *Desarrollo a escala humana, Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Montevideo, Nordan,

Ostrom, Elinor. 201). *El gobierno de los bienes comunes- La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. 2da. ed. México, UNAM-CRIMFCE. Traducción: Leticia Merino Pérez. Título original: “*Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*”. 1990. Cambridge University Press.

Sabatini, F. y C. Sepúlveda. 1997. “Asociaciones de canalistas en Chile: Tradición, poder y legalismo en la gestión de conflictos”, en Sabatini, F. y C. Sepúlveda (eds.), *Conflictos Ambientales. Entre la Globalización y la Sociedad Civil*, CIPMA, Santiago, pp. 235-250.

Santillán Güemes, Ricardo. 2008. “cultura para la vida (pasos hacia un desarrollo humanizante)” en *Culturar: las formas del desarrollo*, en CICCUS, Buenos Aires

Suárez, Francisco. 2016 .*La Reina del Plata, Buenos Aires, sociedad y residuos*. Buenos Aires, ediciones UNGS.

Svampa, Maristella; Viale, Enrique. 2014 *Maldesarrollo, la argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz ediciones.

_____ 2013 . “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina revista”, *Nueva Sociedad N° 244*, marzo-abril.

_____ 2008. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político, Siglo XXI*, Buenos Aires.

Van Den Bergh, J. C. J. M. 1996. *Ecological economics and sustainable development: theory, methods and applications*. Londres, UK.: Edward Elgar Publishing Limited.

Zibechi, Raúl. 2014. El estado de excepción como paradigma político, en Composto y Navarro (comp.) *Territorios en Disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. Ediciones Bajo Tierra y JRA. México.

DINÁMICA Y ETAPAS DE LA RESISTENCIA A LA MEGA MINERÍA TRANSNACIONAL EN ARGENTINA

Marian Sola Álvarez*
Lorena Bottaro**

Argentina no es un país con una importante tradición minera, la expansión de la actividad que aconteció en las últimas décadas coincide con los elevados precios de los metales en el mercado internacional, principalmente del oro y la plata y con el despliegue de proyectos extractivistas, tanto en el país como en la región. La promoción de la minería a gran escala se montó sobre un singular andamiaje jurídico institucional, que posibilitó la apertura de diversos proyectos de explotación a partir del arribo de capitales transnacionales en el sector.

En los años sucesivos, la gran minería fue proclamada como “Política de Estado” a través del involucramiento de la estructura del Estado nacional, y el compromiso aún mayor de sus homólogos provinciales. De este modo, se generaron las condiciones que hicieron posible la puesta en marcha de proyectos en distintas provincias del país, los cuales se encuentran en diferentes etapas de implementación. Asimismo, al compás de la expansión de la mega minería por el territorio nacional, se han generado importantes conflictos socio ambientales protagonizados por las “Asambleas de vecinos auto convocados contra la minería a cielo abierto”.

En este artículo nos proponemos dar cuenta de las características del proceso de resistencia a la mega minería en Argentina, haciendo especial hincapié en las diferentes etapas a través de las cuales se desarrolló el “ciclo de movilización”. Proponemos identificar hitos en un período que transcurre entre los años 2003 y 2015 para analizar un proceso que involucra a territorios disímiles tanto en su geografía como en lo que hace a su matriz

* Marian Sola Álvarez, Lic. en Sociología (UBA), Máster en Planificación urbana y regional (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente del Área de Sociología, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento.

** Lorena Bottaro, Lic. en Política Social, Máster en Economía Social y doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento. Investigadora docente del Área de Sociología, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento.

socioeconómica y política. En el desarrollo del artículo, realizaremos especial referencia a la escala sub nacional debido a que tanto la organización federal del Estado en Argentina, como el reconocimiento sobre el dominio originario de los recursos naturales que poseen las provincias, le otorgan un rol central a lo que acontece en esta escala. Luego, analizaremos las primeras medidas implementadas por el nuevo gobierno nacional que desde fines de 2015 muestran una clara tendencia a la profundización del modelo extractivista.

La expansión de la mega minería

Desde fines de la década del ´90, en un contexto de alza en los precios internacionales de los minerales y de aumento en la demanda y exportación de metales, en Argentina, la actividad exploratoria se desarrolló de un modo vertiginoso: el volumen de metros perforados registró un crecimiento acumulado de más del 600% en el periodo 2002 – 2011 (Secretaría de Minería de la Nación, 2011)¹.

Así, luego del sector sojero, la minería fue el sector exportador de mayor crecimiento en la década pasada; particularmente en metales como el oro y el cobre, habiéndose registrado, según la Secretaría de Minería de la Nación un aumento del 434 % de las exportaciones mineras en el periodo mencionado.

Un informe reciente del Ministerio de Energía y Minería (2016) señala que son 435 los prospectos mineros existentes, encontrándose la mayoría de ellos (82%) en la etapa inicial del ciclo minero. Según el documento oficial, el 9.5% de los proyectos se ubica en las fases de factibilidad y operación, y son alrededor de 20 los proyectos en estado de exploración avanzada. Los derechos mineros otorgados alcanzan los 183.000 km² (aproximadamente el 7% de la superficie continental de Argentina) y están distribuidos en 17 provincias, aunque se destacan por su extensión

¹ Desde el inicio de este siglo se observa un continuo aumento del precio del oro, la plata y el cobre, más allá de algunos descensos poco considerables. El oro, principal objetivo de la gran minería en Argentina, experimentó un sostenido e incesante aumento cuyo resultado fue de 230,6% en el periodo 1998–2008. Lo propio cabe para la cotización de la plata, aunque la misma alcanzó niveles más bajos (165,6%) (Azpiazu, Basualdo y Manzanelli, 2010). A pesar de que el precio de estos minerales descendió durante la crisis que tuvo lugar entre 2008- 2009, se recuperó rápidamente durante el periodo 2010 – 2012. Posteriormente, los precios de los principales metales se vieron nuevamente afectados por la desaceleración económica asociada a la crisis de la zona del euro y al menor ritmo de crecimiento de China. Estos cambios señalan una tendencia hacia la moderación y la estabilización del sector. Sin embargo, en términos reales, el precio de los metales registrado durante los dos últimos años continúa superando ampliamente los niveles medios de las últimas tres décadas (CEPAL, 2013).

los declarados en Mendoza, San Juan, Santa Cruz y Neuquén. (Fuente: Ministerio de Energía y Minería, 2016)

En Argentina, fueron las transformaciones que se produjeron en el marco jurídico y regulatorio de la minería metalífera durante los primeros años de 1990, las que motorizaron la apertura de diversos proyectos de exploración y explotación a la vez que garantizaron óptimas condiciones de operación a los capitales transnacionales, fundamentalmente en términos tributarios y de regulación ambiental.

Las bases normativas que permitieron la expansión de la gran minería y que brindan «seguridad jurídica» a los capitales y una alta rentabilidad empresarial se mantuvieron en las décadas subsiguientes a la vez que el Estado, en sus diferentes niveles, asumió un importante compromiso con lo que fuera definido como una “Política de Estado” y plasmado en el “Plan Minero Nacional” en el año 2004. En lo sucesivo, si bien se registraron algunos cambios marginales de carácter tributario a partir del año 2007, no se evidenciaron importantes rupturas con respecto a los preceptos que guiaron la promoción de la actividad desde los años ´90.

De este modo, la minería a gran escala, replicando una tendencia regional, se desplegó de manera inconsulta sobre los territorios. Los diferentes gobiernos evitaron poner en práctica los mecanismos de participación ciudadana con los que cuentan las democracias contemporáneas para la discusión en torno a la implementación de megaproyectos que impactan fuertemente en las condiciones de vida de la población. Fue así que junto con la expansión de la actividad minera, se multiplicaron también las experiencias de resistencia.

Las asambleas de vecinos, protagonistas de la resistencia

Desde principios del año 2000, nacieron diferentes expresiones de movilización en las comunidades que se opusieron al avance de la actividad minera a gran escala en sus territorios. No fueron organizaciones ya existentes las que asumieron esta demanda sino que se conformaron nuevos actores sociales, las “Asambleas de vecinos auto convocados”, que se constituyeron en principales exponentes de las resistencias socio ambientales contra la mega minería en Argentina. La organización asamblearia nos reenvía, en la historia reciente, a las formas que adoptaron los vecinos, principalmente de la ciudad de Buenos Aires, frente a la crisis social, política y económica

de 2001.² Estos colectivos, cuestionan principalmente los impactos que la actividad genera o generaría sobre el agua y los territorios.

En este marco, la valoración del territorio está ligada, entre otras cuestiones, a la historia familiar, comunitaria e incluso ancestral donde los “recursos naturales” aparecen resignificados como “bienes comunes” que garantizan y sostienen las formas de vida en un territorio determinado.

Las acciones de defensa a las formas de vida a nivel local son las que dan lugar a movilizaciones en zonas urbanas y rurales donde sus habitantes perciben que estos bienes están amenazados. Como señala Leff (2005) en el nivel local es donde se forjan las identidades culturales, donde se expresa una valorización social de los recursos económicos y estrategias para la reapropiación de la naturaleza (Leff, 2005: 11). Así, las asambleas de vecinos auto convocados se insertan en las luchas socio ambientales en América Latina que dieron lugar a lo que Svampa (2012) denominó “*giro ecoterritorial*” un lenguaje común que ilustra el cruce innovador entre matriz indígena - comunitaria, defensa del territorio y discurso ambientalista (Svampa, 2012).

Estas organizaciones fundaron procesos de resistencia caracterizados por su prolongada duración en el tiempo, tanto en territorios donde las empresas lograron instalar sus proyectos, como en aquellos que a pesar de presentar un importante “potencial geológico” la resistencia social impidió la instalación de megaproyectos mineros.

Un denominador común de los conflictos en torno a la mega minería se vincula con la falta de información que tanto empresas como gobiernos parecieran negarse a aportar sobre los proyectos. La necesidad de conocer las características de esta actividad extractiva y la de profundizar sobre las consecuencias de los megaproyectos, dio lugar, en el marco de las asambleas socioambientales, a la generación, construcción y difusión de un *saber experto independiente* resultado de un proceso de indagación y aprendizaje sobre conocimientos técnicos y legales del problema en cuestión (Svampa, Bottaro y Sola Álvarez, 2009). La construcción colectiva de este saber, también se apoya en las culturas ancestrales de las comunidades campesinas e indígenas, con mayor presencia en algunos territorios. Este aprendizaje es posible a partir de la existencia de redes caracterizadas por la circulación

² Una de las principales características distintivas de las asambleas barriales fue su alto grado de heterogeneidad en relación a las edades, género, inserción laboral, nivel educativo o experiencias políticas previas de sus integrantes. Para profundizar sobre este tema, puede leerse: Bottaro y Sola Álvarez (2012).

de información que habilitan el intercambio con especialistas. De esta manera, en el marco de cada asamblea se conforma un saber experto que procura ser difundido al resto de la población.

Etapas en el conflicto y “ciclo de movilización” de las resistencias

En el periodo comprendido entre los años 2003 y 2015 se identifican diferentes etapas de conflicto en torno a la expansión de la actividad minera.³ Un primer momento estaría dado por el inicio del “ciclo de movilización” (Tarrow, 1998) y el surgimiento de organizaciones en diversos territorios (2003 -2006). Luego, en el período que transcurre entre los años 2007-2010, se asiste a una coyuntura marcada por una intensa movilización social que se refleja en la proliferación de legislación “prohibitiva” de la gran minería en algunas provincias. Por último, en una tercera etapa, (2011-2015) se observa una provincialización de los conflictos y un renovado apoyo del gobierno de nivel nacional a la megaminería. Esta etapa se cierra, por un lado, con un episodio de derrame de un millón de litros de solución cianurada en Veladero, uno de los megaproyectos mineros más importantes del país. Por otro, con la asunción de un nuevo gobierno nacional de corte neoliberal que, desde las primeras medidas implementadas en relación al sector, así como la composición de las áreas de gobierno entendidas en el tema, mostró una clara tendencia a la profundización del modelo minero a través de nuevas alianzas “estratégicas” con el sector privado.

Primera etapa: Inicio del ciclo de movilización y proliferación de asambleas socioambientales

La primera etapa comprendida entre los años 2003 y 2006 coincide con el incremento sostenido del precio de los minerales en el mercado internacional y la expansión de la actividad en los territorios⁴. Paralelamente, está marcada por el surgimiento de diversos colectivos y por el inicio de procesos de articulación entre las organizaciones.

A partir del año 2003 puede referirse a la apertura de un “ciclo de movilización”. El comienzo de este ciclo de carácter socioambiental está marcado por el punto de inflexión que significó el rechazo a la instalación del proyecto de la empresa Meridian Gold, por parte de los vecinos de Esquel, (Chubut, Patagonia) autoconvocados en asamblea. Si bien las primeras

³ La división en etapas es un ejercicio de análisis de los diferentes contextos y temporalidades a través de las cuales se desarrolló el conflicto. No pretendemos configurar un esquema estático desde el cual leer el conflicto ya que el mismo da cuenta de procesos dinámicos y abiertos.

⁴ Esta etapa coincide con la presidencia de Néstor Kirchner (2003- 2007).

movilizaciones en torno a la megaminería en el país tuvieron lugar en la provincia de Catamarca (noroeste) a raíz de la instalación de la empresa Minera La Alumbra en los años ´90, estas movilizaciones no tuvieron el carácter socioambiental que asumirán las demandas de los movimientos contra la megaminería años más tarde. En efecto, en un primer momento, y en las localidades más cercanas a la mina, el reclamo era por puestos de trabajo. Luego, las demandas se dirigieron a obtener una participación en el cobro de regalías (Svampa, Sola Alvarez y Bottaro, 2009). Como señala Horacio Machado (2009) entre los años 2000 y 2003 las protestas se multiplicaron, y en el año 2002, el conflicto catamarqueño fue confluyendo con las movilizaciones de los vecinos de Esquel.

Entre las acciones más significativas desarrolladas por la “Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el No a la Mina de Esquel” se encuentra la realización de un plebiscito en el que la población se expresó en contra de la instalación de un mega emprendimiento minero para la explotación de oro por parte de la empresa transnacional Meridian Gold. La consulta pública se realizó en el mes de marzo del año 2003, registrándose una alta concurrencia (75% del padrón electoral); y un fuerte posicionamiento frente a la explotación minera, ya que el 81% del electorado votó contra la instalación de la mina. Una de las consecuencias más relevantes del plebiscito, fue la sanción de la Ley N° 5001, en mayo de 2003, primera Ley provincial de prohibición de la megaminería con uso de cianuro en Argentina.

La Asamblea se constituyó en un espacio de deliberación de un amplio sector de vecinos, quienes fueron construyendo argumentos y consolidando el *saber experto independiente* al que hacíamos referencia anteriormente... Dado que se trataba del primer megaproyecto minero al cual se le oponía resistencia en el país, la cuestión de la información sobre el método empleado por la minería a cielo abierto fue fundamental para la toma de conciencia sobre los riesgos de la actividad no sólo para los territorios patagónicos, sino para la posterior difusión de éstos, en otros sitios del país.

A su vez, la realización del plebiscito fue importante, tanto por los resultados obtenidos en la localidad de Esquel, que expresaron el alto nivel de rechazo a la instalación de la empresa, como por el efecto que esta acción tuvo en otras localidades que comenzaron a organizarse y movilizarse contra la instalación de megaproyectos mineros. El denominado “efecto

Esquel”⁵ se extendió por diferentes localidades de la Patagonia y provincias cordilleranas en las que se multiplicaron la conformación de asambleas socioambientales contra la megaminería.

En el marco de los conflictos socioambientales, a partir de la experiencia de Esquel, la organización asamblearia cobra un nuevo significado, convirtiéndose en la forma de organización y acción que se dieron los vecinos nucleados en torno a las diversas problemáticas ambientales. La auto denominación como asamblea del espacio de organización de los vecinos agrupados contra la megaminería por un lado y la diferencia de las organizaciones ambientalistas tradicionales, generalmente ONGs o Fundaciones, por otro, acentúa los rasgos constituyentes de estos colectivos: la organización horizontal y autónoma.

Una vez constituidas, las asambleas socioambientales tienden a conformar redes a través de diferentes articulaciones y vínculos que les permite enfrentar el conflicto en diferentes escalas. En este sentido, se ha conformado lo que Milton Santos (2005) denomina una “red de territorios” que ha dado lugar a colectivos de organizaciones que se articulan en diferentes niveles.

En efecto, a partir del año 2003 se desarrollaron las primeras experiencias de articulación entre las asambleas y colectivos que, provenientes de diversos puntos del país, se pronunciaban contra la minería a cielo abierto. En ese año se conformó la red de Comunidades Afectadas por la Minería (C.A.M.A) que organizó tres encuentros, en Buenos Aires, Tañi del Valle (Tucumán) y Andalgalá (Catamarca). Asimismo, en el año 2004 se conformó la “Asamblea Coordinadora Patagónica por la vida y el territorio contra el saqueo y la contaminación”, integrada por asambleas vecinales de Río Negro, Neuquén y Chubut. Más adelante, en el año 2006, en el marco de una mayor visibilización de las problemáticas ambientales, a raíz del conflicto por la instalación de dos plantas de procesamiento de celulosa en la costa del Río Uruguay, se conforma la (UAC) Unión de Asambleas Ciudadanas. Esta Red surge con el objetivo de articular y potenciar las luchas de las asambleas socioambientales de diversos y distantes puntos del país. En esta línea, la UAC se fortalecerá en la etapa siguiente, incorporando asambleas de diversos territorios.

⁵ Se denominó “*efecto Esquel*” al proceso a través del cual la experiencia positiva de organización y resistencia de los vecinos de la localidad de Esquel. Esta experiencia se multiplicó rápidamente en diferentes localidades y provincias donde ya se habían implantado o se proyectaban megaproyectos mineros (Svampa, Sola Álvarez, Bottaro, 2009).

Segunda etapa: Intensa movilización social y productividad legislativa

La segunda etapa en la dinámica del conflicto, entre los años 2007 y 2010, es un periodo de alta movilización social tanto en la escala nacional, como en diferentes provincias. La etapa se inicia en un contexto de elecciones legislativas y presidenciales⁶, durante el año 2007, en el que se generaron las oportunidades políticas para la expresión de la acción colectiva contra la megaminería en diferentes territorios sub nacionales. La promulgación de importantes leyes que limitan o inhiben el despliegue de la actividad, buscan ser un freno para la proliferación de proyectos en un contexto en que los precios de los minerales alcanzan valores muy elevados.

En este marco, la acción colectiva protagonizada por las asambleas socioambientales se materializa a través de la acción directa, expresada principalmente a través de los cortes de ruta, y la movilización socio legal (Delamata , 2013). Los cortes de ruta, por su parte, tienen diferentes motivaciones: hacer visible el conflicto frente al resto de la sociedad, impedir el paso a vehículos que transportan materiales e insumos necesarios para el desarrollo de la actividad a los campamentos mineros⁷, informar a la población sobre las consecuencias de la megaminería.

Por su parte, la movilización socio legal se expresa, generalmente, en demandas al poder judicial y al legislativo, tales como recursos de amparo, presentación de proyectos de ley ante los diferentes niveles del Estado (municipios, provincias y nivel nacional). Durante este periodo, la movilización socio legal logró la aprobación de las denominadas *Leyes del No*. Estas Leyes prohíben algún aspecto de la actividad minera a cielo abierto e inhiben la realización de la megaminería en los territorios provinciales⁸. Si bien en el caso de las provincias patagónicas de Chubut y Río Negro las leyes que limitaban la actividad fueron dictadas en 2003 y 2005, respectivamente, seis provincias dictaron una norma de estas

⁶ En octubre de 2007 se llevaron a cabo las elecciones en las que resultó electa presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, quien volvería a ser reelecta en 2011

⁷ Uno de los “cortes selectivos” más prolongados fue el llevado a cabo por las asambleas de Chilecito y Famatina en la provincia de La Rioja para impedir la explotación del cordón serrano de Famatina. Este corte se realizó durante más de tres años e impidió el acceso al cerro Famatina a la empresa Barrick Gold S. A.

⁸ A pesar de la importancia de estas Leyes, el *lobby* minero en articulación con representantes de los Estados provinciales, han logrado derogarlas en dos provincias, en La Rioja en el año 2008, y en Río Negro en el 2011. Es preciso señalar que la existencia de estas leyes no está garantizada y que en etapas sucesivas, en las provincias de Córdoba y Mendoza fue cuestionada su constitucionalidad.

características durante esta etapa: La Rioja, Tucumán, La Pampa, Mendoza, Córdoba y San Luis. En el año 2011 lo hará la provincia de Tierra del Fuego.

Es así que, durante este periodo, el propósito de las empresas y los gobiernos provinciales por desarrollar rápidamente la megaminería en todo el país, fue encontrándose a lo largo del territorio nacional con diversas experiencias de organización y movilización que, articuladas en “defensa del agua y la vida” se opusieron al avance de la esta actividad extractiva. Las *Leyes del No* dan cuenta por un lado, del poder instituyente de las asambleas socioambientales, y por otro, de la heterogeneidad presente en el escenario nacional. En este sentido, durante el mismo periodo, en los territorios donde ya se encontraban en funcionamiento megaproyectos mineros, como es el caso de las provincias de San Juan, Catamarca, Santa Cruz, entre otras, se profundiza el desarrollo de la actividad minera de la mano de políticas sub nacionales que favorecieron al sector, y medidas represivas hacia los actores movilizadados.

Durante este periodo tuvieron lugar en el nivel nacional debates con diferentes grados de visibilidad pública, siendo el más trascendente el vinculado a la cuestión de los glaciares. En efecto, en el año 2008, una ley para la protección de los glaciares fue votada por unanimidad por ambas cámaras de legisladores nacionales, sin embargo, al poco tiempo fue vetada por la presidenta de la nación impidiendo su promulgación. A partir del veto, se inició un intenso proceso de movilización y debate público en el que las asambleas socioambientales en articulación con otros actores sociales (intelectuales, políticos, organizaciones ambientalistas, entre otros) fueron protagonistas. Hacia fines del año 2010 se sancionó una nueva Ley de Protección de glaciares⁹. Luego, el debate se extendió en torno a la aplicación de la misma en las diferentes provincias, especialmente en aquellas donde los gobernadores “pro – mineros” se niegan a su implementación¹⁰.

⁹ Nos referimos a la Ley nacional N° 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.

¹⁰ El Congreso de la Nación posee la facultad de sancionar normas que fijen un estándar o piso común de protección ambiental a nivel nacional, por eso se las denomina “leyes de presupuestos mínimos”. Se trata de un instrumento jurídico al cual apelaron los actores movilizadados para frenar el avance de la megaminería sobre los glaciares. Sin embargo, en el nivel provincial, diferentes estrategias y arreglos institucionales procuran dificultar su aplicación en aquellos territorios en los que los gobiernos promueven la expansión de la megaminería (Bottaro y Sola Álvarez, en prensa).

Tercera etapa: Provincialización de los conflictos y renovado apoyo del gobierno nacional a la megaminería

Durante la tercera etapa, entre los años 2010 - 2015 se profundizó el proceso de “provincialización de los conflictos” (Sagui y Peinado, 2014), a excepción del conflicto en Famatina en el año 2012 que alcanzó, por un breve tiempo, una importante visibilidad pública a nivel nacional, los conflictos en torno a la megaminería se desarrollaron “encapsulados” en los territorios provinciales hasta el año 2015 cuando el derrame de un millón de litros de solución cianurada en un proyecto de la empresa Barrick Gold en la provincia de San Juan, trascendió la escala local y puso, nuevamente en agenda el riesgo socio sanitario y ambiental que conlleva este tipo de minería.

En este periodo, los conflictos tuvieron lugar en el marco de nuevos intentos de instalación de emprendimientos mineros a gran escala en diferentes provincias (Jujuy, La Rioja, Catamarca, Mendoza), incluso en aquellas que cuentan con legislaciones que prohíben la actividad. Al mismo tiempo se observa un recrudecimiento de las acciones represivas por parte de los Estados provinciales en las que, por lo general, intervinieron fuerzas policiales especiales. Algunos de los casos emblemáticos de represión durante estos años fueron los que tuvieron lugar en Andalgalá y Tinogasta, Catamarca (2010), en Iglesia, San Juan (2010) y en Famatina, La Rioja (2012).

A pesar del recrudecimiento de la censura y la represión propinados por los gobiernos provinciales, en el año 2013 tuvo lugar en la localidad de Loncopué, provincia de Neuquén, un plebiscito que, similar al realizado en Esquel en el año 2003, permitió a la población expresarse contra la instalación de un megaproyecto de cobre en ese territorio. El pueblo indígena mapuche fue el primer afectado por el proyecto minero de la empresa estatal china y la Corporación Minera del Neuquén, sin embargo, la movilización se extendió más allá del pueblo mapuche. En esta oportunidad, los actores movilizadas recurrieron a los principios de consulta, participación y derechos de los pueblos originarios dispuestos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹¹ y a la Declaración de las

¹¹ El convenio 169 de la OIT de 1989, ratificado por Argentina en el año 2000, vela por los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos originarios. Propone reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de estos pueblos; así como su participación informada y elección frente a medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹². Luego de un año de la iniciativa del plebiscito, en el mes de junio de 2013, más del 80% de los que participaron de la votación le dijeron “No” a la megaminería (Mombello, 2011).

De este modo, el instrumento de Consulta Pública, volvió a implementarse luego de casi diez años ya que después de la experiencia de Esquel las iniciativas de participación ciudadana a través de plebiscitos habían sido truncadas por los gobiernos provinciales que se opusieron a su realización¹³.

En la escala nacional, y a partir del conflicto en Famatina suscitado por los intentos de iniciar una vez más la explotación en la región, se produjo un pronunciamiento explícito del gobierno nacional a favor de la megaminería. Las autoridades nacionales argumentaron la importancia de la actividad para el desarrollo de las economías provinciales. En ese contexto se impulsó la conformación de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI)¹⁴ con la participación activa de los Estados sub nacionales.

Durante el año 2015 en diferentes provincias donde existen legislaciones “prohibitivas” para el desarrollo de la megaminería, se extendieron las presiones de *lobby* del sector pro- minero que procuró declarar la nulidad de dichas normas. En las provincias de Córdoba y Mendoza, fueron llevadas a los respectivos órganos de justicia presentaciones que buscaron declarar la inconstitucionalidad de las leyes que inhabilitan el desarrollo de este tipo de minería y encontraron una respuesta negativa en el ámbito judicial. En efecto, tanto el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba como la Suprema Corte de Justicia de Mendoza dictaminaron

¹² La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007 refuerza los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y avanza sobre la libre determinación de los pueblos indígenas y los derechos sobre su territorio. “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno...” (art. N° 4) “Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado...” (art. N° 10). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

¹³ Luego de la experiencia de Esquel fueron los gobiernos municipales, en articulación con las asambleas de vecinos, quienes solicitaron a los gobiernos provinciales la realización de consultas. En la provincia de San Juan el plebiscito fue negado en tres oportunidades durante el año 2007 en el departamento de Calingasta; en Catamarca, fue rechazado en dos oportunidades en la localidad de Tinogasta; y en Andalgalá, en el año 2010. La razón a la que apelan los gobiernos provinciales para no habilitar el proceso de consulta es que los recursos naturales son de dominio originario de las provincias, motivo por el cual, los gobiernos locales no tienen autoridad sobre el tema.

¹⁴ Organización Federal de Estados Mineros está integrada por los gobernadores de las provincias con “potencial minero” y representantes de los trabajadores y empresarios del sector.

la constitucionalidad de las leyes. En estos dos casos, la vigencia del actual marco jurídico que prohíbe la megaminería es resultante de un proceso de activismo socio legal del que participan una diversidad de actores y en el cual las asambleas de vecinos auto convocados son protagonistas.

Hacia el final de esta etapa, en el mes de septiembre del año 2015 se produjo un hecho lamentable; el derrame de un millón de litros de agua cianurada en las nacientes del río Jáchal, en el departamento homónimo, provincia de San Juan por parte de la empresa Barrick Gold, en su proyecto Veladero. Un análisis realizado por Universidad Nacional de Cuyo luego del derrame detectó que la contaminación de la cuenca del río con metales pesados es de hasta 14 veces por encima de los valores tolerables según la normativa nacional. El caso tomó estado público y visibilización en los medios masivos de comunicación a nivel nacional. En el marco de un álgido contexto político pre-electoral (por las elecciones presidenciales en el mes octubre del año 2015) no hubo, por parte de gobierno nacional, ningún pronunciamiento con respecto al derrame. Por su parte, el gobierno provincial de San Juan, intentó ocultar y minimizar las consecuencias.

En un contexto adverso, diversos actores sociales tanto locales como extraterritoriales se mostraron dispuestos a indagar y denunciar este hecho. En particular, la “Asamblea Jáchal No se Toca” y vecinos del Departamento, con el apoyo de abogados ambientalistas, iniciaron una serie de acciones a fin de probar la contaminación del río Jáchal y sus afluentes por parte de la empresa Barrick Gold. Paralelamente exigieron el cierre y la remediación y de la mina Veladero, y ampliaron su demanda solicitando la prohibición de la minería a cielo abierto en toda la provincia, bajo el lema: “Cierre, remediación y prohibición”.

Nuevo contexto nacional, estrategias empresariales y gubernamentales para la profundización del modelo minero

En el contexto pre-electoral del año 2015, la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) y sus cámaras asociadas presentaron a los candidatos presidenciales un documento que proponía una agenda de recomendaciones a considerar para mejorar la situación del sector minero. Se solicitaba una redefinición del rol del Estado nacional y provincial frente a las “inversiones” mineras y la adopción de medidas que permitieran, lo que acordaban en denominar, la recuperación de la competitividad impositiva.

A los pocos días de asumido el nuevo gobierno (diciembre de 2015), se le otorgó al área minera una jerarquía ministerial. Quien se desempeñó como autoridad máxima en la cartera de Minería durante trece años,

fue reemplazado por Daniel Milán, funcionario que ocupó el cargo de Subsecretario de Minería de la Nación durante el gobierno de Carlos Menem en la década del '90. Por su parte, el designado Subsecretario de Desarrollo Minero, Mario Capello, es una figura destacada en el sector minero debido a su contribución a la promoción de la megaminería y por su labor vinculada a la elaboración de propuestas para superar lo que desde el sector denominan como un escenario de regresividad tributaria.

Así, al igual que acontece en otras reparticiones del Estado, la conducción del área de Minería se encuentra en manos de funcionarios identificados con actores empresariales y que cuentan con una larga trayectoria en ámbitos - fundaciones y medios de comunicación - desde los que se procura impulsar el modelo fuertemente anclado en grandes empresas transnacionales. El ex gerente de Minera Alumbra y referente del sector minero, Julián Rooney, consultado por Mining Press sobre los cambios operados, declaró: *“Es un reconocimiento a una industria por su avance en los últimos 20 años y además al potencial que tiene (...). El rango ministerial de la Minería es similar a lo que hacen otros países con desarrollo en minería en la región, como Chile y Perú, ahora deberemos parecerlos a ellos también en seguridad jurídica, para retomar la senda de crecimiento que teníamos al final del siglo pasado”*.

La quita de retenciones a las exportaciones mineras, la liberación del tipo de cambio y la posibilidad de girar dividendos al exterior, constituyen un primer conjunto de medidas que adoptó el gobierno de Mauricio Macri recién iniciada su gestión y que señalan la clara profundización del rumbo extractivista.

Entre los principales objetivos planteados por el Secretario de Minería se destacan aquellos que involucran diferentes acuerdos y espacios de articulación con las provincias: “... la revitalización del Consejo Federal Minero (COFEMIN) y la adaptación del Acuerdo Federal Minero al nuevo contexto nacional e internacional”, y otros relacionados con la gestión ambiental minera y el “desarrollo local”, “... la mejora de la gestión del programa GEAMIN (Programa de Gestión Ambiental Minera); la coordinación con el Ministerio de Producción y con CAEM (Cámara Argentina de Empresarios Mineros) para incentivar el desarrollo de la industria local en torno a la minería, el continuo trabajo en equipo junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable para promover una minería responsable y sustentable, entre otras.” (Fragmento del discurso del Secretario de Minería en apertura de la “III Expo Productiva 2016”,

Catamarca, septiembre de 2016, Ministerio de Energía y Minería de la Nación, 2016).

El nuevo gobierno nacional creó, también, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y nombró a Sergio Bergman como máxima autoridad. Desde el inicio de su gestión, el Ministro confesó públicamente desconocer el tema minero, aunque luego se involucró activamente y se implicó en los debates como el principal portavoz del gobierno; su discurso se inclinó hacia la necesidad de incentivar una “minería sustentable” como un “instrumento hacia el desarrollo” sobre la base del “diálogo ciudadano y la participación”.

Es así que desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación se busca convocar a la población a un supuesto diálogo, particularmente en las localidades donde la oposición a la gran minería está fuertemente instalada. Desde la perspectiva del gobierno nacional, esta iniciativa se fundamenta en que el rechazo de los pobladores a la minería a cielo abierto obedece, centralmente, a las deficientes campañas de comunicación que se desarrollaron hasta el momento. El diagnóstico del que parte y la argumentación que construye el nuevo gobierno, sostienen que la resistencia social radica en la falta de información y en los contenidos capciosos y malintencionados que difunden los “ambientalistas”. Sin embargo, un nuevo derrame en el proyecto Veladero, en septiembre de 2016, vuelve a evidenciar la imposibilidad de desarrollar la megaminería dentro de los parámetros de “sustentabilidad” que proclama el gobierno.

Reflexiones finales

La persistencia de las asambleas de vecinos auto convocadas revela el rechazo que la megaminería genera en los territorios y la capacidad de organización de las comunidades. Aun cuando en ciertos trayectos del conflicto las asambleas se articulan con otros actores sociales (intelectuales, abogados ambientalistas, fundaciones y ONGs, entre otros) y en determinados territorios, miembros de las asambleas hayan incursionado en la política partidaria tradicional, los protagonistas de la resistencia continúan siendo los espacios auto convocados que han demostrado a lo largo de estos años una importante capacidad de movilización en un contexto marcado por una gran asimetría. Esta capacidad de movilización se expresó en múltiples oportunidades, tanto en las acciones directas que lograron hacer visible los conflictos más allá de la escala local, como en la productividad legislativa que se expresa en diferentes leyes provinciales y nacionales que limitan la expansión de la minería a gran escala.

La consolidación y difusión de un *saber experto independiente* en el seno de las asambleas socioambientales fue fundamental para que las comunidades amenazadas pudieran sortear las trabas de la desinformación intencionada de funcionarios y empresarios del sector, acerca de las características de la actividad y sus riesgos asociados. En los diferentes espacios de debate público que se dieron a lo largo de estos años en torno a la megaminería, especialmente el que tuvo lugar por la Ley de glaciares, el saber experto independiente significó una herramienta fundamental con la que contaron las asambleas y otros actores movilizados, para contrarrestar los discursos de técnicos, expertos y asesores “pro-mineros” que minimizaban los impactos socioambientales de la actividad minera. Además, este saber independiente construido sobre la base de una racionalidad ambiental (Leff, 2002) supone la integración y el respeto de los diversos conocimientos presentes en el territorios facilitando, de este modo, la expresión de otras valoraciones sobre el mismo.

En el recorrido por las diferentes etapas del conflicto en torno a la minería a gran escala en Argentina, se observa por parte de las asambleas movilizadas, un proceso de articulación con actores diversos que se constituyeron en verdaderas redes de resistencia. Este proceso fue acompañado por diferentes aprendizajes, principalmente de aquellos instrumentos legislativos a los cuales apelar en situaciones concretas, utilizados en el marco de la movilización socio legal. Por otro lado, por parte de los gobiernos, especialmente en los ámbitos sub nacionales, se advierte a lo largo de estos años, un recrudecimiento de las acciones represivas y mecanismos de censura que acompañaron las políticas de promoción de la actividad minera en algunas provincias.

Las diferentes etapas en las que se desarrolló el conflicto muestran un escenario complejo y dinámico. En este sentido, episodios como los derrames acontecidos en la provincia de San Juan ponen de manifiesto la magnitud de los impactos de esta actividad extractiva a la vez que, al involucrar a nuevos actores, puede impulsar un nuevo ciclo de movilización en territorios donde el conflicto se encontraba en estado de latencia.

Este proceso coincide con los inicios del gobierno de Mauricio Macri, en el cual a través del Ministerio de Energía y el Ministerio de Medio Ambiente en articulación con los gobiernos provinciales, se propone la profundización del modelo minero a partir del reforzamiento de medidas que favorecen al sector. En una clara línea de continuidad con los discursos predominantes en la década anterior, el nuevo gobierno recurre a las ideas de “minería como motor de desarrollo y progreso”, así como a una *visión ecoeficientista*

sobre el control de riesgos y consecuencias de la actividad, bajo el paraguas de “minería sustentable”.

En este marco, las asambleas socioambientales, señalan que las medidas tomadas por el nuevo gobierno desconocen las luchas ciudadanas que desde hace años protagonizan las comunidades y, ante los intentos por implantar el modelo minero, incluso en territorios donde la megaminería está prohibida por Ley, los diferentes actores sociales movilizados ratifican la necesidad de prohibir la actividad y profundizar la movilización.

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Manzanelli, P. 2010. *Desempeño y transformaciones estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente*, Informe de avance N° 1, FLACSO, Buenos Aires.

Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. (en prensa) “*La politisation des glaciers en Argentine*” *Cahiers des Amériques latines*, Paris.

_____. 2016. “Resistencias territoriales al plan minero en Argentina” en Zhouiri, A. Bolados, P. y Castro, E. (Org.) *Mineração na América Do Sul: Neoxtrativismo e lutas territoriais*. Annablume Editora, San Pablo.

_____. 2014. “La promoción del modelo minero en contextos subnacionales. Un recorrido analítico por las provincias de La Rioja y San Juan, Argentina” *Revista OSAL (Observatorio Social de América Latina) CLACSO*, Año XIV N° 36, Diciembre 2014, pp. 241- 262.

_____. 2012. “Conflictividad socioambiental en América Latina. El escenario post crisis de 2001 en Argentina” en *Política y Cultura*, primavera de 2012, N° 37, pp. 159- 184, Universidad Autónoma Metropolitana.

Delamata, G. 2009, Julio 12-16. Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas. *IPSA XXI Congreso Mundial de Ciencia Política*. Santiago de Chile.

_____. 2013. Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajo la democracia recuperada”, *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, 2013, vol. 7, n° 2 p. 307 – 325.

Leff, E. 2002. “Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder”. Siglo XXI Editores.

_____. 2005. La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. En Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalização, Rio de Janeiro, Brasil UNESCO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf>

Machado Aráoz, H. 2009. “Minería transnacional, conflictos socio territoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbreira”. En Svampa y Antonelli (Ed.) “Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales”, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Mombello, L. 2011. “Por la vida y el territorio. Disputas políticas y culturales en Norpatagonia”, tesis de doctorado, UNGS- IDES, inédita.

Murillo, M. y Mangonnet, J. 2013. “La Economía Política de la Argentina Exportadora en el nuevo Milenio” en Desarrollo Económico, vol. 53, N° 209 – 210, Buenos Aires

Saguié, M. y Peinado, G. 2014. Minería transnacional y desarrollo en el kirchnerismo. *Global and Regional Powers in a Changing World. FLACSO-ISA Joint International Conference; 2014*

Santos, M. 2005. “O retorno do território”, en *Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina, territorios y movimientos sociales*, Observatorio Social de América Latina, Año VI N° 16, CLACSO.

Sassen, S. 2007. “Una sociología de la globalización”, Buenos Aires, Katz.

Svampa, M. y Antonelli, M. (Eds.) 2009. Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Editorial: Biblos.

_____. 2013. “Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 2013, n°244, p. 30-46. Disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/3926_1.pdf (consulta: 10/02/2016)

_____. 2012. Consenso de los commodities, giro eco territorial y pensamiento crítico en América Latina. En OSAL Año XIII, N° 32: 15-38 noviembre, Buenos Aires: CLACSO.

Svampa, M., Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. 2009. La problemática de la minería metalífera a cielo abierto. En M. Svampa y M. Antonelli (Eds.), *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales* (pp. 29-50). Buenos Aires: Biblos.

Svampa, M., Sola Álvarez, M. y Bottaro, L. 2009. Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. En M. Svampa y M. Antonelli (Eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 123-180). Buenos Aires: Biblos.

Tarrow, S. 1998. Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid, Alianza Editorial.

Otras fuentes

CEPAL, 2013 “Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Diciembre de 2013, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Código de Minería de la Nación

Convenio 169 de la OIT de 1989

Declaración de la asamblea de Esquel por la quita de retenciones a la minería”, 15 de febrero 2016, disponible en <http://www.noalamina.org/>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

Decreto del Poder Ejecutivo N° 349/2016

Decreto del Poder Ejecutivo N° 231/2015

Ley nacional N° 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial

Mining Press, “Encuesta Mining Press: cómo recibió el sector el Ministerio de Energía y Minería de Macri”. Publicado el **26-11-2015, disponible en <http://www.miningpress.com/nota/290866/encuesta-mining-press-como-recibio-el-sector-el-ministerio-de-energia-y-mineria-de-macri->**

Secretaría de Minería de la Nación, “Minería en Números”, 2013 y 2011.

Unión de Asambleas Ciudadanas (s/f), “Construyendo caminos colectivos en defensa de nuestros territorios” disponible en https://drive.google.com/file/d/1z5tLSO3YNYdjjuS1_EH6c-PgJDneqS_XX9ox-803-GPaVUPyd98A7968Yo50/view

Ministerio de Energía y Minería (2016), Minería Argentina: lo mejor está por venir disponible en <http://pdac2016.minem.gob.ar/presentacion-argentina-pdac-2016-es.pdf>

Ministerio de Energía y Minería de la Nación (2016) “III Expo Productiva 2016” <https://www.minem.gob.ar/index.html>

TENSIONES EN TORNO A LA MINERÍA

Angel Saldomando*

PRESENTACIÓN

El estudio “Tensiones en torno a la minería” es parte de una investigación en curso, del proyecto Reinventerra. Aborda la evolución de la minería en Chile en tres aspectos. El primero es su configuración institucional económica y política como sector dominante en el modelo económico del país y los efectos que produce, principalmente en su incidencia en el territorio. El segundo, examina el marco de gobernanza en un contexto de agotamiento de la legitimidad de la configuración del sector minero y de una creciente conflictividad socio ambiental. El tercero analiza el debate sobre el futuro de la minería con interrogantes mayores sobre su sostenibilidad.

El estudio construye una visión, ausente en el debate nacional, en torno al concepto de “modelo” minero; que articula, mercado de tierras, consenso político pro minero, debilidades en regulación ambiental y facilidades de inversión. El “modelo” le otorga a la minería discrecionalidad, autonomía, baja imputabilidad por daños y alta recuperación de ganancias versus acumulación nacional. En estas condiciones la minería refuerza un modelo altamente concentrado, primario y rentista. Sus impactos sobre la apropiación del territorio y la sostenibilidad eco sistémica del país generan una situación crítica, en relación a la cual el estado carece de instrumentos y fuerza política.

En consecuencia, la gobernanza del sector se encuentra tensionada por un modelo minero dominante con influencia política, una creciente conflictividad socio ambiental y una pérdida de legitimidad a medida que se hacen evidentes los impactos negativos, el bajo retorno para el país y la incapacidad estatal de regulación.

Finalmente el estudio interroga las perspectivas futuras en el marco de una pregunta clave en torno a la posibilidad de que exista “una minería

* Economista diplomado de la universidad de Paris VIII. Doctorado en antropología y política. Actualmente es investigador asociado del Centro de investigaciones interdisciplinario sobre desarrollo y sociedad de la universidad de Quebec en Montreal, (Cirdis). Coordinador Polo latinoamericano del proyecto Reinventerra.

virtuosa e inclusiva” El debate cruza las visiones acerca de la sostenibilidad del actual modelo minero, los enfoques del desarrollo y los propios límites del país. El estudio cierra sobre el dilema mayor: “A la pregunta, ¿cuánta minería soporta el país?, la respuesta no es clara y además se ha polarizado política y socialmente. Y si la pregunta es, ¿qué escenarios alternativos se visualizan?; no puede decirse que haya una propuesta sistémica de salida del modelo minero.

Metodológicamente se privilegió analizar el sector minero desde el punto de vista de su incidencia territorial y, a partir de allí, remontar hacia otros aspectos, ambientales, sociales, institucionales y políticos, ello permitió construir un enfoque sistémico sobre el sector. Este aspecto es prácticamente inexistente en el debate nacional, que trata la minería de manera fragmentada optando una visión que asocia automáticamente minería y crecimiento virtuoso. Por nuestra parte, a partir de un enfoque sistémico se pone en evidencia la articulación de factores que posibilitaron el modelo minero y explica la incidencia territorial y sus variados impactos sobre territorio, comunidades y ambiente. Por otra parte, la información disponible permitió dimensionar aspectos poco conocidos como la incidencia de la minería en la superficie territorial de diferentes provincias y la densidad del número de faenas mineras por kilómetro cuadrado, ofreciendo así una visión de conjunto y a la vez detallada.

EL MODELO MINERO

Los primeros impulsos desarrollistas de Chile estuvieron efectivamente asociados a actividades mineras, el salitre en el siglo 19 y las primeras décadas del 20. El cobre se posicionó en el siglo 20 hasta la actualidad como el gran sustituto. La frase emblemática, “el cobre es el sueldo de Chile”, acuñada en la última parte del siglo pasado corona un imaginario y una realidad. Los datos históricos y actuales lo confirman, reforzados por el boom minero desde los 90 en adelante. Además de la propia percepción de la opinión dominante en la sociedad, a la que han contribuido poderosamente, tanto las sucesivas generaciones políticas, así como el desarrollo del sindicalismo. Todo indica entonces la presencia de un consenso duro y consistente.

Mineral	Parte reservas mundial	Parte producción mundial	Posición producción mundial
Cobre	28	32	1
Molibdeno	21	14	3
Plata	14	5	8
Oro	8	3	14
Renio	52	52	1
Minerales industriales			
Nitratos naturales	100	100	1
Yodo	24	61	1
Litio	58	35	1

Fuente: Competitividad de la minería chile. Cochilco 2013

En Chile las empresas mineras más importantes son 167, registradas en el directorio de empresas mineras, Las empresas exploradoras son 115. De las cuales el 37% corresponden a Canadá y el 29% a Australia.

Sin embargo su división por tipo de actividades y faenas, multiplican su presencia territorial. El sector empresarial en la minería está compuesto por una empresa estatal del cobre, la inversión privada nacional y extranjera. A ello hay que agregar la pequeña y mediana minería.

Datos Básicos 2013	
Empresas mandantes	896
Contratistas	3.544
Minería-Pib	11%
Exportaciones	57.3%
Aporte a ingresos fiscales	10 %
Inversión minera sobre inversión total	26 %
empleo directo e indirecto	9 %

Fuente: La minería en cifras. Consejo Minero 2013

Principales características

El modelo minero del país conoció una transformación radical producto de una reconfiguración global de la sociedad chilena, concentrada en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado y continuada luego en las décadas siguientes. No es posible extenderse en este tema, sólo cabe señalar como elementos de contexto para el desarrollo del modelo minero, que la sociedad chilena fue autoritariamente reformateada por una dictadura militar, en una matriz mercado céntrica en la que el estado pasó a ser subsidiario, la economía fue privatizada y liberalizada acompañada de condiciones sociales y políticas desfavorables a los trabajadores, las comunidades y las etnias.¹

En este sentido no es posible abordar el boom minero de los últimos 20 años y su incidencia en el país, sin una visión sistémica contra una visión exclusivamente sectorial. El sector empresarial está plenamente consciente de ello, dado que la defensa corporativa del modelo minero actual se basa en sus condiciones de conjunto.

A partir del esquema siguiente se sistematizan las principales características del modelo minero para luego concentrarse en los dos aspectos privilegiados en este trabajo, la incidencia territorial y la gobernanza.



¹ Gonzalo Delamaza, Nuria Cunill Alfredo Joignant.. La descentralización asunto de actores y su articulación. Pág 55. Universidad de los lagos. Ril editores, Chile 2012.

“La prolongada dictadura militar y las enormes transformaciones que produjo.../...La expansión de mercado y la concentración del poder económico incrementó el poder de los controladores de la cadenas de valor económico (grandes grupos empresariales y financieros nacionales y extranjeros). Esto ha significado que, aunque se ha incrementado la actividad económica en las regiones –principalmente la explotación de recursos naturale,s se ha intensificado la diversidad y han perdido autonomía económica”

Las cuatro áreas señaladas en el esquema, se articulan y facilitan el modelo minero, siendo además transversales al modelo económico.

Las facilidades de inversión son señaladas como relacionadas con la estabilidad macroeconómica, política y la disponibilidad de infraestructura. La realidad más profunda es un régimen fiscal leonino en favor de las empresas y la recuperación de tasas de ganancias por encima de cualquier otro régimen minero en el mundo.²

Por su parte, las facilidades de acceso a la tierra dependen en Chile de cambios operados en la legislación, de cerrojos legales y constitucionales, que han blindado la apropiación territorial en favor de quienes capturan concesiones. Se ha generado un mercado negro de tierras con fines especulativos y de control del territorio.³

La construcción de un consenso pro minero duro, que cambió de contenido y de actores, implicó el cambio de una visión de aporte al desarrollo nacional con presencia pública, a una visión exclusivamente empresarial con reducción del sector público. Sólo se considera el aporte al crecimiento nacional y el aporte a las finanzas públicas como acceso a una pequeña parte de la renta minera. La articulación de intereses empresariales, políticos y burocráticos genera un importante lobby que relacionan transversalmente los tres sectores en un sistema de puerta giratoria.

La legislación ambiental extremadamente permisiva, aunque está conociendo ajustes, posee altos niveles de discrecionalidad política y zonas grises de influencia que paralizan una mejora radical de la normativa y de las capacidades operativas reales de las instituciones a cargo.

² Si la estabilidad macroeconómica y política fueran dos cuestiones fundamentales es obvio que muchos países con grandes inversiones mineras serían borrados del mapa de buenos negocios, algo que no ocurre evidentemente.

³ Ésta, establece que tanto la concesión de exploración como la de explotación tienen que ser conferidas a través de los tribunales. Si se quisiera realmente abordar el problema, habría que modificar la Constitución. Ahora, esas son palabras mayores, pero no es imposible. Haciendo que la concesión sea administrativa y no judicial.

Condiciones facilitadoras del modelo minero	
Facilidades de inversión	Tributación a personas y no a empresas. Impuesto específico a la minería en promedio 6%, y 4% entre 2013 y 2018. Invariabilidad tributaria (decreto ley 600) por periodo de 12 a 15 años. Retiro de utilidades Transferencia entre empresas relacionadas sin tributación Tasas de ganancia por encima del promedio
Mercado de tierras	Inscripción legal de propiedad de concesiones sin requisitos y sin autorización administrativa, protección legal y constitucional de propiedad.
Gobernanza	Consenso duro, estado subsidiario, control de conflictos, lobby minero fuerte, discrecionalidad política. Coalición política-empresarial.
Regulación ambiental	No hay costos ni reglamentación por cierre de faenas, reciente normativa data de 2014. Facilidad de autorizaciones.

Fuente: Elaboración propia

El boom minero ha sido estimulado además por las facilidades y los cambios en la regulación de la inversión en recursos naturales, en la década de 1990. Los rasgos esenciales de estas facilidades han estado en armonía con la desregulación internacional promovida por el Banco Mundial. Estas reformas promovieron la seguridad de control de los sitios concesionados, libre acceso a los recursos minerales, el acceso a las divisas, la libertad de importación y exportación, la repatriación de beneficios y un régimen fiscal estable. Esto se hizo en condiciones muy restrictivas, sin debate público contradictorio, sin consultas previas y con decisiones influenciadas por las empresas que crean serios obstáculos a la regulación sostenible.

Nuevos incentivos y normas	Impacto	Problemas
Medidas de promoción de la inversión	Fortalecimiento sector primario	Dependencia del ciclo de precios de materias primas
Derechos de explotación ilimitados	Privatización del suelo	Pérdida de soberanía, imposibilidad de gestionar el territorio.
Concesiones con exigencias mínimas.	Débil regulación	Falta de selectividad de las inversiones, los impactos negativos en la población, la salud, el medio ambiente. agricultura, el territorio
Porosidad de la legislación	Conflicto en torno a la norma dominante	Débil imputabilidad
Débil institucionalidad	Instituciones que no se adaptan a la importancia del sector	Baja capacidad de respuesta estatales y gubernamentales a las demandas sociales y territoriales
Facilidades fiscales para transferencia de beneficios	Pérdida de ingresos	Dificultad para realizar una redistribución y preparar la transición de modelo económico.

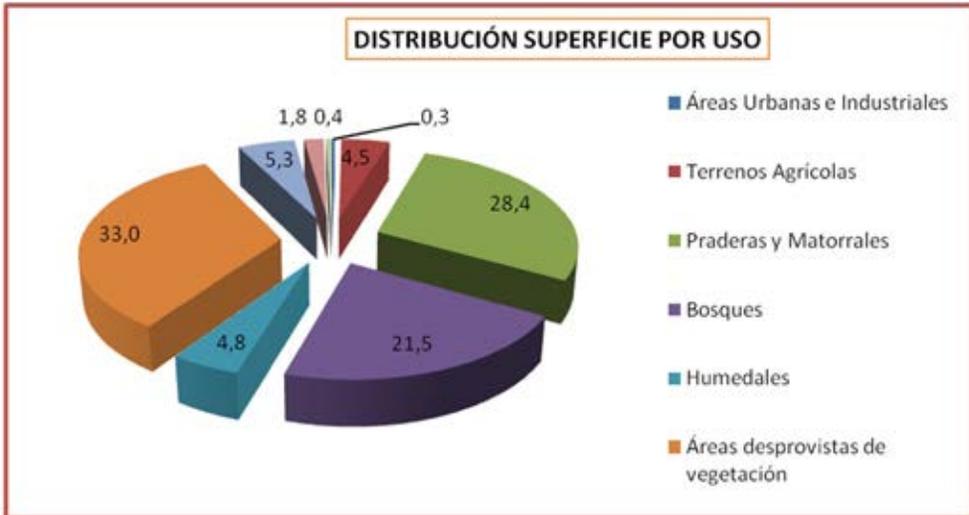
Fuente: Elaboración propia

Apropiación del territorio por la minería

Con 75.6 millones de hectáreas Chile es un país con una distribución muy compartimentada del territorio con tres grandes macrozonas climáticas y agroecológicas bien definidas. Norte árido, centro mediterráneo, sur húmedo lluvioso⁴.

Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) la distribución de la superficie según las características de la tierra es la siguiente.

⁴ Los escenarios de cambio climático y de evolución hídrica sitúan al país como de alto riesgo.



Sin embargo esta distribución física bruta no rinde cuenta de la realidad al considerar el uso real y la matriz productiva sobre la superficie del país.

8.5 millones de hectáreas son consideradas como agrícolas, 17.3 millones son consideradas como forestales y 30.7 millones están concesionadas a la minería. El resto atribuido a actividades diversas. La configuración territorial se precisa drásticamente al considerar la matriz productiva dominante.⁵



⁵ Los datos provienen de diversas fuentes. Corporación nacional forestal, Instituto de desarrollo agropecuario, Instituto nacional de estadísticas, Servicio nacional de geología y minería.

Incidencia en la configuración territorial y productiva

La explotación de recursos naturales posee en el caso chileno características históricas que marcan una tendencia de larga duración. Por un lado, concentración en pocas manos y por otro, explotación intensiva y concentrada territorialmente, producto de una visión rígida sobre la dotación de recursos y el potencial de desarrollo del país. Esto incidió particularmente en un modelo económico rentista y una clase empresarial que privilegia ventajas comparativas estáticas.

En el marco de un país muy centralizado estas características configuraron zonas de explotación con rezago social y zonas de concentración de la riqueza en un cuadro típico de economías de enclave.

Junto con ello se acumularon impactos ambientales que con el tiempo se hicieron visibles, constituyendo amenazas reales para las condiciones de vida de la población.

La dinámica de la explotación intensiva del territorio se aceleró considerablemente con la liberalización del modelo económico en los años ochenta y su posterior continuidad. La especialización primaria de la estructura productiva junto con la expansión minera configura un modelo económico de exportación de recursos naturales con baja elaboración, acompañado de su característica principal, la alta concentración territorial.

SECTOR	PIB EN PORCENTAJE DE LA REGIÓN	REGIÓN
PIB Nacional	48%	Región metropolitana
PIB minero	50%	Región II
PIB manufactura	48%	Región metropolitana
PIB agropecuario silvícola	50%	Región VI VII VIII
PIB pesca	57%	Región X XI

Fuente: Elaboración propia con base a datos PIB regional 2012 del Banco Central.

Chile aparece amarrado a las exportaciones mineras pese a que el sector tiene poca capacidad de arrastre de la economía en su conjunto y

particularmente en materia de empleo. En 2015 el 65.6% de las exportaciones se originaron en el sector minero, en 2014 llegaron a 56.8%

Tendencia en la apropiación de tierras

¿Cuál es la tendencia en la concesión de tierras en relación con la minería?

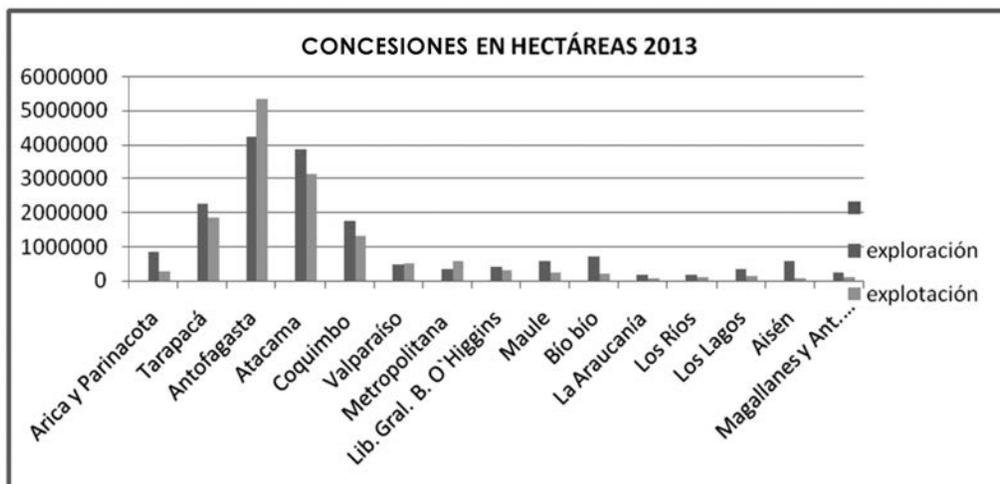
No hay estadística larga sobre la evolución de las superficies ocupadas por la minería y en particular su evolución desde el boom de mediados de los 90.

El servicio encargado está actualizando recientemente la información geográfica y física. Sin embargo los datos recientes dan cuenta de la tendencia acelerada de la apropiación territorial por parte de la minería.

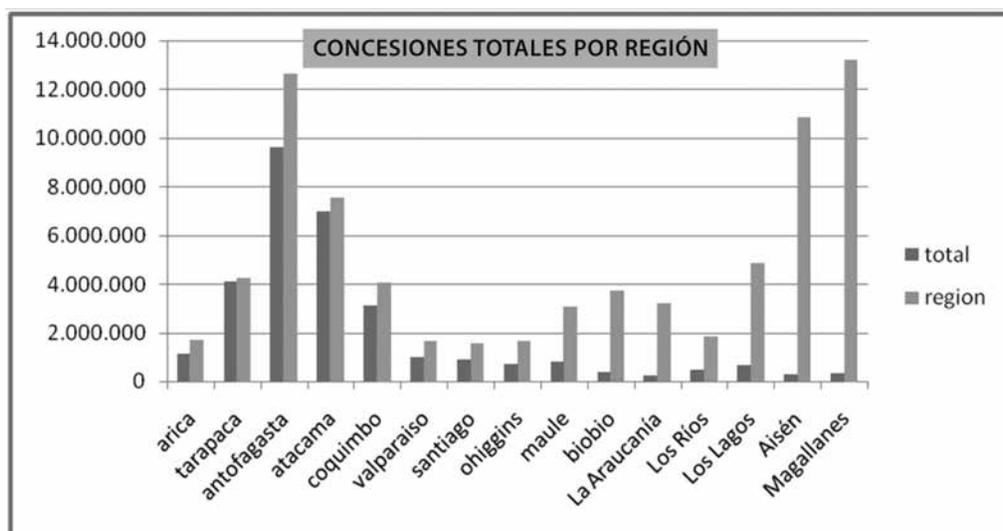
	No concesiones exploración	Hectáreas	No concesiones explotación		
			Grupo de pertenencias	No. de pertenencias	hectáreas
2012	61.200	17.922.200	74.888	2.444.954	13.710.499
2013	57.200	16.917.500	78.401	2.529.426	14.265.731

Fuente: Servicio nacional de geología y minería

Los datos revelan una importante apropiación del territorio por la minería afectando particularmente las regiones del norte y centro, pero ello no excluye una creciente expansión hacia el sur, es decir hacia zonas agrícolas y de reservas naturales.



El peso específico de la actividad minera se observa cuando se comparan las superficies regionales y las superficies agregadas de las concesiones mineras.⁶



Principales efectos del modelo minero

El argumento más utilizado para justificar la inversión minera a ultranza es su aporte al PIB, al empleo y a las finanzas públicas. Sin embargo puede objetarse que ello es así, en el último aspecto, por las condiciones del modelo económico poco diversificado que le otorgan un peso excesivo en lo macro pero muy poco arrastre al empleo y a su encadenamiento productivo.

⁶ Los datos provienen de Sernageomin 2013.

También se puede argumentar la inestabilidad de tales aportes y la pérdida de oportunidad para utilizar esos ingresos en plantear un modelo más diversificado y sostenible, dado que no se toman en cuenta otros costos globales para la sociedad, las comunidades y el territorio. Las actividades mineras según su escala, tipo de mineral, tecnologías, velocidad e intensidad de la extracción, producen efectos de diverso tipo y escala que hasta ahora no son considerados ni en las regulaciones ni en las normativas ambientales. Es una problemática que territorio y poblaciones experimentan, pero cuya visibilidad y consideración política son inversamente proporcionales. Los principales efectos los hemos puntualizado brevemente de la manera siguiente:

Densidad territorial vs. asentamiento y otras actividades productivas

La densidad territorial de la minería es una evidencia en las zonas de implantación. Esta situación genera acumulación de propiedad sobre el suelo, acumulación de infraestructura y disputa por recursos escasos, fundamentalmente agua. Esto puede apreciarse en los mapas elaborados de tierras concesionadas.⁷

REGIÓN	FAENAS	FAENAS POR KM²
Arica	26	1.5
Parinacota		
Tarapacá	77	1.8
Antofagasta	563	4
Atacama	2.397	31
Coquimbo	1.289	31
Valparaíso	905	55
Santiago	217	13
O'Higgins	297	18

Fuente: Elaboración propia en base a datos atlas minero Sernageomin.

Reconfiguración territorial

El volumen y densidad de la actividad minera no selectiva, presiona la reconfiguración del territorio, sus economías locales y actividades agrícolas. Desplazan población y atraen a su vez población flotante que genera problemas de convivencia y de calidad de vida.

⁷ Los mapas están disponibles en el sitio web de Sernageomin.

Especulación territorial

Un aspecto poco estudiado es la apreciación o desvalorización del suelo según movimientos especulativos que afectan a las comunidades locales y a aquellas que realizan actividades agrícolas. En el caso chileno además, se ha configurado una suerte de mercado negro de tierras con apropiación, mediante compras atribuidas a testaferros que sirven de conservadores de propiedades que emergen una vez que se proyectan actividades, ya sea de infra estructura o económicas.

Conflictos y judicialización

La evolución del uso y apropiación del suelo ha generado tensiones y una creciente conflictividad que por un lado ha tomado la vía de la judicialización pero por otro, en el caso de las tierras en conflicto con los mapuches del sur, situaciones de violencia y represión.

Impacto ambiental

El impacto ambiental ha sido hasta ahora el mas visibles dado que Chile está afectado por el cambio climático, tiene más de un quinquenio de sequía y escenarios de futuro de crisis hídrica. A ello se ha agregado la destrucción de glaciares, contaminación grave, depósitos de desechos y exigencias energéticas e hídricas por parte de la minería que presionan la disponibilidad de recursos naturales.

EN BÚSQUEDA DE UN MODELO DE GOBERNANZA

El cambio de tendencia

El modelo minero indiscutido hasta ahora, ha comenzado a resquebrajarse, perdiendo algunos puntos de credibilidad y legitimidad. Poco a poco, la minería, su lugar en el desarrollo, sus modalidades de explotación y sus riesgos, se han ido posicionando en el país en un debate contradictorio. Sin romper aun el consenso pro minero oficial, este nuevo contexto ha mellado las certezas mas arraigadas en la opinión y en las comunidades.

En perspectiva, si bien el desarrollo minero se visualiza todavía con altos niveles de continuidad, por otro lado esta visión también debe incluir en paralelo, una creciente tensión social y eco sistémico, en torno a ella.

En efecto, han surgido voces y actores sociales que presionan por la protección del territorio y de las comunidades. El agua se ha convertido en un detonante de los conflictos y de la toma de conciencia de la fragilidad ambiental del país.

A la vez, se pone en cuestión los pretendidos beneficios de la minería y la incertidumbre en torno al ciclo minero, catalogado como nunca antes, como riqueza ahora y penurias para mañana. Estas formulaciones eran impensables en el recorrido de las últimas dos décadas. El consenso duro dispone a su favor de ventajas considerables. Una empresa estatal del cobre, autónoma, casi un estado dentro del estado. Grandes conglomerados nacionales e internacionales, un estado subsidiario, una legislación permisiva, un lobby pro-minero transversal a la clase política, capacidad de cooptación por medio de proyectos y subvenciones de los niveles regionales y locales, un corporativismo gremial de sindicatos mineros y empresas terciarizadas.

La emergencia de una posición contestataria, se origina en las redes sociales en torno a los conflictos ambientales que se ha hecho visibles desde la década de los 90. A ello se ha sumado una percepción de riesgo por parte de comunidades ante el avance de la minería, la ocupación del territorio y el crecimiento de factores de contaminación y escasez de agua. La creciente presencia de organizaciones indígenas, particularmente las mapuches, han contribuido poderosamente a posicionar la cuestión del territorio, de los derechos y la consulta obligatoria.

Los principales factores que cuestionan el consenso pro minero, como problema de gobernanza política, territorial y sectorial, se relacionan con el aumento de los conflictos y tensiones en el territorio, las insuficiencias regulatorias frente a los impactos ambientales y las crecientes preocupaciones sobre el modelo económico primario y extractivista, que a su vez muestra cuellos de botella significativos.

Conflicto, tensiones y territorio

Según diversas estimaciones, todas las regiones de Chile tienen al menos un conflicto ambiental, abarcando 68 comunas.⁸ Mientras que el Instituto nacional de derechos humanos en un informe de 2012, que incluye un listado de conflictos ambientales, detecta 97 conflictos. De los cuales, según nuestro análisis, un 33% están referidos o incluyen como causa el acceso o el derecho al agua.

Por otro lado, no se puede ignorar que la judicialización de los conflictos ambientales ha tenido algunos éxitos relativos pero significativos. Han logrado interrumpir mega proyectos como Hydroaysen, Pascua Lama y

⁸ Manuel Fuenzalida y Guillermo Quiroz. "La dimensión espacial de los conflictos ambientales" Revista Polis vol 11. No 31. 2012.

presionar el de Andina 244 de la estatal Codelco y más recientemente, una resolución judicial contra la minera Los Pelambres.

Las razones de esta creciente conflictividad tienen una dinámica de causas y consecuencias.

CAUSAS	CONSECUENCIAS
Expansión de concesiones, intensificación de extracción, aumento de población	Densidad territorial del extractivismo, Percepción de impactos negativos, salud agua, ambiente, derechos.
Expansión minera territorial	Desplazamiento de población Desigualdad territorial de la renta
Reconfiguración territorio sobre eje extractivo	Economía local amenazada Condiciones de vida endógenas fragilizadas
Conflictos de legitimidad por licencia social	Surgimiento de nuevos actores
Intentos de cooptación, RSE	Tensión en el tejido social, desposesión, identidad, imaginarios sociales.
Territorio emerge como espacio de conflicto, lucha por la representación y fragilidad de la institucionalidad pública	Contradicción entre centralismo y regiones, ruptura de lazos y lealtades políticas, declive de legitimidad de la institucionalidad, empuje por regionalismo

Fuente: Elaboración propia en base a informes sobre conflictos, entrevistas y análisis sobre relaciones de regiones y estado central.

Problemas de gobernanza política: Tensiones en el modelo político

Los conflictos en torno a la minería y los recursos naturales muestra que la relación comunidad territorio es fundamental y plantean problemas distintos de los conflictos tradicionalmente corporativos y políticos.

Las reivindicaciones se diversifican a través de dimensiones territoriales, políticas y económicas y de tolerancia hacia la explotación de recursos naturales. De esta manera, los conflictos tienden a articular niveles institucionales y políticos rápidamente, de abajo hacia arriba, sometiendo a tensión la arquitectura institucional desde el punto de partida local hasta el nivel nacional. Así lo han demostrado todos los conflictos en las regiones, mineros y no mineros.

TIPOS DE REIVINDICACIÓN	ACTORES PRINCIPALES
Reclamación de derechos territoriales.	pueblos originarios
Desafío de las decisiones centrales.	regiones, organizaciones territoriales de nuevo tipo
Solicitud de compensación o redistribución.	comunidades, productores locales
Denuncian impactos negativos en la comunidad, la economía local y el medio ambiente.	comunidades productores locales, redes ambientalistas
Oposición a proyectos mineros u otros proyectos de explotación de los recursos naturales.	Comunidades, redes locales, ambientales
Las condiciones de trabajo y salario.	sindicatos, gremios terciarizados

Fuente: Elaboración propia en base a informes sobre conflictos.

Esta situación configura un problema de gobernanza política que hemos denominado como una contradicción entre la gobernanza de arriba y la gobernanza de abajo. Desde la gobernanza de arriba se apoyan las normativas, el consenso pro minero y la institucionalidad jerarquizada. Desde abajo se reclaman instituciones participativas, espacios de decisión y la prohibición de actividades dañinas, procesos de planificación democrática del territorio y de descentralización. Esta contradicción ha corroído la legalidad y legitimidad del modelo minero, pero también la del propio estado central.

Problemas de gobernanza territorial: El estado nacional fragilizado

El debate sobre los recursos naturales y de la minería en particular, ha desatado un cuestionamiento de la estructura política, administrativa y territorial del estado. Tanto en la dimensión política de las competencias⁹ como en la concepción del estado como construcción nacional unificada y centralizada. Ambos aspectos tienen carácter estratégico y ponen en perspectiva una fuerte interpelación política hacia las ideas dominantes en la política y la economía.¹⁰

⁹ Quien decide qué y a qué nivel.

¹⁰ Hay que señalar que está en agenda la elaboración de una nueva constitución y un modelo de descentralización.

Un tercer aspecto vino a agregarse con el conflicto que vincula territorio y recursos naturales. El conflicto reveló una cara oculta del modelo extractivo mucho más oscura. Se trata de la disputa entre estado, las empresas y las comunidades sobre el territorio que implica dirimir el ejercicio de soberanía nacional. En el caso chileno, la manera en que se otorgan las concesiones, la privatización del territorio en beneficio de las empresas, facilita un control sobre la superficie que vincula derechos privados de uso de territorios y recursos adyacentes (residuos, instalaciones de infraestructura, agua). Pero los impactos son colectivos y desbordan incluso las zonas de explotación. La pregunta de fondo no es difícil de formular ¿Cuál es el papel del estado en la administración de la soberanía, frente a la privatización del territorio y a la protección de las comunidades?

Estas preguntas establecieron rápidamente una conexión directa entre el centro político y las regiones cuando se producen conflictos, dado que a simple vista el estado aparece en el lado del negocio y carece de la densidad necesaria para interponerse, regular, arbitrar, entre el interés empresarial y el reclamo ciudadano.

Ello deja a las comunidades y a las empresas frente a frente en la gerencia del conflicto, en una relación de exclusiva correlación de fuerzas, muy asimétricas por lo demás. El arbitraje de estado entre las prácticas aceptables e inaceptables se convierte casi en inexistente, dejando el campo abierto a los conflictos y a los eventuales recursos a la justicia. De esta manera, muy rápidamente quedan expuestos la colusión de intereses políticos, fenómenos de captura y de la corrupción. El debate sobre el Estado nacional tomó por lo tanto, otro aspecto.

La falta de Estado a menudo fue interpretada tradicionalmente como un signo de falta de madurez de una estructura nacional inacabada de adentro hacia afuera.¹¹ Sin embargo, los nuevos conflictos dentro del Estado-nación muestran que la construcción del Estado ya no es en términos absolutos de adentro hacia fuera hasta la demarcación fronteriza. Se mudó hacia adentro, haciendo aparecer un nuevo tipo de controversia sobre el territorio, donde el Estado es cuestionado en términos de legalidad y legitimidad. Una disputa en torno a “las soberanías” y no ya de la soberanía única. Esto reveló nuevas fracturas políticas, sociales y étnicas que cuestionan la idea de la construcción del Estado-nación no hacia afuera sino que hacia adentro, en su capacidad de integración pluralista de la nación en condiciones igualitarias.

¹¹ La soberanía entendida como delimitación fronteriza, cobertura territorial de la administración, integración del territorio.

Una profunda fractura surge de esta contradicción. El Estado nación inacabado es visualizado ahora como la de un poder cada vez más privado y menos nacional. La demanda nacional es ahora en torno a una nación integradora pero pluralista, igualitaria, democrática y con regulación estatal. La reforma del Estado y la descentralización se exponen ahora, no como una pretendida modernización tecnocrática y al servicio del mercado, aparecen como como un problema que plantea la cuestión de una posible refundación del Estado.

El problema planteado por esta potencial refundación no es obviamente fácil de resolver. Es claro sin embargo que los conflictos en torno a la explotación de los recursos naturales y de la minería en particular, han hecho emerger la cuestión territorial que expone de nuevo la cuestión del tipo de estado. Esto constituye un factor nuevo en relación a una dimensión política, el estado, que hasta ahora se consideraba fuera de la discusión.

Problemas de gobernanza sectorial: El diagnóstico sobre el futuro del sector

Por el lado del sector minero, tanto en la empresa como en el estado, la alarma está activada. La empresa señala los riesgos de un potencial geológico disponible frente a un deterioro de las condiciones de explotación por disminución de la competitividad y de la gobernanza. Entiéndase por esto que las facilidades sistémicas disminuirían frente a una regulación más exigente, costos laborales y menos control de conflictos.

El Estado por su lado, se encuentra en la necesidad de buscar cómo mejorar la institucionalidad ambiental para disminuir impactos negativos, restablecer confianza y generar espacios de negociación entre el sector y los actores sociales críticos.

Los principales elementos de preocupación en la perspectiva empresarial se sintetizan en la tabla siguiente.¹²

Energía y agua
Capital humano
Declive de la productividad
Compromiso de la comunidad
Sostenibilidad ambiental
Diversificación económica
Exploración y nuevos proyectos

¹² Csiro the future of minning in Chile.2014.

El debate es incipiente pero se encuentra desfasado en relación a la tensión sistémica, por deterioro de situaciones estructurales en el territorio y la dinámica de los conflictos.

LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Los problemas de regulación

La institucionalidad ambiental se ha modificado en los últimos años bajo la presión de las denuncias y la creciente sensibilidad ambiental en la opinión. La permisividad sin embargo mantiene visos de discrecionalidad política, por otro lado la institucionalidad ambiental conserva un carácter reactivo y correctivo en lugar de regulador, preventivo y selectivo. Aunque las dos palabras claves del SEIA son prevenir y mitigar, desde su creación en 1997 más de 10.000 proyectos fueron aprobados, revelándose a posteriori la inconsistencia de la evaluación ambiental.¹³

Entre 2005 y 2012 sobre 600 proyectos mineros sólo fueron rechazados 39, apenas el 6%.¹⁴ Ello deja suponer que o Chile tiene la minería mas limpia del mundo o el sistema es muy permisivo.

Tres tipos de problemas aparecen en este tema que tienen alto impacto sobre territorio y comunidades.

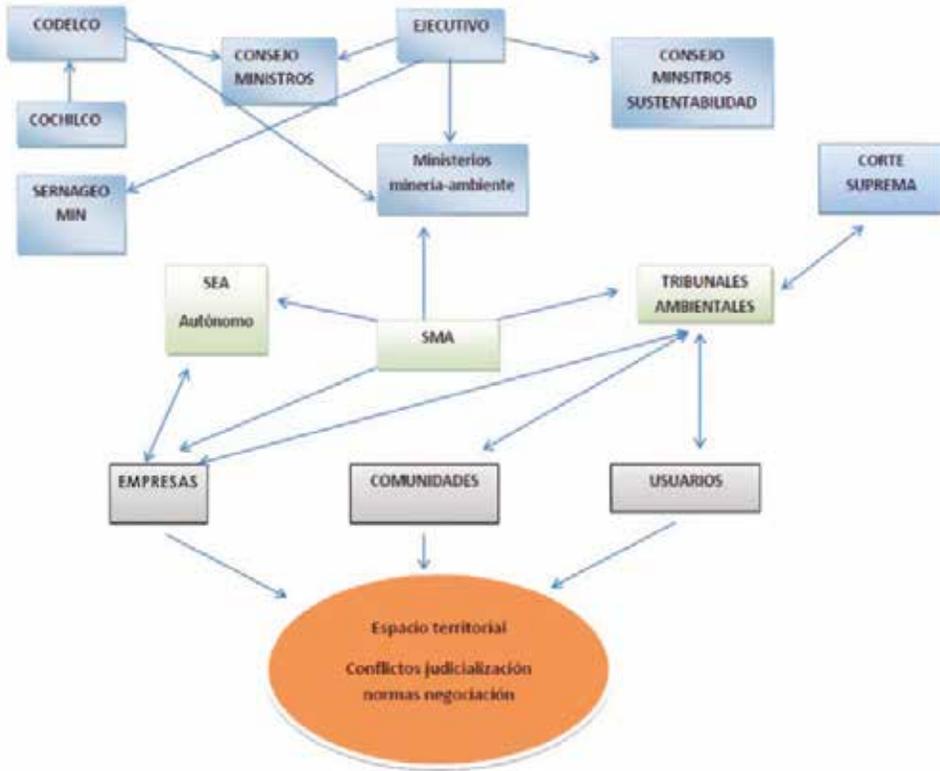
El tejido institucional ambiental se ha densificado considerablemente, como se aprecia en el organigrama sobre la institucionalidad ambiental, existen mas instancias de análisis, seguimiento y de reclamo. También las sanciones se han incrementado. Sin embargo la naturaleza del sistema está condicionada por un consenso pro minero muy fuerte entre empresas y autoridades sectoriales y políticas, por una situación de facto relacionada con una cartera de proyectos de gran magnitud, incluida la estatal Codelco.

A esto se agrega que las evaluaciones se refieren al cumplimiento de las normativas por los proyectos y no la naturaleza del proyecto en si. Generalmente se recomienda mejoras y adendas al proyecto original de lo cual depende su aprobación, las compañías tienen muchos medios para evadir estas exigencias, sin expertise independiente difícil de adquirir por

¹³ "Nuestro sistema está hecho para aprobar proyectos. Cada vez más las empresas entregan proyectos más grandes y más contaminantes. Para esos proyectos gigantescos a lo más dicen que hay que mejorarlos. Este modelo de implementar proyecto mineros, energéticos, celulosas, hace tiempo que está cojeando muy fuertemente. Hay que hacer un cambio completo en el modelo del sistema de evaluación y planificación. Es decir, tiene que ponerse en el centro los derechos ambientales y sociales de las comunidades que se ven afectadas por estos proyectos." Entrevista de Carlos Concha a Alvaro Toro abogado defensor de la comunidad de Huasco.

¹⁴ Marcela Ramos Ciper 27/2/2012 El sistema de evaluación ambiental.

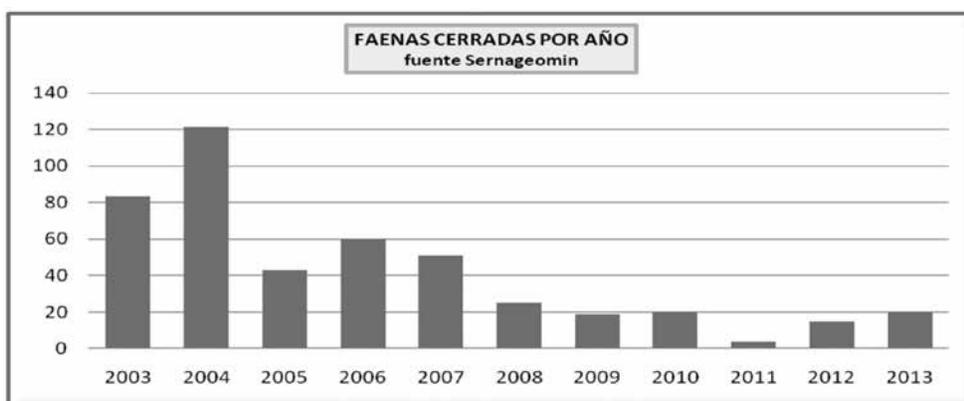
ciudadanos y comunidades. El modelo decisorio enmarcado por estas condiciones incluye un último aspecto clave, este es la discrecionalidad del ejecutivo mediante un comité de ministros para disponer de la última palabra. Cuestión está última que puede ser sin duda muy sensible a todo tipo de presiones, en vez de un apoyarse sólidamente sobre la reglamentación, los derechos y sobre una planificación territorial y ambiental exigente, ausente por lo demás.



Prueba de esto son las sucesivas contra marchas en las decisiones políticas de autorización de los proyectos, según el nivel de la presión. Autorizados por un gobierno al inicio de un mandato y suspendidas luego durante su ejercicio o bien modificadas por el gobierno entrante. En estas condiciones el nivel de discrecionalidad política es muy alto y los contrapesos regulatorios muy relativos. Los ejemplos abundan y la creciente judicialización de los conflictos ambientales documenta esta situación pantanosa.

El cierre de faenas

Otro aspecto que afecta gravemente las comunidades y el territorio es el cierre de faenas sobre el cual las empresas están exentas de responsabilidad financiera y de gestión a posteriori. Los costos, cualquiera sean su magnitud y gravedad, recaen así sobre el país y la localidad. Muy recientemente, octubre 2014, se han determinado condiciones de agilización de multas para las empresas que incumplan compromisos asumidos en torno al cierre de faenas.¹⁵



Fuente: Sernageomin, catastro 2015

A consecuencia de los residuos de la minería, a 2010 existían 449 tranques¹⁶ activos y no activos en el país, recientemente censados por lo demás. Una actualización a 2015 revela su aumento a 603 relaves.

¹⁵ En julio 2015 se realizó un seminario sobre ese tema que reunió empresas e instituciones auspiciado por la embajada de Canadá como intercambio de experiencias.

¹⁶ Los tranques de relave -que son contenedores contruidos con arena compactada donde se depositan los desechos tóxicos de la actividad minera-, que proliferan entre Antofagasta y Coquimbo. Al interior de estos tranques conviven elementos como arsénico, mercurio, plomo y cobre, los que pueden generar graves consecuencias en las personas y el medio ambiente en caso de ser liberados.

REGISTRO RELAVES POR REGIÓN 2015			
Región	Activos	No activos	Sin información
II	21	13	2
III	55	18	91
IV	86	179	28
RM	10	6	7
V	28	22	14
VI	9	4	1
VII	1	1	0
XI	4	1	0
XV	2	0	0
total	216	244	143

Fuente: Sernageomin, catastro 2015

Sobre esto, no existen informes evaluativos de la gestión. Recientemente se elaboró un manual de recomendaciones en materia de desechos, cuestión fundamental sin embargo en la regulación. Algunos depósitos superan los 40 años mientras que los más recientes tienen 4 años y abarcan miles de hectáreas. Verdaderas bombas de tiempo ambientales, sus efectos se están manifestando en las aguas contaminadas, la presencia de metales pesados altamente tóxicos, la presencia de plomo en la sangre y la calidad del aire que transporta partículas y polvo de residuos producto de la extensión de las áreas de depósitos.

La licencia social y el diálogo empresa - comunidades

El aspecto que más ha tensionado la institucionalidad ambiental y el nivel de decisión político, es el deterioro de las relaciones entre empresas y comunidades en el territorio. Pese a la utilización de empresas de servicios y consultoras con expertos para aplicar recursos sociológicos, etnológicos, de lobby y publicitarios, las relaciones no han podido ser mejoradas. La cooptación financiera o la inversión en proyectos sociales bajo el manto de responsabilidad social de las empresas, han obtenido algunos logros para viabilizar proyectos en el terreno, pero globalmente el diálogo es tenso y conflictivo.

El reconocimiento de esta situación llevó a la elaboración de una propuesta del Ministerio de Minería con apoyo del Banco Mundial y la

contratación de la empresa de servicios Poch.¹⁷ La justificación del estudio menciona expresamente como motivación, el crecimiento de conflictos y la judicialización a la que da lugar. Mediante la elaboración de “herramientas y recomendaciones prácticas”, se pretende alcanzar el objetivo de “lograr una convivencia armónica entre proyectos mineros y pueblos indígenas”¹⁸

La propuesta se sintetiza en un complejo circuito de negociación de acuerdo a las fases de desarrollo de los proyectos mineros. Sin embargo, este proceso tiene supuestos condicionantes que como veremos, intenta subordinar los resultados exclusivamente en torno a los intereses de la minería, como es de suponer.



El esquema pretende, mediante negociaciones en cada fase, llegar a una situación óptima de licencia social por parte de etnias y comunidades en base a fines compartidos y relaciones de confianza construida, como factores de legitimidad de conjunto.

Sin embargo, el tipo de relación supone que la aceptación del proyecto es el punto de partida y el resultado final y que sólo se debe adecuar, amortiguar y compensar su viabilidad.

¹⁷ Empresas mineras y pueblos indígenas. Ministerio de minería y Banco Mundial. Chile Febrero 2014.

¹⁸ Op cit. página 8.

El escenario de rechazo y de eventual no viabilidad, está por lo tanto excluido y ello genera una relación asimétrica y predeterminada. Tampoco otras alternativas productivas, locales o de transición, son consideradas. La mejora de los repertorios empresariales y herramientas de negociación no logran equilibrar una situación, donde la dinámica de un proyecto minero es expansiva, en las condiciones de ausencia de selectividad como es la del modelo minero chileno.

REFLEXIONES EN PERSPECTIVA

En el caso chileno el debate de fondo está recién comenzando, casi obligado por los conflictos, las críticas al modelo minero y los propios cuellos de botella del sector (agua, energía, impacto ambiental, agotamiento de recursos). El boom minero y el modelo de crecimiento en su conjunto, se desplegó de acuerdo a la idea de un país con recursos ilimitados sin tomar en cuenta los aspectos anteriores.

Chile está en una posición complicada, no visualizada al inicio del boom minero, la estrechez territorial, la dependencia de una minería incierta, el impacto ambiental, escenarios de crisis hídrica, una creciente reacción contestataria por parte de las comunidades en torno a las actividades mineras y sus consecuencias.

El debate sobre los modos de explotación de los recursos naturales y las variables de impacto integral sobre el territorio, tiene en la discusión sobre el futuro del modelo minero un componente esencial. Hay tres razones para ello. La primera es que la discusión sobre el modelo minero no es una cuestión sectorial, se relaciona con las estrategias sobre el desarrollo del país y sus recursos.¹⁹ La segunda es que el modelo minero es el principal sector que presiona el territorio, la crisis hídrica y la matriz energética del país. La tercera es que el modelo de gobernanza del sector tiene influencia sobre el conjunto de condiciones de gobernanza del país.

En lo que sigue, buscamos sistematizar y problematizar el debate que poco a poco se va instalando. Intentar responder a él en toda su dimensión en este trabajo, es imposible dado los recursos humanos y técnicos que se necesitarían. Por ello, más modestamente, intentamos documentar y trazar las líneas divisorias que estructuran el debate en el estado en que se encuentra. Sin duda que las temáticas se cruzan en múltiples puntos y de ello se colige la necesidad de un enfoque integral. Sin embargo, para los

¹⁹ Además hay que enfatizar que la discusión sobre la explotación de los recursos naturales y su papel en el modelo económico y de sociedad ha superado con creces las antiguas fronteras, debido a sus problemas de sostenibilidad, impacto y a la creciente conflictividad.

finés de la delimitación que pretendemos, hemos seleccionado tres grandes ejes que desagregan el problema:

1. La tendencia dominante en minería y los argumentos en pro y en contra.
2. El desgaste de la legitimidad del modelo minero y sobre lo que se propone en materia de gobernanza.
3. La capacidad del país y sus límites.

LOS ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA.

La cuestión relevante es que, como todo indica, la tendencia en materia de superficies y explotación continuará incrementándose, hacia la zona centro sur. De acuerdo a la información oficial, Chile pretende ser una “país minero de excelencia” con un horizonte de desarrollo hasta 2085.

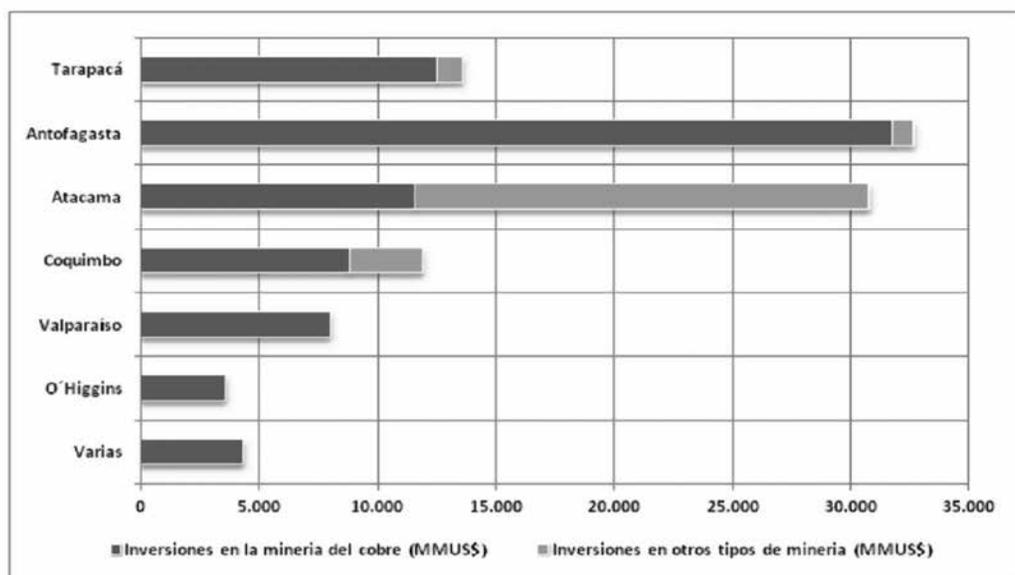
A fines de 2012 se proyectaba una cartera de inversión minera para los próximos diez años por US\$110.000 millones de dólares. Según el Sernageomin para la fase 2014-2018, unos 63.744 millones de dólares están ya identificados y en diferente estado de progreso. Sin embargo la proyección no especifica si esto se hará sobre superficies concesionadas o nuevas áreas.

El detalle sin embargo permite identificar las características de la cartera de futuro.

Unos 53 proyectos superiores a 90 millones de dólares de inversión concentran la cartera proyectada de corto plazo que totalizan requerimientos de inversión por unos 100 mil millones de dólares. Los más importantes están relacionados con el cobre, el oro, la plata y el hierro.

Esta proyección tiene una alta concentración territorial.

Inversión total de la cartera de inversiones por regiones, minería del cobre y otros



Fuente: Elaborado por Cochilco

Esta proyección de corto y mediano plazo tiene sin embargo, algunas características que se deben tener presentes. Está compuesta por un proyecto de mega minería de expansión de la extracción de cobre, Andina 244, dado que la principal explotación minera de Chile continúa siendo el cobre. Se trata de una explotación antigua y de maduración extendida que se encuentra en una fase de agotamiento, tanto por la ley del mineral como por la capacidad de producción. Es la principal producción estatal y aunque su parte ha disminuido (27% del total) en beneficio de la privada, continua siendo una columna fundamental en las finanzas públicas. La minera estatal está confrontada a decisiones estratégicas en el corto plazo sobre el tipo de producción, su capacidad y la posible expansión territorial de los yacimientos. También en el contexto internacional, surgen desafíos en materia de competitividad, mercados y nuevos competidores, como el caso de Perú; y de posibles sustitutos en experimentación.

Distribución de la inversión en la minería chilena por sector y tipo de proyectos

Sector minero	Total sector		Reposición		Expansión		Nuevo	
	Cantidad proyectos	Inversión (MMUS\$)						
Codelco	8	28.137	4	12.086	2	9.622	2	6.429
Gran minería	18	48.722	6	3.524	4	17.968	8	27.230
Mediana minería	6	3.273	0	0	1	152	5	3.121
Plantas metalúrgicas	2	490	0	0	0	0	2	490
Sub total cobre	34	80.622	10	15.610	7	27.742	17	37.270
Oro y plata	10	17.382	2	623	0	0	8	16.759
Hierro	5	4.519	1	198	1	1.200	3	3.121
Minerales industriales	4	2.328	0	0	2	915	2	1.413
Sub total otros minerales	19	24.229	3	821	3	2.115	13	21.293
TOTAL	53	104.851	13	16.431	10	29.857	30	58.563

Fuente: Elaborado en Cochilco, sobre la base de los antecedentes de cada proyecto de fuentes públicas

Las principales iniciativas están referidas al cobre que representan el 76,9% de la cartera, de ello el 46,5% corresponde al sector privado. La cartera de oro y plata representa 16,6% la de hierro 4,3% y los minerales industriales el 2,2%. La mayoría de los proyectos 55,9% se refieren a proyectos nuevos marcando la cartera con una clara tendencia a la expansión. Por su lado la principal inversión estratégica de largo plazo está relacionada con el cobre y el proyecto Andina 244.²⁰

El debate minería y desarrollo

La minería tiene un áspero recorrido en la historia del país en su relación con el modelo socioeconómico. La disputa era entre quienes sólo la consideraban como una oportunidad de negocios internacionalizada con más o menos capital nacional e internacional (salitre y capital inglés en su momento y cobre más capital norteamericano) o como un aporte al desarrollo del país (diversas opciones de nacionalización).

La dictadura instalada en 1973 y la imposición del modelo neoliberal zanjaron la cuestión en favor de la primera opción.

A la salida de un largo período de autoritarismo y pobreza en los 90, la ola de expansión de la demanda y de los precios de las materias prima, junto con la masiva afluencia de capital externo, parecían una solución

²⁰ Es el proyecto estrella de Codelco Chile, consiste en la expansión de la División Andina de Codelco Chile ubicada en Los Andes. Según la minera estatal, la División Andina cuenta con aproximadamente 8.000 millones de toneladas de reservas de mineral, las más cuantiosas de Codelco. Andina 244 tendrá una vida útil de 65 años a contar de 2020 con una inversión total para la ejecución del proyecto de 6.800 millones de dólares. Otras proyecciones de explotación como la del litio están en estado exploratorio con problemas de regulación.

rápida para incrementar los fondos públicos. Por lo tanto era bienvenida la intensificación del modelo extractivo hasta su cuestionamiento creciente por los motivos mencionados anteriormente.

Esta intensificación optó por un enfoque de los tres que se confrontan en el debate actual. El modelo clásico: se divide en dos variantes. Una, es la explotación de los recursos naturales como una actividad económica desregulada esencialmente privada y determinada únicamente por consideraciones de rentabilidad y competitividad. La otra, es integrarla como parte del desarrollo nacional a través de la captura de una parte de la renta mediante impuestos. Es decir, conserva el modelo liberal y de facilidades al que sólo le adjunta un impuesto, generalmente poco progresivo. El modelo neo-desarrollista comparte la segunda variante con un papel más activo del estado e introduce políticas de fomento, redistribución y regulación ambiental.

Los enfoques alternativos privilegian una visión eco-territorial. Su objetivo es ir más allá de la simple extracción y regulación del modelo. Se trata de instaurar selectividad y restricción a la explotación en búsqueda de sostenibilidad y mejores condiciones de producción y consumo en la sociedad.

ENFOQUE	CONDICIONES	PRINCIPAL MEDIDA DE POLÍTICA
Clásico	Extractivismo intenso Facilidades sistémicas	Desregulación
	Extractivismo intenso Facilidades sistémicas	Normas ambientales Impuestos
Neodesarrollista	Posible regulación extractivismo	Encadenamiento con industria local Facilidades selectivas Regulación ambiental
Eco territorial, eco político	Regulación selectiva de recursos naturales	Selectividad de la inversión Políticas de restricción de la explotación de recursos naturales Cambio en los patrones productivos y de consumo

Fuente: Elaboración propia

En relación a estos enfoques, el modelo chileno está hecho de una política de estado sobre el sector extractivo en minería, compuesta de facilidades extremas, la multiplicación de grandes proyectos y aumento de las superficies concesionadas. A ello se adosa una estructura impositiva, tímida y favorable al sector privado, como parte de la captura de la renta. Ello reposa en una percepción que hemos calificado como matrimonio de conveniencia.

La conveniencia supone una relación de ganar-ganar entre las empresas y el Estado. La renta recopilada se usa para financiar las políticas públicas y los fondos soberanos²¹. Sin embargo, la duración de este matrimonio de conveniencia y las implicaciones en términos de modelo económico tienden a reforzar la dependencia de la producción primaria, y deja el país indefenso en el plan estratégico para afrontar el desafío del desarrollo social más diverso y sustentable, justo y equilibrado. Por otro lado, los análisis interesados y exacerbados sobre el potencial geológico del país aumenta el riesgo. Sin embargo esto ha sido cuestionado por varios estudios que califican esta relación más bien de pérdida estratégica para el país.²²

Existen grupos de argumentos a favor y en contra del perfil minero del país y su proyección en el tiempo, la forma que toma y tomará el proceso hace parte del debate, de los conflictos y del propio manejo de los impactos de una actividad que tiene una enorme incidencia en el país.

PRINCIPALES ARGUMENTOS			
A FAVOR	CONDICIONES	EN CONTRA	CONDICIONES
Recursos geológicos	Potencial Calidad del mineral	Reducir extractivismo	Minería selectiva
Necesidad de expansión	Contra Tendencia declinante producción cobre	Impacto del principal proyecto andina 244	Mega Mina de cobre impacto ambiental y social
Atracción de la inversión	Macro economía estabilidad Infraestructura Permisos	Re nacionalizar regular Revertir pérdida	Pasar estado subsidiario a regulador

²¹ Fondos de ahorro público colocados en el Mercado como reservas financieras.

²² Chile ¿Un país minero? Observatorio ciudadano, Chile sustentable 2012 y Solimano 2012

estratégica			
Aporte al crecimiento	Ingresos fiscales empleo	Iniciar transición a otro modelo económico diversificado y sostenible	Sostenibilidad social y ambiental
Gobernanza	Consenso hegemónico Manejo conflictos	Derechos Conflictos	Nueva institucionalidad ambiental y derechos

Fuente: Elaboración en base a competitividad minera Cochilco 2013. Minería y desarrollo sostenible una visión compartida 2014. Observatorio latinoamericano conflictos ambientales, Chile sustentable, Alerta andina 244.

Cada uno de los argumentos amerita su propio análisis. Sin embargo desde el inicio se detectan varios puntos críticos cuyo abordaje específico desborda este texto.

Lo primero es que este debate está inscrito en dos racionalidades distintas que si se realizan con rigor, en el desarrollo de su aplicación, conducen a modelos económicos y de sociedad distintos. Sin duda que esto es difícil de reconocer en un país políticamente tan asimétrico y desigual como Chile.

Lo segundo es que la lógica que propone el consenso pro minero es que otra alternativa está a priori excluida. Ello contamina y pervierte a priori el debate. En efecto la institucionalidad ambiental puede ser más exigente, revocar permisos, hacer exigencias de cumplimientos de planes de protección o mitigación, incluir consultas, pero no admite otros niveles de decisión, ya sea en dirección de una prohibición definitiva en vez de mejoras de proyectos o de formas de consultas decisorias en los territorios. La instancia política se reserva en el fondo una discrecionalidad total de decisión por encima de su propia legislación e institucionalidad. Por su parte las empresas ofrecen consulta, diálogo, redistribución de beneficios, mitigación, pero en el entendido que el proyecto se realizará de todos modos.

En otras palabras, la cuestión de fondo, de la inviabilidad o la selectividad de la minería, no son aceptadas, aún si se reconocen impactos ambientales negativos como una fatalidad inevitable.

En tercer lugar y quizá este es el punto más crítico para el consenso minero, es que no hay evidencia que la minería haya sostenido un modelo de desarrollo alterno, transformado la estructura económica y del empleo o contribuido a una sociedad más sustentable. Los factores citados como positivos, aporte a las finanzas públicas, reducción de la pobreza y empleo local, adquieren fuerza sólo si son citados por fuera de un marco integral y de costos globales que lo hacen insustentable. Esto es lo que el consenso minero no acepta.

Pero también el aporte financiero al país es algo que debería ser evaluado en una visión más integral y de largo plazo. Según datos de la minería, el cobre aportó desde su nacionalización unos 110 mil millones de dólares. Es decir en promedio unos 2.682 millones de dólares anuales. Ello no parece haber sido una palanca efectiva para cambiar el país.

Por otro lado, según estimaciones de la minería con un precio de largo período, el cobre aportaría en promedio un 5% del presupuesto, en 2013 fue del orden del 10% unos 5.827 millones de dólares. La continuidad de la minería no es un negocio favorable al país en todas sus partes (oro por ej.) La propia explotación de cobre se encuentra en condiciones de costos, precios, competitividad y calidad del mineral, en decadencia desde hace varios años.

Sin embargo la reflexión ha estado exclusivamente referida a la magnitud y uso de la renta. Chile necesita un debate nacional sobre el modelo económico y sobre la explotación de recursos naturales, que se encuentran por lo demás, en una situación crítica. El consenso dominante, como entramado de intereses político y empresarial ha conseguido marginalizar el problema durante largo tiempo. En la reciente reunión Celac China en 2014, nuevamente el país fue expuesto como una oportunidad de inversión inagotable en recursos naturales.

No obstante lo anterior, la controversia se expande, estimulada por la realidad y los conflictos, generando un creciente desasosiego en torno a las certezas de antaño. Las pistas principales, constitutivas de esa controversia, abarcan en su integralidad el modelo minero.

EL DESGASTE DE LA LEGITIMIDAD DEL MODELO MINERO

La presencia de un consenso minero duro no es solamente una cuestión relativa al modelo económico, cuestión que sin duda lo marca completamente, además condiciona dos cuestiones fundamentales: Las características del estado y la relación con el territorio y sus actores.

De allí derivan las condiciones de gobernanza en su relación con sus aspectos constitutivos: la gobernanza se trata de un proceso político conducente a diversas formas de organizar y articular la generación de las políticas dominantes, manejar las barreras a la entrada a ellas y el conflicto, así como los procesos de legalización y legitimación.²³ El modelo minero, tal cual está en Chile, no puede tener un Estado que no le sea funcional, es decir que combina una gobernanza con alta centralidad y autonomía para mantener las facilidades con marginalización de las realidades territoriales, dejándolas a la discrecionalidad de las empresas.

Las implicaciones societales de un sector, en este caso el minero, definido reductoramente sólo como económico, dejan entrever que la forma en que son explotados y gobernados los recursos naturales condicionan profundamente al poder político y al conjunto de la sociedad, incluido sus imaginarios colectivos y sus proyecciones de evolución social. Con ello se bloquea o se abre la posibilidad de un debate diverso, pluralista y democrático sobre las alternativas de desarrollo. En efecto, la discrecionalidad política así como el modelo facilitador en un sector de tanto peso condiciona al país e irradia sus efectos sobre el conjunto. No se puede tomar medidas regulatorias, de sustentabilidad o de diversificación, mientras el sector minero y su modelo de gestión no sean integrados en la cadena de decisiones de manera coherente.

El modelo de gobernanza del modelo minero se encuentra sin embargo en una situación inconfortable. Si por arriba se busca mantener el régimen de facilidades, asegurar estabilidad y continuidad, es claro que por abajo debido a los conflictos y campañas de denuncia, su legitimidad ha disminuido. La judicialización de la relación entre comunidades y mineras, ha presionado por regular el sector, crear nuevas instituciones.

Esto ha contribuido a cuestionar la discrecionalidad de las mineras, han aumentado los costos políticos para los tomadores de decisiones y minado la legitimidad del sector como “motor del desarrollo”. No es claro si ello abrirá un espacio decisivo para un debate estructural sobre el desarrollo y la gobernanza de los recursos naturales, pero si hay evidencia, de que las demandas están cada vez más instaladas.

²³ De allí que independiente de la forma política del estado y de sus capacidades administrativas (problemas en sí distintos) cada sociedad debe encontrar sus modos de gobernanza y valorar según sus resultados.

¿Es posible una minería “virtuosa sostenible e inclusiva”?

Lo nuevo no es la gobernanza sin duda, sino que se ponga conceptualmente al servicio del manejo de los recursos naturales y los problemas del modelo primario, sin abordar explícitamente las diferentes posibilidades de uso del concepto. La gobernanza luego de que formateara el manejo del ajuste y las reformas neoliberales, como serpiente de mar, había desaparecido, limitándose a temas de transparencia y corrupción. Ahora vuelve con la misma pretensión holística, integral y modeladora.

Sin embargo, dado que tanto el contenido como el uso del concepto de gobernanza ha sido ampliamente cuestionado y que la cuestión de los recursos naturales se articula con más variables que la económica, es decir políticas, sociales, territoriales, ambientales y jurídicas, la visión del problema requiere una visión integral. Pero su propia construcción es parte del debate.

En el caso chileno también en este punto, el debate es embrionario, sin embargo podría progresar rápidamente. Por un lado hay una dinámica propia del país pero por otra parte existe una dinámica regional e internacional que no puede ser eludida. Aquí abordamos ambos aspectos.

En el ámbito nacional está claro que el modelo de gobernanza de facilidades extremas y discrecionalidad política y empresarial ha tocado fondo. La cuestión es como pasar a otro régimen en el que las cuestiones en juego no son sólo la regulación del sector sino que también su continuidad, en términos de escala, proyectos y eventual sustitución. Las posiciones se han ido precisando a medida que el tema emerge y se encarna en actores, intereses y conflictos específicos. En 2013 luego de un intercambio promovido por la fundación Libertad y Desarrollo cercano a la empresa minera y activistas críticos, se originaron sendas propuestas que se resumen en la tabla siguiente:

LA VISIÓN DE LA EMPRESA	LA VISIÓN CRÍTICA
Premisa: Proponemos que la Industria minera en Chile se convierta en un ejemplo a nivel internacional y en un orgullo nacional, por su aporte al crecimiento económico sostenible, con mayor equidad social y solidaridad regional e intergeneracional	Premisa: Si bien el modelo minero ha sido el pilar del crecimiento del PIB concluimos que no es capaz de sostener el desarrollo del país y el ejercicio de derechos económicos sociales y culturales por una razón: no es sustentable. Insistir en su aplicación constituye una irresponsabilidad por sus efectos sobre el acceso a una vida digna, degradación del ambiente y afectación de comunidades y etnias
Maximizar valor y competitividad a largo plazo con cadenas de valor	Contener los efectos destructivos del MM MM inteligente: I+D sin ampliar su base Garantizar surgimiento de nuevo modelo de producción Capital para regiones para sostener economía por fuera del MM
Prevenir compensar mitigar impactos ambientales sociales culturales a lo largo del ciclo de proyectos	Elevar estándares Rediseñar el sistema de evaluación ambiental Fortalecer fiscalización
Estado ordenamiento del territorio regulador de externalidades. Diálogo y participación	Estado planifica regula incentiva transición otro modelo incluyendo ciudadanía y etnias Cambio código de aguas
	Energía: Reducción, limpieza involucramiento de mientras y regulación
Beneficios a comunidades y administración eficaz por el estado de la parte de la renta que le toca	Aumentar recaudación fiscal Repartición equitativa a regiones comunidades y etnias
	Enfoque de derechos Legitimidad democrática del nuevo modelo

Elaboración propia. Esta síntesis muy reducida está basada en: Minería y desarrollo sostenible en Chile hacia una visión compartida 2014 y Chile ¿un país minero? 2014.

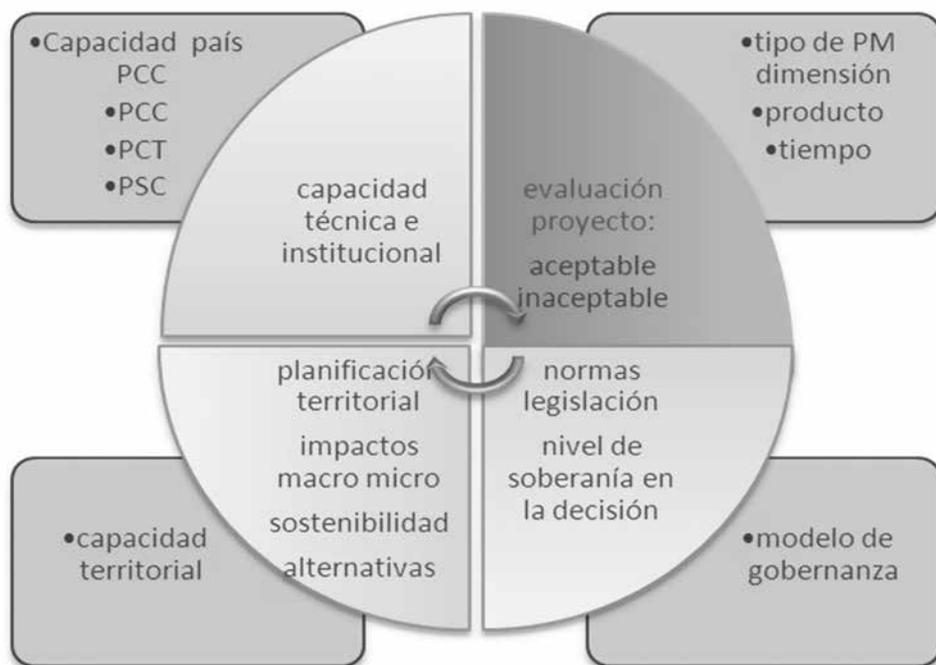
El punto crítico aquí es que las interdependencias que propone el enfoque pro-minero son de tal magnitud y con un peso sectorial que terminan por capturar el país. Dos ejemplos bastan. La minería reivindica una política energética que establezca una interdependencia entre ella y la minería y de esta con su entorno. Demanda que la institucionalidad responsable le dé sustentabilidad o gobernabilidad (control político más facilidades en realidad) a la actividad minera contra la proliferación de exigencias y las contradicciones entre autoridades ambientales y administrativas. Todo el discurso sobre ambiente, comunidad, participación e institucionalidad, queda automáticamente funcionalizado en torno a la centralidad de la minería.

Como hemos señalado anteriormente, la sistematización de las posiciones y su despliegue, conducen en realidad a modelos socioeconómicos distintos. Su conciliación eventual pasa por algún punto de cruce que necesariamente será acotado y limitado en el tiempo, si la dirección es hacia una transición y de ruptura, en caso de continuidad.

Los puntos críticos de gobernanza que aparecen indican relación con diversas variables de la controversia. En primer lugar aparece el sistema de toma de decisiones que puede conducir o no a la continuidad o al cambio. En segundo lugar, emerge la relación entre estado, territorio y actores en torno a las soberanías en disputa, en tercer lugar está la cuestión de los costos y beneficios relacionados con su propia definición si se adoptan enfoques integrales y vinculantes. Es claro que no se pueden conciliar todos los temas.

El modelo de gobernanza ha reposado sobre un mercado de tierras funcional, las facilidades de inversión y captura de renta, baja regulación y discrecionalidad política en las decisiones, con altas barreras a la entrada, apoyada en un grupo dominante pro-minero. La revisión de este modelo, es una necesidad como en parte lo evidencia el nuevo lenguaje de las empresas, sin embargo, las cadenas de decisiones y las dependencias que impone lo hacen poco creíble. La consideración de otros factores está esperando para entrar en el debate, como la tolerancia territorial y humana, la asignación selectiva y la clasificación de los proyectos. Un modelo más complejo e integral está en ciernes.

En el caso chileno hay una agenda inmediata que explorar, pero se torna imposible si no hay una visión sistémica e integral. El esquema siguiente intenta sistematizar estas dimensiones.



Cada uno de los componentes debiera ser evaluado para determinar a que distancia se encuentra el país de un modelo integral y consistente de manejo.

Temas	Descripción
Capacidad institucional	Se refiere a capacidades técnicas, humanas y políticas para tomar decisiones, evaluar, regular, sancionar.
Planificación eco territorial	Se refiere a una planificación del territorio que considere enfoques integrales y niveles de decisión sub-nacionales.
Gobernanza sectorial y local	Se refiere a la legislación y reglamentación sobre el territorio, los niveles de soberanía y los recursos naturales.
Regulación ambiental	Se refiere a las disposiciones específicas de la protección del ambiente y las condiciones de vida.
Legislación sobre concesiones mineras	Condiciones de acceso al territorio.
Legislación sobre preservación del territorio	Disposiciones específicas sobre conservación del territorio, límites y regulación sobre ventas y enajenación.

Las cuestiones referidas a un modelo integral de toma de decisiones escapan obviamente a las reducciones políticas y de negocios que han primado hasta ahora. Ello implica abordar la relación entre el Estado y territorio y las soberanías en disputa entre los actores. También la consideración de costos y beneficios debería escapar al exclusivo modelo de negocios e incluir las variables hasta ahora excluidas y sólo consideradas en situaciones post conflicto.

Sin embargo nada de esto, por necesarias y consistentes que sean las propuestas, responde a las posibilidades de que sean viables políticamente y logren articularse en el tiempo, de manera sistémica para reemplazar el modelo vigente. De hecho, esto es el nudo fundamental del problema.

En Chile el debate aún es muy limitado como para abrirse políticamente en la inclusión de actores, en la discusión de la toma de decisiones, en la necesidad de cambiar de modelo. Chile se encuentra en una situación, arriesgamos la hipótesis, de continuismo inestable.²⁴ La tendencia larga de continuismo del modelo, cuatro décadas, se encuentra debilitada, como hemos mencionado.

La irrupción paulatina desde 2006 de las movilizaciones sociales y su aceleración desde 2010 han proyectado una demanda de cambio. Ambos aspectos, que el modelo de gobernanza había controlado con éxito, aceleraron las expectativas sin que haya caminos claros para canalizarlas en lo institucional, en lo político y en lo programático.

El reconocimiento de esta situación funda ahora un debate contradictorio, algo nuevo, sobre la suerte del continuismo. Una lectura es que el país ha entrado en un nuevo ciclo político con potencial de cambio, otra es que hay una crisis de expectativas y de credibilidad pero para mejorar el sistema, no para cambiarlo.

El hecho que se produzcan ahora lecturas contradictorias, con actores reales y movilizados sobre la situación del país, muestran que cuando menos, la hegemonía del discurso fundador del continuismo en los últimos años está debilitado. Es interesante destacar que en la actualidad la discusión conlleva una revisión del esquema: mercado céntrico, estado subsidiario, en que está inserta la institucionalidad.

Las implicaciones para nuestro tema no son menores. Dada la centralidad de la explotación de recursos naturales, el peso de los grupos económicos insertos en él y la presencia de una empresa estatal en el cobre,

²⁴ No podemos desarrollar este punto por limitaciones de espacio en este primer informe.

la discusión sobre un cambio en esta configuración económica y política, irradiaría con fuerza sobre el conjunto de la sociedad.

Sin embargo dada la articulación de un estado altamente centralizado con el consenso pro minero, con bajas capacidades de negociación real y una presión social capaz de dinamizar la agenda, pero no de imponerse, salvo en aspectos puntuales, las posibilidades de un cambio institucional conducente a considerar transiciones profundas en la matriz socio económica y regulatoria, aparecen muy inciertas.

También desde el ámbito externo surgen nuevas exigencias. Por primera vez se reconoce que un país podría postergar o abstenerse de explotar recursos naturales, si ello implica costos superiores y desborde de capacidades disponibles.²⁵

Abrir un país o una región específica a la exploración y la extracción puede no siempre ser el mejor curso de acción.

Si los costos son demasiado altos, puede que no sea factible reemplazar el valor ambiental que se pierde o compensar a quienes se vean afectados. En esos casos, los países podrían elegir no extraer.

El gobierno debe considerar la estructura y la capacidad de las instituciones y los sectores que se prevé que gestionen los procesos a lo largo de la cadena de decisiones.

Puede llegar a la conclusión de que la economía o el sistema de gobernanza de un país todavía no están preparados para gestionar de manera efectiva ingresos extraordinarios.

Por su parte en enero 2015 la Cepal informó que “Autoridades de varios países de América Latina y el Caribe y la Cepal avanzaron hacia la creación de una agenda regional que desemboque en un pacto por la gobernanza de los recursos naturales” También esto interpela al modelo chileno.

LA CAPACIDAD DEL PAÍS Y SUS LÍMITES

Los datos y la proyección, no se puede negar, revelan la consistencia y la perspectiva del consenso duro en torno a que “imaginarse el Chile del futuro sin la minería no es posible”²⁶ Sin embargo, aunque esto es poco reconocido

²⁵ La carta de los recursos naturales www.ressourcegovernance.org. Natural Ressource Gouvernance Institute 2014.

²⁶ CsiroChile. The future of minning in Chile.

oficialmente, es innegable también que este consenso duro, aunque persiste y es dominante, comienza a ser corroído en su legitimidad y credibilidad. Desde el punto de vista de la relación con el territorio, la cuestión es aun más compleja. Chile se encuentra en una posición incómoda al mismo tiempo que enfrenta una encrucijada.

En palabras de un estudio reciente ".../...el país deberá adoptar definiciones para asegurar que efectivamente la minería en la zona central se convierta en una potente palanca de desarrollo. La temática es compleja, puesto que hoy en la zona central existe una fuerte competencia por el territorio, dado que en ella se concentra el 60% de la población del país, se desarrollan vocaciones productivas como la agricultura y viticultura, y cuenta con recursos limitados de energía y agua. Sin embargo, también tiene un importante potencial minero: En la zona central de Chile, considerada desde la IV a la VI región, se encuentran actualmente sobre el 50% de los recursos de cobre del país ¿Es posible compatibilizar el crecimiento de la minería en zonas donde coexisten otras actividades y otros usos del territorio, para que ésta pueda seguir aportando al desarrollo de Chile?..."²⁷

En contraste con esta búsqueda de escenario de viabilidad, la realidad indica que se deben tomar decisiones estratégicas en un contexto de creciente estrechez sistémica. Chile se está agotando por la dinámica de un modelo económico depredador, las élites actúan como si tuvieran a su disposición hasta tres países con recursos naturales. Lo que se ve es a un país estirarse al límite de sus posibilidades y una sociedad tensionada al máximo por la desigualdad y asimetría que se generan.

El comportamiento depredador del modelo económico extractivista imperante, acelerado profundamente desde 1995 por los sucesivos gobiernos, choca con límites naturales, la continuidad del recurso que explota, la disponibilidad de agua y de energía. El manejo de estos tres aspectos, siempre escasos para el modelo intensivo pero no para un modelo sustentable, pone al país en un dilema grave.

Si se triangulan al servicio del actual modelo, significa un deterioro sin retorno de recursos, comunidades y condiciones de vida. Si se considera que los recursos naturales, el agua y la energía deben hacer parte de un país sustentable, el modelo extractivista deberá ser revisado en profundidad y con ello la estructura del modelo socio económico imperante en Chile.

²⁷ Ministerio de minería, Corfo, Sonami. Una minería sostenible zona central de Chile 2014 2025.

Esto no es una cuestión de ideología, es una exigencia de la realidad. Chile no puede ser un país minero a cualquier costo ni pensarse como un mero territorio de valorización del capital, donde la gente no cuenta. Contra todas las ideas preconcebidas y generalizadas hace más de un siglo, Chile no es un país “abundante en recursos naturales” y sobre todo en minería. Chile tiene una conformación geográfica difícil. En sus excepcionales partes anchas no supera los 400 km, el promedio en la zona central está entre 200 y 250 km y las partes más angostas no superan 90 km. Su extensión vertical configura regiones con equilibrios ambientales muy auto centradas, con zonas fértiles de valles estrechos y dependientes de cuencas hídricas y flujos cordilleranos. Toda degradación ambiental se extiende rápidamente, no hay zonas de amortiguamiento o de transición. El crecimiento de la población y la intensificación de la explotación de recursos naturales ha fragilizado la sostenibilidad del país, particularmente la acuífera sobre la cual no hay información oficial válida.

Ello es lo que ha empujado a diversas regiones a tomar conciencia de un problema ignorado hasta ahora por el consenso dominante. Los comportamientos empresariales irresponsables, la regulación inexistente, se agregaron en una idea de consumo ilimitado importado y crecimiento basado en el sector primario exportador, una suerte de siglo 19 remozado.

En esta línea toda profundización del modelo, tal cual está configurado se hará en detrimento de las condiciones de vida de la población y la sostenibilidad del país, porque el margen está al límite. No es casual que las soluciones propuestas sean cada vez más faraónicas, derretir glaciares, llevar agua desde el sur al norte, súper carreteras de transmisión eléctricas, mega represas, centrales nucleares, sacar agua de Bolivia y Argentina, desalinizar agua de mar entre otras. Esto no es más que la expresión de que los costos del modelo se vuelven cada vez mayores sin que los beneficios estén a la vista para los ciudadanos, vivan o no en las zonas afectadas.²⁸

En tres cuellos de botella del modelo no hay soluciones puramente incrementales o tecnológicas.

En la necesidad de energía, la industria minera representa el 35% del total nacional, pero las perspectivas de expansión suponen que ese consumo se duplicaría. Sin nuevas fuentes de generación o solamente con una progresión lenta la parte de la minería continuaría aumentando

²⁸ Ni China con su teoría de ensuciar primero y limpiar después y en condiciones de mayor extensión está en condiciones de soportar el impacto de tamaña devastación. La expulsión de población se volvió inevitable.

a niveles intolerables. La matriz energética de Chile es ya cara y altamente contaminante, dependiente de petróleo y carbón en su mayor parte.

Por su parte el otro factor indispensable, el agua, se encuentra en una posición crítica por un quinquenio de sequía y escenario de futuro de alta escasez y desertificación.²⁹

“La demanda de agua en la industria minera de Chile deberá aumentar sustancialmente, de 350 Mm³ en 2012 a 500 Mm³ en 2020. Feroz competencia por el uso del agua entre los distintos sectores de la economía de Chile (e.g. minería vs agricultura) ha visto muchas empresas mineras invertir en plantas de desalinización y obliga a la industria a considerar las opciones de depuración de aguas y reciclaje, así como la utilización de agua salina en sus operaciones.”³⁰

Por último, el impacto territorial con un deterioro ambiental en grandes superficies y sus recursos, entra en colisión con otras posibilidades productivas y de sustentabilidad que ya se encuentran arrinconadas. Como lo muestran las áreas de concentración de explotación y la expansión de áreas de exploración, la frontera entre minería y país se borró en favor de la primera.

Hasta ahora el debate sobre el futuro de la minería en Chile está centrado en los desafíos para la industria, cuyas soluciones sugeridas son generalmente técnicas, financieras y de política, nunca de cambio de patrón de actividad. El futuro está entonces asociado a las empresas y obviamente el supuesto es de continuidad. Las proyecciones se sintetizan en la cartera de inversión de futuro. Sin embargo esas proyecciones no consideran los escenarios en que se deben desenvolver, en particular la capacidad de soporte del país, en términos de impactos ambientales, sustentabilidad física y social.

No existen evaluaciones y proyecciones nacionales y regionales que integren estas dimensiones. A la pregunta ¿cuánta minería soporta el país?, la respuesta se ha polarizado. Y si la pregunta es ¿qué escenarios alternativos hay?, no puede decirse que haya una propuesta sistémica de salida del modelo minero, tal cual está estructurado en la actualidad.

²⁹ Ver crisis del agua y dialogo social en la región de Coquimbo Csiro 2013. pag 22 y 23.

³⁰ The future of minnin in Chile Csiro 2014.

BIBLIOGRAFÍA

Werner Alejandro. 2014, perspectivas de América Latina y el Caribe: Menor ritmo desafíos crecientes. FMI.

Anuario minero. 2013.

Solimano Andrés. 2012 Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites. Ed Catalonia. Santiago Chile.

Saldomando Ángel. 2013: Tensiones alrededor de la legalidad y la legitimidad del modelo extractivo intensivo en la región andina.

_____ 2013. Le prix d'une patrie. Bulletin Cinco Nicaragua.

_____ 2013. La résurrection du mythe de l'Eldorado. Bulletin Cinco Nicaragua.

_____ 2013 La fracture. Le monde diplomatique édition chilienne.

_____ cl 2013 La frontière intérieure Le monde diplomatique édition chilienne,

_____ cl 2012. Aysen el otro país. Le monde diplomatique.

_____ cl 2012. Aysen lo posible de lo imposible. Le monde diplomatique.

_____ cl 2012. Descentralización ¿Trampa o refundación? Le monde diplomatique.

_____ cl 2012. Gouvernance et coopération. Vues d'Amérique Latine. Cahiers du CIRDIS-UQAM, Canada

_____ 2011 Pratiques d'évaluation de la gouvernance en Amérique Latine. En collaboration. Université des Andes Colombie, Institut de recherche sur la gouvernance. IRG France.

Anthony Bebbington. 2013 Editor. Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina.. IEP, CEPES. Grupo Propuesta Ciudadana. Impreso en Lima Perú.

Banco Mundial. 2014. AID, Revenue Watch, Carta recursos naturales.

Consejo minero de Chile 2014: Minería y desarrollo sostenible de Chile. Hacia una visión compartida.

Centro peruano de estudios sociales 2011: Transiciones al post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú.

Centro peruano de estudios sociales 2012: Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina. Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú.

CEPAL, Santiago 1999: Panorama minero de América Latina a finales de los 90.

_____ 2004: Situación y tendencias de la minería aurífera y del mercado internacional del oro.

_____ 2005: Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales.

_____ 2008. El aporte del sector minero al desarrollo humano de Chile. El caso de la región de Antofagasta.

_____ 2010 y 2013: La Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.

_____ 2012: China y América Latina una relación estratégica.

Ciper.cl 2011. Marcela Ramos: Mineros de papel. Quiénes son los mayores dueños de concesiones.

Lorca Claudio, José Ignacio Ponce. Le monde diplomatique.cl: Nacionalización y privatización del cobre. Una historia, nuestro presente, nuestro futuro.

Colectivo voces de alerta, Argentina 2011: 15 mitos y realidad de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario minero.

Comisión del cobre. Dirección de estudio, 2011: Metales preciosos, oro y plata en el mercado internacional y minería en Chile.

Comisión interamericana de derechos humanos. Grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos en América Latina. 2014: El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad del Canadá.

Csiro Futures. (www.csiro.au) 2014: The future of mining in Chile.

Gudynas Eduardo. 2012 Nueva Sociedad No 237. Estado compensatorio y nuevos extractivismos.

Sabatini Francisco. 1999: Espiral histórica de conflictos ambientales, el caso de Chile.

International council en miningands metals 2014: Marco de referencia para la gestión del agua.

INDH: Mapa de conflictos socio ambientales en Chile

Juan Cademartori. Le monde diplomatique.cl El debate sobre el futuro del litio.

De Gregorio José, Banco Central, 2009: El crecimiento en Chile y el cobre.

Daumment Juan Luis, Carmen Heck, 2011: Marco institucional en materia ambiental para la actividad de hidrocarburos y minería en países andinos.

Sagebien Julia, Nicoles Marie Lindsay, 2011: Gouvernance ecosystems.

Sola Alvarez Marian. 2013 Letras verdes No 14, La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en la Rioja, Argentina.

CuencaMario.cl2014 Mapa del despertar comunitario ante la somnolencia autoritaria. Le monde diplomatique.

Svampa Maristella, Marian Sola Alvarez. Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo. Los marcos de la discusión en Argentina.

Svampa Maristella 2011: Neo développement extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique Latine.

Ministerio de Minería, Corfo, Sonami.2014. Una minería sostenible en la zona central de Chile. Escenarios al 2035. Santiago.

Ocmal, 2013. Legislación minera comparada.

PNUD. 2013: Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza del agua.

_____2011: la protesta social en América Latina.

Revenue Watch Institute. 2013 Indice de la gobernanza de los recursos naturales.

Sernageomin. Atlas minero.

Sociedad nacional de minería. Ministerio de minería, Corporación de fomento. Una minería sostenible zona central de chile 2014 2025 Sonami.

UNASUR-CEPAL. 2014: Recursos naturales en Unasur. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional.

www.Protest Barrick net. Sakura Sanders 2013: Debunking Barrick.

LA MINERÍA Y LA APROPIACIÓN DE TIERRAS EN EL PERÚ

José de Echave*

Antecedentes y algunas de las principales tendencias de la actividad minera

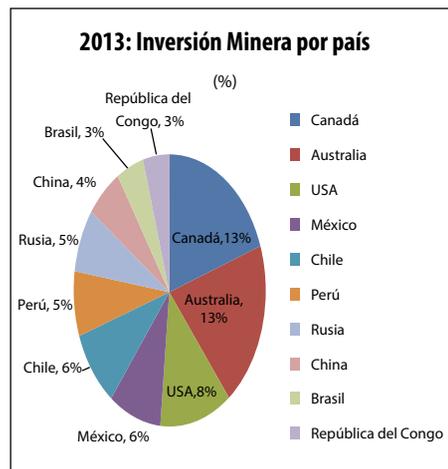
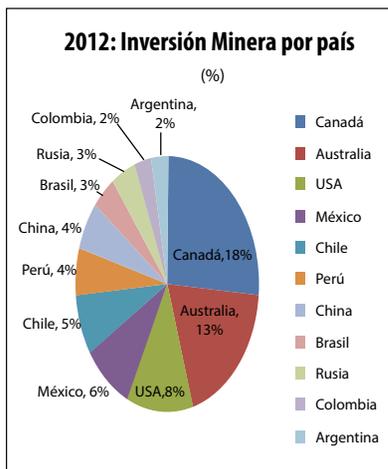
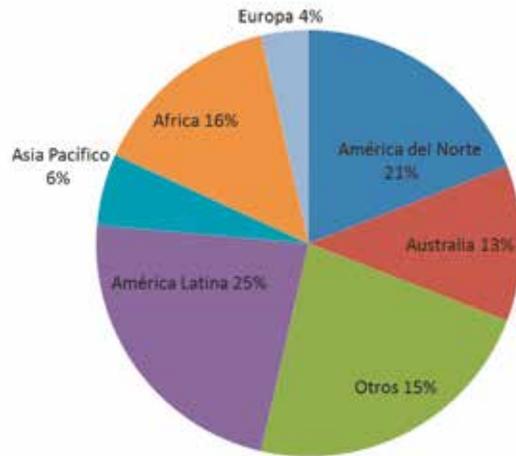
La minería ha estado en una fase expansiva sin precedentes a nivel global: con algunos breves intervalos desde inicios de la década del 90, son algo más de 20 años de expansión continua. El número de países con minería ha aumentado de manera notoria y cada vez se desarrolla esta actividad en regiones más remotas: Asia Central y África Occidental; desde Alaska hasta la Patagonia en las Américas, etc.

Las inversiones mineras hoy en día acceden a zonas que hasta hace muy poco eran consideradas restringidas: por ejemplo, Mongolia hace apenas unos años ha permitido el ingreso de inversionistas extranjeros a sus territorios para la exploración y eventual explotación de recursos naturales. Otro ejemplo son las zonas de frontera de los países en las que por motivos de seguridad nacional, hasta hace un tiempo, no se permitían inversiones de empresas privadas, sobre todo extranjeras.

Si tomamos en cuenta los flujos de inversión en exploración a nivel global, América Latina se ha convertido desde finales de la década del 90 del siglo pasado en el principal destino de la inversión minera: mientras que a inicios de la década del 90, la región apenas recibía algo más del 10% del total de la inversión minera, en la actualidad recibe el 25%, superando a América del Norte, Oceanía, África y Asia. Además, entre los diez principales destinos de la inversión minera en el mundo, figuran regularmente cuatro países de la región: México, Chile, Perú y Brasil (ver gráficos).

* Doctor en economía de la Universidad de la Sorbona, Francia. Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente del Perú, entre agosto y diciembre del 2011. Trabaja la problemática minera, abordando temas relacionados con aspectos productivos, las relaciones laborales, la problemática ambiental y las relaciones con las poblaciones del entorno. Es integrante de la Red Internacional Minería Comunidades (MAC).

2013: INVERSIÓN MINERA POR REGIONES (%)



Fuente: Metals Economics Group (MEM)

La llegada de estos flujos de inversión a América Latina se ha dado en contextos que han ido variando en los países: a diferencia de lo que ocurría en la década del 90, donde se presentaba una situación más homogénea en la región, caracterizada por la vigencia casi generalizada de códigos de minería aperturistas, en la actualidad se presentan escenarios diferenciados. Por un lado, tenemos la realidad de países como Colombia y Perú, que permanecen bajo los preceptos de las políticas del consenso de Washington y en donde la promoción abierta de la minería y los hidrocarburos se sigue dando bajo el predominio y control predominante de empresas transnacionales. En estos

países, las empresas mineras desarrollan sus actividades en un escenario de abierta desregulación y los Estados tienen una mínima presencia.

Por otro lado se encuentra el grupo de países con gobiernos que promueven un mayor control de los recursos naturales desde el Estado. Los denominados gobiernos progresistas de la región que implementan políticas post neoliberales, han apostado por el control de la renta extractiva como uno de los aspectos más resaltantes de sus administraciones: “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 gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, El Salvador, Uruguay.

Por lo tanto, pese a las orientaciones políticas distintas en casi todos los casos se apuesta por economías profundamente dependientes del sector extractivo: el extractivismo conservador y predominante transnacional de Colombia y Perú y el neo extractivismo de los denominados gobiernos progresistas con mayor control desde el Estado de los procesos que se impulsan.

Quizás un punto en común entre ambos bloques de países son los problemas sociales y ambientales que no han dejado de estar presentes. 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 han convertido en una zona de sacrificio minero petrolero”² y en Argentina se cuestionó proyectos de envergadura como el de Pascua Lama que afectaba 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 han provocado crisis políticas, como la que terminó con la renuncia de la entonces ministra del Ambiente, Marina Silva, en el primer gobierno del presidente de Lula da Silva.

En Perú y Colombia, los conflictos ambientales vinculados al sector extractivo no han cesado de aumentar en número e intensidad. En ambos

¹ Eduardo Gudynas: *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*. En *La Maldición de la Abundancia*: Alberto Acosta. Septiembre 2009.

² Eduardo Gudynas. Op. cit.

países la apuesta de sus gobiernos sigue siendo por la denominada locomotora minera y el objetivo de concretar una larga lista de nuevos proyectos de inversión, pese a la fuerte resistencia, sobre todo de poblaciones rurales e indígenas.

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. Como hemos mencionado, la minería se ha expandido territorialmente y cada vez más, diversos ecosistemas aparecen hoy en día presionados por la expansión de esta actividad: en América Latina podemos citar el caso de los páramos, sistemas de lagunas, cabeceras de cuencas, la Amazonía, glaciares, etc.

La expansión de la frontera extractiva minera, ha sido una tendencia global en la que países de la región han ocupado y siguen ocupando un lugar destacado. Poner la noción del territorio como uno de los ejes centrales del análisis, permite entender cómo se configuran los procesos, sociales económicos y jurídicos en esos territorios y las disputas que se presentan por la apuesta extractivista.

Como consecuencia, el otro aspecto que ha acompañado la expansión extractiva ha sido el de los conflictos, que pueden ser definidos como territoriales: no hay minería sin el control de grandes extensiones de tierras y sin el control de recursos hídricos y otros bienes naturales, que antes de que llegue la minería han estado manejados por las poblaciones que se ven amenazadas por esta actividad. La defensa de los territorios ha sido y sigue siendo un componente central que caracteriza esta etapa de expansión extractiva.

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 los principales productos mineros y también, como se ha visto anteriormente, 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)	1°	3°
Zinc	(TMF)	1°	2°
Plomo	(TMF)	1°	4°
Oro	(KGF)	1°	6°
Plata	(KGF)	1°	1°
Cobre	(TMF)	2°	2°
Hierro	(TMF)	5°	17°

Fuente: MEM

Son casi veinte años de expansión continua de la minería: en 1993, con la entrada en producción de Minera Yanacocha -que se convirtió desde hace dos décadas en la principal mina de oro de América Latina-, se inició formalmente una etapa de expansión productiva y de inversiones a lo largo y ancho del territorio peruano, luego de una década perdida como fue la del 80 del siglo pasado.

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 el año 1993, 1994, 1997 y 1999, con tasas de crecimiento de dos dígitos: 10.9%, 15.2%, 10.8% y hasta 16%.

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 llegó a representar el 15% del Producto Bruto Interno el año 2005 y en la actualidad representa algo más del 11%. Al mismo tiempo contribuye con algo más del 60% de las exportaciones peruanas y da cuenta del 21% del stock de Inversión Extranjera Directa (ver gráficos).

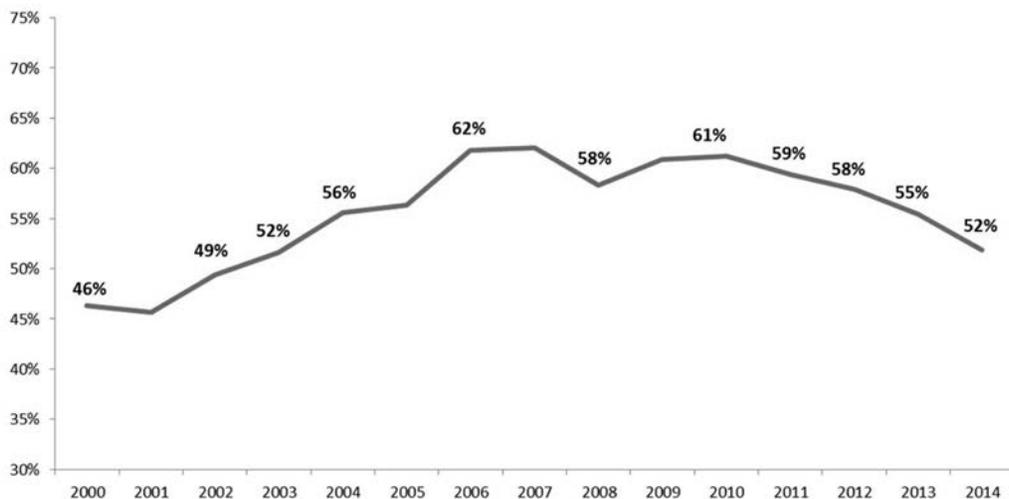
Aporte de la minería al PBI peruano



Fuente: BCRP. Elaboración: CooperAccion.
Base de cálculo: nuevas soles de 2007.

Fuente: BCRP Elaboración CooperAccion

Aporte de la minería a las exportaciones peruanas



Fuente: BCRP. Elaboración: CooperAccion.

Fuente: BCRP Elaboración CooperAccion



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Perú. 2009

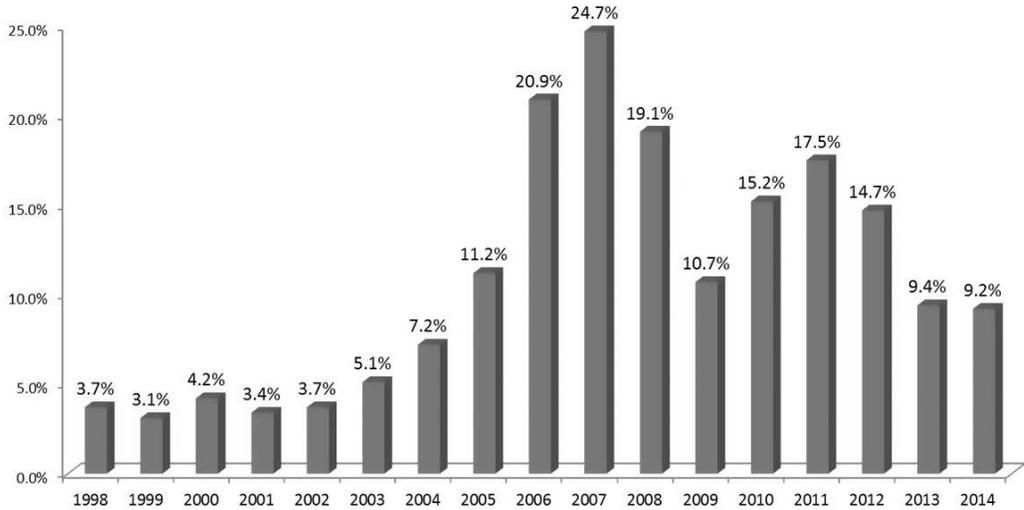
Hasta antes del *boom* de los precios de los minerales, la contribución de la minería a los ingresos fiscales en el Perú era marginal y entre 1998 y 2001, pese a la expansión productiva, su participación relativa en la recaudación total de tributos internos no superó -en promedio anual- el 3.6%. Es recién a partir de 2002, que el aporte tributario del sector minero comienza a ganar importancia hasta llegar a 24.7% del total de tributos internos el año 2007, para luego caer de manera sostenida. En la actualidad, el aporte tributario del sector minero se ubica por debajo del 10% como consecuencia de los efectos de la crisis internacional y la posterior caída de las cotizaciones internacionales de los minerales.

En la estructura tributaria del sector minero peruano 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. Según información publicada por la autoridad tributaria (SUNAT), la participación del sector minero en la recaudación de este impuesto registró un promedio anual de 21.6%, durante el periodo de 1998 al 2009. Sin embargo, el mayor dinamismo se registra a partir del año 2002, llegando a representar el

³ Es el impuesto que se aplica sobre las ganancias de las empresas y posee una periodicidad anual que se paga mensualmente a lo largo de un determinado año. De existir saldos, estos se regularizan entre marzo y abril del año siguiente.

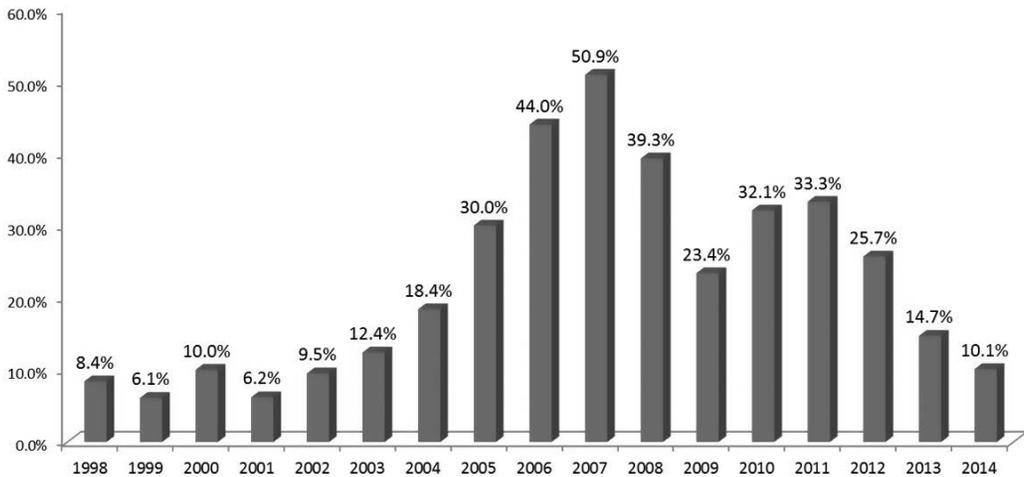
50.9% el año 2007 para luego caer de manera sostenida: como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en la actualidad apenas supera el 10%.

**PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN LOS TRIBUTOS INTERNOS
(1998-2014)**



Fuente: SUNAT
Elaboración: CooperAccion

**PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(1998-2014)**



Fuente: SUNAT
Elaboración: CooperAccion

Es importante subrayar que el Perú es uno de los pocos países con una actividad minera importante en América Latina que mantiene su política tributaria casi intacta y sin afectar en su momento los enormes ingresos que obtuvieron las empresas durante los años del boom de precios internacionales. Desde el año 2006 se estuvo discutiendo la posibilidad de colocar un impuesto a las sobre ganancias mineras y en términos generales establecer una política fiscal y tributaria orientada a que las actividades productivas paguen la totalidad de los impuestos que les corresponden. La apuesta era reducir el carácter regresivo del sistema tributario en el Perú. Sin embargo, el súper ciclo de los precios de los minerales terminó y el Perú no pudo beneficiarse plenamente ya que no captó todos los ingresos que debió captar si hubiese adecuado la política tributaria al nuevo escenario.

El marco legal e institucional vinculado a la minería en el Perú.

Desde inicios de la década del 90 del siglo pasado se fue construyendo en el Perú un marco legal e institucional que tuvo como objetivo crear condiciones extremadamente favorables para las inversiones en el sector primario. La liberalización de la economía y las reformas estructurales fueron procesos que se desarrollaron en una multiplicidad de escenarios y por supuesto el entorno internacional también jugó un rol determinante para la reorientación del actuar gubernamental.

En este proceso por ejemplo, el papel y las condiciones del Banco Mundial (BM) en sus préstamos fueron factores determinantes: un componente central en la reforma fue lo que el BM definió como los *ajustes sectoriales*. En el nuevo modelo y en la propuesta del *ajuste sectorial* del BM, el potencial de crecimiento de la economía peruana, a mediano y largo plazo, descansaba sobre dos fundamentos: en primer lugar un flujo de capitales privados incentivados por tasas de interés altas, ausencia de restricciones para las inversiones y para las transferencias de sus ganancias al exterior. En segundo lugar, la modernización y el desarrollo de las exportaciones del sector primario: minería, pesquería, petróleo y gas.

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, fueron el andamiaje principal de normas que le dio garantías y estabilidad jurídica y tributaria a las empresas extractivas. Al mismo tiempo, fueron normados diferentes procedimientos relacionados con la actividad minera, en particular todo lo relativo al régimen de concesiones. Todas

⁴ Promulgada el 4 de junio de 1992.

⁵ Promulgada el 20 de agosto de 1993.

estas disposiciones, modificaron la Ley General de Minería precedente del año 1981 y fueron incorporadas el año 1992 en el Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Mientras que la minería y los hidrocarburos aumentaban en importancia y eran priorizados 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, la imposición del proceso de servidumbre minera⁶ y otros reglamentos aprobados, buscaron favorecer las inversiones, al mismo tiempo que recortaban los derechos de las comunidades

Por otro lado, un marco de normas ambientales sumamente débil se consolidaba, caracterizado por la ausencia de un enfoque transectorial, una precaria institucionalidad sin mayores recursos para liderar la gestión ambiental: sin mayores competencias, sin normas referidas a los límites máximos permisibles de contaminación, pasivos ambientales mineros irresueltos y por supuesto con una total ausencia de adecuados mecanismos de participación ciudadana, se ahondaban las asimetrías entre inversiones extractivas y la necesaria protección de los derechos de las poblaciones.

Esta situación se mantuvo incluso con la posterior creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), el año 2009.: la nueva autoridad ambiental nació sin competencias en varios aspectos claves, aunque cabe destacar dos puntos centrales: la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental⁷ y el tema del agua. Peor aún, en lugar de ir logrando gradualmente mayor peso y gravitación en las decisiones de políticas públicas relevantes, el MINAM fue perdiendo facultades desde su creación.

Por ejemplo, la aprobación de la ley 30230, el año 2014, limitó aún más las funciones del MINAM: el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), creado en paralelo con el MINAM y adscrito a él, se ha visto limitado en sus funciones de evaluación, fiscalización y eventualmente de sanción y en la actualidad se dedica sobre todo “a acciones prioritarias de educación y difusión de la normativa”.

⁶ La Ley N° 26570 modificó el *artículo 7* de la Ley de Tierras, que se refería a la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras. Mediante esta modificación, y en el caso que las negociaciones directas entre una comunidad campesina y una empresa minera fracasasen, se iniciaría un procedimiento de servidumbre por el cual el propietario sería indemnizado en efectivo por el titular minero, luego del trabajo de los Peritos de la Dirección General de Minería”.

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

Además, la ley 30230 (conocida en el Perú como el “paquetazo ambiental”) al buscar “mejorar y generar la confianza de los inversionistas”, le quita abiertamente facultades al Ministerio del Ambiente, por ejemplo, en materia de creación de áreas naturales protegidas, en el tema del ordenamiento territorial, zonas ecológicamente económicas, límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental, que desde ahora pasarán “a ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto del Consejo de Ministros”. Y en el caso de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, “se plantea establecer que las opiniones vinculantes y no vinculantes que requiera la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, deberán emitirse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles; y si el funcionario encargado no cumple, será considerada como falta grave “aplicable al régimen laboral al que pertenece”.

Por otro lado, 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 limitaciones⁸: (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 a audiencias informativas 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 del Ministerio 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 de la República, se logró aprobar en el mes de agosto de 2011 la Ley de Consulta Previa para los Pueblos Indígenas al inicio del gobierno del presidente Humala. Sin embargo, el posterior reglamento de la ley ha sido cuestionado por las principales organizaciones indígenas del país, señalando que afecta aspectos de la mencionada ley y que ha terminado por desnaturalizarla.

Por otro lado, la campaña desatada por los gremios empresariales -sobre todo el minero-, contra la ley de consulta y en general contra cualquier

⁸ Estos temas son desarrollados en: Minería y Conflictos Sociales. IEP, CIPCA, CBS y CIES.

norma que implique mayores regulaciones sociales y ambientales, ha sido permanente. Los principales voceros de las empresas han buscado que el gobierno retroceda, argumentando que este tipo de legislación “implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país”. En este tipo de observaciones se ha buscado contraponer los derechos de los pueblos indígenas con un supuesto interés nacional. Este ha sido un argumento muy utilizado en las últimas décadas, cada vez que las comunidades han exigido ejercer el derecho a la consulta: se dice “¿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 responde 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”.

Otra observación del Ejecutivo y de las propias empresas, 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. Este tipo de observaciones representan un peligroso retroceso que afectan 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 se implemente “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”⁹. En la actualidad el proceso se encuentra entrampado.

⁹ Conferencia de prensa del 21 de junio de 2010.

1. LA PRESENCIA TERRITORIAL DE LA MINERÍA Y LOS CONFLICTOS COMO INDICADORES

La liberalización del territorio y la política de concesiones mineras

Al lado de la dimensión productiva, de inversiones, exportaciones y el aporte económico, la variable territorial es un elemento determinante que se debe destacar en el proceso de expansión minera en el Perú. En las dos últimas décadas, en el Perú se ha producido una expansión sin precedentes del área geográfica dedicada a la minería.

¿Cómo medir la expansión territorial? Uno de los indicadores importantes que muestra claramente 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 las 25 millones de hectáreas (ver gráfico y mapas).

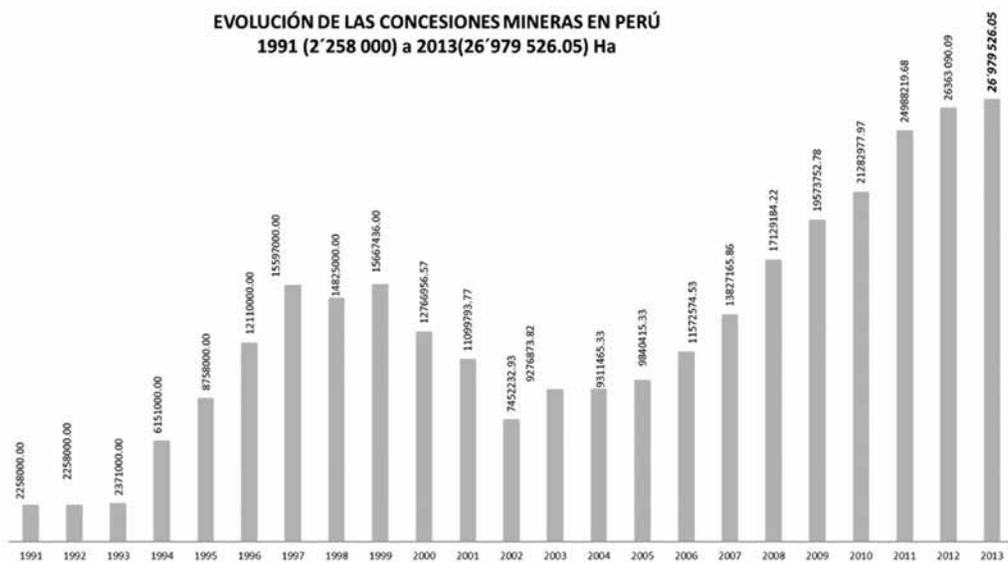
¿Qué ocurrió? Como ha sido mencionado, a inicios de la década del 90 se produjeron cambios significativos en las normas y en diferentes aspectos relacionados con la actividad minera, buscando simplificar los procedimientos: un cambio sustantivo tuvo que ver con el régimen de concesiones que fueron liberalizadas en todo el territorio, salvo algunas pocas excepciones.

Toda esta reforma legal quedó refrendada en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería del año 1992. Dicha norma no sólo consolidó en un solo texto los requisitos para el inicio de las actividades de desarrollo minero, sino que también definió los diferentes procedimientos (administrativos, tributarios, de seguridad, protección ambiental, privatizaciones de las empresas públicas del sector), entre ellos el del nuevo régimen de concesiones mineras.

Bajo esta nueva normativa y con la conformación del nuevo catastro minero, organizado en cuadrículas, las concesiones comenzaron a expandirse a lo largo y ancho del territorio nacional (ver gráfico y mapa). Debemos precisar que las concesiones mineras son un referente importante; sin embargo esto no quiere decir que toda el área concesionada necesariamente se vaya a convertir en una zona con actividad extractiva.

Si hasta entonces la minería en el Perú había sido considerada históricamente sobre todo como una actividad alto andina, lo cierto es que desde mediados de la década del 90, se comenzó a expandir también en valles transandinos, zonas de costa e inclusive en Amazonia alta y baja.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, se pueden observar dos momentos bien marcados en el crecimiento de concesiones mineras en las dos últimas décadas: uno primero, que va desde inicios de la década del 90 y que termina el año 97: en ese período, las concesiones pasaron de ocupar algo más 2 millones trescientas mil hectáreas a 15 millones seiscientos mil hectáreas, al mismo tiempo que fueron madurando los principales proyectos productivos en minería. La denominada crisis rusa y asiática de finales de la década del 90, provocó una retracción de las inversiones mundiales en exploración, lo que tuvo un impacto en el Perú y el consecuente descenso del área concesionada, situación que duró hasta el año 2002.



Fuente: INGEMET. Elaboración: CooperAcción

El segundo período de expansión se inició el año 2002 y se mantuvo hasta el año 2013, coincidiendo al inicio de esta etapa con un período de recuperación de los precios internacionales de los minerales: en esta etapa, las concesiones pasaron de 7 millones 400 mil hectáreas a casi 27 millones de hectáreas. Cabe señalar que en los últimos años los niveles de expansión y entrega de nuevas concesiones se han reducido considerablemente debido al nuevo contexto internacional de crisis, con mercados financieros más reticentes para financiar actividades de exploración minera y al descenso de los precios internacionales de los metales.

En este contexto, en las dos últimas décadas la expansión territorial y la abierta disputa por el control de recursos escasos, como es el caso de las tierras agrícolas, el agua, los temas de contaminación ambiental, desplazamiento de poblaciones y actividades productivas, son algunos de los aspectos centrales que han caracterizado la presencia de la minería en países como el Perú.

La expansión territorial y los principales impactos generados: conflictividad y resistencias de las poblaciones

Como consecuencia de la expansión territorial, el otro aspecto que ha acompañado el crecimiento de la minería ha sido el de los conflictos sociales, sobre todo con los entornos poblacionales, que pueden ser definidos también como conflictos territoriales. No hay minería sin el control de grandes extensiones de tierras, de recursos hídricos y otros bienes naturales, que antes de que llegue la minería han estado manejados por poblaciones que se ven amenazadas y hasta desplazadas por esta actividad.

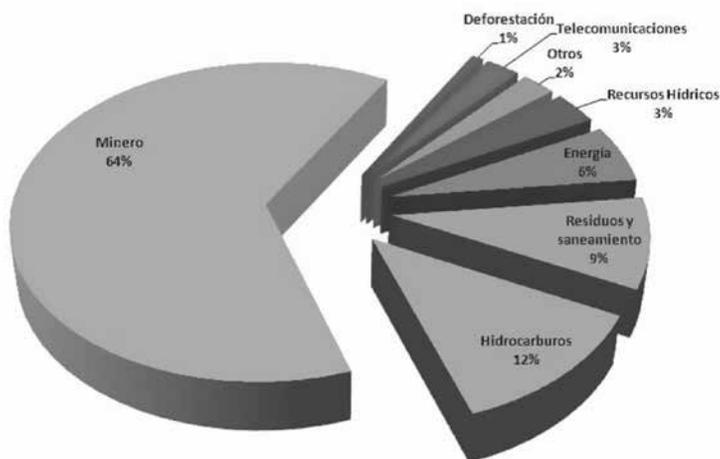
La defensa de los territorios ha sido y sigue siendo un componente central que caracteriza esta etapa de expansión extractiva. Este tipo de conflictos tienen además características globales y se han venido presentando en Asia, África, Oceanía, América del Norte y por supuesto en América Latina: un informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente da cuenta que el 40% de los conflictos internos que se generan en el mundo tienen sus orígenes en temas vinculados a la explotación de recursos naturales, principalmente en minería¹⁰.

El Perú no ha sido la excepción y el crecimiento minero ha estado acompañado de un aumento importante de la conflictividad social. Según los informes regulares emitidos por 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: una revisión de los informes de la Defensoría de los últimos años, da cuenta que la minería representa el 64% de los conflictos socio ambientales¹¹.

¹⁰ http://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb_policy_01.pdf

¹¹ Promedio de conflictos socio ambientales de los últimos cinco años.

Conflictos socio ambientales por categoría



Fuente: Defensoría del Pueblo. 2012

Además, en la última década los conflictos no solo han aumentado en número, sino también en intensidad: según información de la misma Defensoría del Pueblo, 225 personas murieron como consecuencia de los conflictos sociales en los últimos años y “2,312 fueron heridas en medio de enfrentamientos”¹². En lo que va del gobierno del presidente Humala, ya suman 50 personas fallecidas en conflictos sociales.

La intensidad de los conflictos también se puede medir por la manera como polarizan al país e influyen en la agenda pública. Hace diez años era impensable que un conflicto minero de una zona apartada del país, pudiese llegar a las primeras planas de los principales diarios y estuviera presente por varias semanas en casi todos los medios de comunicación generando debate y polémica. Hoy en día no solamente ocurre ello, sino que un conflicto como el de Minas Conga o el de Espinar, provocan crisis políticas que se traen abajo gabinetes de ministros o precipitan la ruptura de las bancadas de representantes del partido de gobierno en el Congreso de la República.

Por lo tanto, los conflictos sociales vinculados a la minería se han convertido en conflictos políticos de envergadura. Un informe de la agencia internacional de calificación de grados de inversión Moody's, luego del segundo cambio de gabinete en el primer año del gobierno de Humala, señalaba que: “Los recientes cambios ministeriales son negativos para la

¹² Reporte de Conflictos Sociales N° 96, 2012. Defensoría del Pueblo.

calificación de crédito del Perú pues son un reconocimiento implícito de que su estrategia para abordar el conflicto de Conga no ha sido eficaz”.

Pero los conflictos también han cambiado en todos estos años y muestran una evolución. Conga (2012) no es lo mismo que Tambogrande (2002) o el Cerro Quilish (2004). ¿Cuáles son algunas de las principales diferencias que se pueden identificar? Hace diez años, conflictos como el de Tambogrande o el del Cerro Quilish expresaban estrategias de las poblaciones que tenían como casi único objetivo, el de detener los proyectos mineros que eran percibidos como una amenaza a sus formas de vida y sus territorios. Por lo tanto, las estrategias se orientaban a la resistencia y al rechazo frente a la amenaza del proyecto específico.

Sin embargo, desde hace un tiempo, los conflictos y los actores locales no solamente se limitan a cuestionar un determinado proyecto minero que pretende llevarse a cabo en sus territorios; también cuestionan las políticas que está detrás de una expansión minera sin límites: se critican las políticas de concesiones mineras; instrumentos como los estudios de impacto ambiental y sus procesos de aprobación, la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana; la falta de fiscalización; la precariedad de la gestión ambiental, entre varios otros aspectos. Esta es una característica que aparece con mayor nitidez en los conflictos en los últimos años.

A partir de la situación específica del conflicto, también se plantean propuestas de reformas y políticas públicas alternativas. El caso Conga, por ejemplo, y la posterior Marcha Nacional por el Agua (febrero 2012), planteó una iniciativa legislativa para la protección de las cabeceras de cuenca. Los gobiernos regionales también vienen proponiendo un debate sobre el tema de las competencias en materia minera y ambiental y la necesidad de establecer coordinaciones entre los espacios de gobierno nacional, regional y local. La propia creación del nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental está asociada al ascenso de la conflictividad social del año 2012. Igualmente, se ha puesto en agenda la necesidad de contar con un marco normativo sobre el tema del ordenamiento territorial, entre otras iniciativas.

Lo que no ha evolucionado mucho es la estrategia de abordaje de los conflictos desde el Estado peruano. Pese a que el año 2011 se creó una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que anunció una estrategia de acción preventiva, no se notan mayores cambios: se sigue reaccionando caso por caso; las autoridades nacionales intervienen casi siempre cuando los conflictos entran en la fase de escalada y extrema polarización, es decir, cuando los

conflictos latentes pasan a convertirse en activos y las anunciadas mesas de desarrollo no muestran mayores resultados.

La principal hipótesis que se ha manejado desde el Estado es la del complot¹³. Se ha llegado a afirmar que existe una estrategia perfectamente orquestada en todo el país que quiere detener la inversión minera. También se afirma que la estrategia “antiminera” utiliza la preocupación ambiental como una suerte de coartada.

El complot para el gobierno tiene rostro, aunque va cambiando según las circunstancias y el escenario del conflicto. En Cajamarca puede ser el presidente regional, Gregorio Santos, o el ex sacerdote Marco Arana o algún otro dirigente social, y en Espinar le tocó el turno en su momento al alcalde provincial, Oscar Mollohuanca. Ellos y otros más son los enemigos que hay que enfrentar; los informes de inteligencia apuntan a sacarlos del escenario porque, según el razonamiento que siguen, *es así y solo así que el conflicto desaparecerá casi por arte de magia*¹⁴.

La tesis del complot termina simplificando en extremo la visión del conflicto y busca homogenizar: todos los conflictos responderían a las mismas causas y desarrollan idénticas estrategias “antimineras”. Se dice que “hay un modus operandi” generalizado. Tampoco se reconoce ninguna demanda o agenda legítima de parte de las poblaciones y sus organizaciones.

Lo cierto es que no todos los conflictos son similares o apuntan a los mismos objetivos. Luego de haber hecho un recuento de los principales conflictos ocurridos en los últimos años, se puede concluir que los conflictos tienen sus especificidades y es determinante reconocerlas. Por ejemplo, no es lo mismo Conga que Espinar/Tintaya para hablar de dos casos relevantes ocurridos en el año 2012. Hay conflictos como el de Conga donde el cuestionamiento y el rechazo al proyecto es el núcleo central de la protesta y hay otros, como el de Espinar, que apuntan a lograr niveles de acuerdo y negociación con las empresas mineras en temas sociales, económicos y ambientales, lo que podría definirse como una suerte de nuevo contrato social.

Peroademás, la tesis del complot busca justificar las respuestas autoritarias frente a los conflictos: los estados de emergencia y la militarización frente a la necesidad de fortalecer prácticas y una institucionalidad democrática.

¹³ El 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.

¹⁴ Reportes de inteligencia publicados en medios de comunicación. Ver revista Caretas N° 2235. Junio 2012.

De esta forma, no solo se ignoran las bases objetivas que están en el origen de los conflictos, sino que un conflicto social se transforma o se reduce a una suerte de *problema de orden público* y así se intenta justificar la estrategia *dura*, que declara estados de emergencia y militariza las zonas en conflicto y criminaliza la protesta, precisamente para restablecer el orden público.

Una lectura diferente y alternativa sobre los conflictos apunta a afirmar que no se puede entender lo que viene ocurriendo en el país, sino como el resultado de una serie de vacíos que se arrastran desde hace tiempo y que siguen sin ser resueltos por la falta de voluntad política para producir cambios que permitan superar las debilidades del Estado peruano y un orden caracterizado por un conjunto de asimetrías: no hay un escenario que resuma de mejor manera lo que es una relación asimétrica, que la convivencia entre una gran empresa transnacional minera o de hidrocarburos y una comunidad amazónica o alto andina.

Son casi 20 años de expansión minera en el Perú que ha provocado impactos acumulativos y una situación de estrés social y ambiental en varias regiones del país. Hay una agenda de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que espera un abordaje serio desde las máximas instancias del Estado peruano. Los conflictos se pueden leer también como consecuencia de los impactos que se han venido acumulando en todo este tiempo y que no han sido adecuadamente abordados.

Los conflictos demandan cambios, escenarios de transición y nuevas políticas públicas. Muchas de esas políticas ya están identificadas: tienen que ver con temas de ordenamiento territorial, el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a nivel nacional y en las regiones; nuevas regulaciones sociales y ambientales; la puesta en marcha de verdaderos mecanismos de consulta y participación ciudadana, etc.

Esta es parte de la agenda que ha podido ser visibilizada a través de las luchas de las poblaciones, luego de dos décadas de expansión minera y de una creciente conflictividad social en varias zonas del país. El caso de la región Cajamarca es un buen ejemplo de todo ello.

2. EL EMBLEMÁTICO CASO DE CAJAMARCA

El avance de la minería en Cajamarca

El departamento de Cajamarca se ubica en la zona norte del Perú y su superficie, de 33,318 km², representa el 2.6% del territorio nacional. Además, este departamento se divide en 13 provincias y 127 distritos y

cuenta con una población de 1'387,810 habitantes, que representa el 5.1% del total nacional.

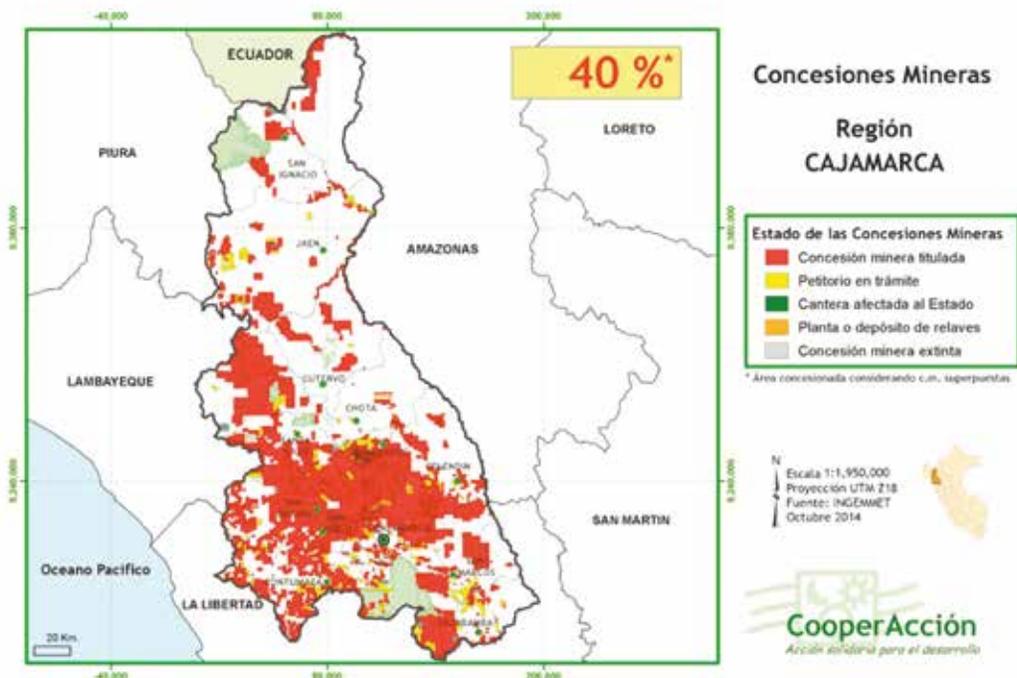
En las tres últimas décadas, la estructura productiva de Cajamarca experimentó cambios sustantivos. Hasta inicios de los años noventa, la economía de la región se basaba principalmente en actividades agrícolas y ganaderas. Sin embargo, la entrada en producción de la empresa Minera Yanacocha, en 1993, modificó el panorama productivo de la región. Así, a finales de la década de los años noventa, la minería pasó a representar más de un tercio de la estructura productiva de la región, mientras que la actividad agrícola perdió peso. En la primera década del siglo XXI, esta tendencia se consolidó cuando la minería pasó a representar el 29.4%; en tanto, la agricultura bajó a 19.48% y la manufactura a 11.27%.

Cajamarca representa el 31.62% de la producción nacional de oro y, por ello, se ha consolidado como una de las dos principales regiones productoras de este mineral, siendo sobre todo tres de sus provincias -Cajamarca, Hualgayoc y San Miguel- las de mayor actividad productiva. Sin embargo, en los últimos años la producción de oro en Cajamarca ha mostrado un menor dinamismo por el agotamiento de los yacimientos que actualmente se encuentran en producción.

En el plano empresarial, Yanacocha concentra el 79.6% de la producción de oro a nivel nacional, seguida de Gold Fields con 10.28% y Minera La Zanja con 8.43%. Específicamente, Yanacocha desarrolla sus actividades operativas en las unidades de Cerro Negro, La Quinua, Cerro Yanacocha, Carachugo y Maqui Maqui. Estas cinco zonas se explotan a tajo abierto, bajo el método de lixiviación en pilas y una planta de producción denominada Gold Mill, con un depósito de arenas de molienda, en la zona minera de La Quinua.

Según información del Ministerio de Energía y Minas del Perú, la cartera de proyectos de inversión comprometida en minería a nivel nacional asciende a US\$ 62,391 millones. En este marco, Cajamarca es el segundo destino con US\$ 9,585 millones de inversión comprometida, lo que representa el 17.95% del total nacional. Entre los principales proyectos, destacan Minas Conga, Michiquillay, Galeno, Shahuindo, Chaquicocha y La Granja.

La expansión territorial de la minería en Cajamarca también ha sido notoria: a inicios de la década del 90, el área concesionada apenas superaba las 665 mil hectáreas mientras que en la actualidad ocupa 1'331,875.4 hectáreas, lo que representa el 40% del territorio regional.



Fuente: INGEMET. 2014

Los conflictos sociales y los impactos ambientales en el departamento

Desde el inicio de la presencia de la minería a gran escala en Cajamarca, se generaron numerosas fricciones al punto de que esta conflictividad derivó en una situación de permanente tensión. Algunos de estos momentos de conflicto representan casos emblemáticos, tanto en la región como a nivel nacional.

A continuación presentamos un breve recuento de los principales conflictos vinculados a la minería ocurridos en Cajamarca:

- Los primeros conflictos estuvieron vinculados al tema de tierras y a los procesos de adquisiciones. La llegada de una actividad minera a gran escala rompió los equilibrios preexistentes en el control y el manejo de las tierras, sobre todo en las zonas rurales vinculadas históricamente a actividades agrícolas y ganaderas. Algunos de los temas que configuraron los primeros problemas de la población con la empresa Yanacocha fueron la subvaloración del precio de la tierra en el proceso de adquisiciones, los

desplazamientos de población, las expectativas generadas, las exigencias de devolución de los propios terrenos y la búsqueda de puestos de trabajo.

En un inicio, las comunidades enfrentaron el conflicto de manera dispersa, aunque el malestar era evidente, fue en aumento. La Iglesia Católica, a través del Obispado, decidió asumir la defensa de las comunidades buscando una indemnización que compense el bajo precio recibido.

Cabe señalar que, en la primera mitad de la década de 1990 el conflicto entre pobladores y comunidades campesinas todavía era un tema sobre el cual había pocas referencias y los actores involucrados no contaban ni con la experiencia adecuada ni con los instrumentos para comprender el fenómeno y menos para negociar con las empresas. Tampoco, se conocía de experiencias similares en otras latitudes. En este contexto, las compensaciones económicas se presentaban como una salida posible al conflicto.

- Un segundo momento del conflicto aparece en los primeros años del siglo XXI, a raíz de la multiplicación de denuncias por contaminación, sobre todo de los recursos hídricos. Surgen así, reclamos por presencia de metales pesados en la piscigranja de Porcón y en los ríos San Miguel, Jequetepeque, Llaucano y Río Grande. Este momento da inicio al gran debate –que continúa hasta la actualidad– sobre la gestión, los impactos y la apropiación de los recursos hídricos en la región. El conflicto por el agua se agudizó, en enero de 2001, cuando alrededor de 12 mil truchas aparecieron muertas en el río Llaucano, lo que provocó la reacción de la población de la zona. Pese a negar su responsabilidad, Yanacocha aceptó indemnizar a la población con la instalación de una piscigranja en un lugar fuera del río Llaucano. Igualmente, a partir de este caso, se comenzó a hablar de la necesidad de un monitoreo independiente y de la implementación de un laboratorio financiado por la empresa.
- En un escenario diferente, surgió un tercer conflicto el 2 de junio de 2000, debido al derrame de 151 kilogramos de mercurio a lo largo de 40 kilómetros de la carretera que atraviesa los poblados de Choropampa, San Juan y Magdalena. El derrame no solo provocó una intoxicación aguda en la población, sino que evidenció la ausencia de planes de control y contingencia en el transporte y manejo del mercurio. El conflicto recrudeció

por la falta de reacción de Yanacocha, que se mostró más preocupada por minimizar el impacto mediático antes que atender adecuadamente la emergencia. En este contexto, las autoridades del sector salud generaron una gran confusión al diagnosticar una epidemia de rubeola y darle a la población el tratamiento para dicha enfermedad. Tuvieron que pasar diez días para reconocer que se trataba de una intoxicación aguda por mercurio con posibles efectos crónicos.

La alternativa unilateral fue la de indemnizar a los afectados por daños presentes y futuros, de acuerdo con la cantidad de mercurio en orina y los días de tratamiento recibidos. Cabe añadir que estos “arreglos” implicaron la firma de acuerdos que obligaba a los afectados a excluir de toda responsabilidad a la empresa minera. Este tipo de acuerdos trasgredían las recomendaciones del informe de la oficina del Asesor en cumplimiento/Ombudsman (CAO por su siglas en inglés de Compliance Advisor Ombudsman) de la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial. Esta institución recomendó la participación de la población en el monitoreo del estado de salud de los afectados, la remediación ambiental y las propias medidas de indemnización que se establezcan. Pese a estas recomendaciones, luego de transcurridos más de diez años desde los hechos descritos, aún subsisten reclamos por los impactos generados en Choropampa por este lamentable hecho.

- Antes del conflicto de Minas Conga, el caso del Cerro Quilish fue quizás uno de los momentos de mayor tensión entre Yanacocha y la población de Cajamarca. En su momento, Quilish era el proyecto de expansión más importante de Yanacocha¹⁵, que pretendía desarrollarse precisamente en una zona que era identificada por la población como “un ecosistema de riachuelos donde se originan las subcuencas del río Grande y el río Porcón que a su vez abastecen de agua a los campesinos en el área rural y va hacia la ciudad de Cajamarca” (Aste, Glave & De Echave, 2004: pág 12)¹⁶. Nuevamente, el tema del agua aparecía en el centro de la disputa entre la actividad minera y la población de Cajamarca.

¹⁵ La empresa anunció que el proyecto minero del Quilish contaba con 4 millones de onzas de oro de reservas.

¹⁶ Procesos de Concertación en Zonas Mineras en el Perú: Juan Aste Daffós, Manuel Glave Testino y José De Echave Cáceres. MPRI-IDRC. Mayo 2004.

Algunos hechos relevantes del conflicto: el 5 de octubre del año 2000, la Municipalidad Provincial de Cajamarca había emitido una ordenanza¹⁷ que declaraba al Cerro Quilish y las microcuencas de los ríos Porcón y Grande como “Zona Reservada Protegida Municipal Provincial”. La empresa minera cuestionó esta ordenanza e interpuso acciones de amparo. Este proceso concluyó el 2 de mayo de 2003 con una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional. Y, pese a que la acción de amparo había sido declarada infundada, en dicha sentencia, se señaló que “la empresa tiene expedito su derecho a realizar las labores de prospección y exploración sobre las concesiones otorgadas a su favor”.

El 16 de julio de 2004, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) aprobó la Evaluación Ambiental que autorizaba a Minera Yanacocha a explorar en el Cerro Quilish. Esta decisión aumentó la tensión en Cajamarca y, frente al inminente conflicto, el MINEM se pronunció mediante un comunicado público en el que invocaba “a los ciudadanos y la empresa a mantener la calma, confianza y el diálogo para ejercer sus preocupaciones y derechos dentro de la ley” (MINEM, año: pág.)¹⁸.

El movimiento de maquinarias hacia la zona del proyecto provocó la reacción inmediata de la población que comenzó a movilizarse, tanto desde las zonas rurales como desde la ciudad de Cajamarca. El 6 de agosto de 2004, usuarios de un canal de riego marcharon hasta las inmediaciones del Cerro Quilish, donde se produjeron los primeros enfrentamientos. Unos días después, el 13 de agosto, pobladores de Plan Manzanas y la Ramada acudieron a la misma zona. Esto provocó nuevos enfrentamientos, mientras que, en la ciudad de Cajamarca, se realizaban vigiliadas que congregaban a la población. En medio de una gran convulsión y una paralización general en casi toda Cajamarca, el MINEM emitió una resolución que anuló la autorización previa, es decir, la que había dado luz verde al inicio de las exploraciones en el Cerro Quilish (Resolución Directoral No 361-2004-MEM).

Ahora bien, el caso Quilish tuvo un significado particular. Primero, este conflicto se produjo luego de casi más de una

¹⁷ Ordenanza municipal 012-2000-CMPC.

¹⁸ Difundido en diarios de circulación nacional el 18 de Agosto de 2004.

década del inicio de las operaciones de Yanacocha en Cajamarca, por lo que evidenciaba un claro desgaste de la relación con la población, así como la acumulación de demandas sociales y ambientales. Adicionalmente, el conflicto fue una clara muestra de la preocupación de los pobladores de que la actividad minera se expandiera por diversas provincias sin mecanismos de control y planificación. A su vez, todo esto demostraba la clamorosa ausencia del Estado. Sin duda, Quilish fue el hito de un conflicto que no cesaba de escalar y que anunciaba nuevos capítulos. Importantes sectores de la población de Cajamarca siguieron demandando que se cumpla con el compromiso de implementar un laboratorio independiente para monitorear la calidad del agua. También, exigían la reapertura de los canales de riego que habían sido clausurados por las operaciones mineras.

- Otro conflicto importante fue el de Combayo en el distrito de La Encañada y fue el resultado de los reclamos que la comunidad de Combayo hiciera por las obras de expansión del Proyecto Carachugo II y por la construcción del dique El Azufre en esa localidad. A esto, se sumaron las demandas por empleo y obras de infraestructura para la comunidad. Desde el momento en que se iniciaron las obras en el año 2005, la población mostró su disconformidad por los posibles impactos en los recursos hídricos de la zona. Más aún, la tercera semana de junio de 2005, pobladores de Combayo se habían movilizado a la ciudad de Cajamarca, en donde ocuparon las oficinas de la Administración Técnica del Distrito de Riego de la Dirección Regional Agricultura, con el objetivo de solicitar que se anule la autorización para la construcción del dique.

El 2 de agosto de 2006 se produjeron fuertes enfrentamientos en el centro poblado de Combayo, que dejaron una decena de heridos y la muerte del comunero Isidro Llanos Echevarría. Días después, el 25 de agosto, el Gobierno solicitó al sacerdote Marco Arana que intercediera y genere condiciones para que el diálogo se reanude en Cajamarca. Por su parte, la empresa Yanacocha había endurecido su posición: suspendieron sus operaciones en la zona y anunciaron que no asistirían al diálogo mientras no se levantase el bloqueo de carreteras. Yanacocha, también, se opuso a la designación del Padre Arana como mediador y comenzó a movilizar a sus trabajadores en contra del sacerdote y la labor que

realizaba la Asociación Civil Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (Grufides).

Posteriormente el conflicto fue encaminándose y se logró un acuerdo que permitió superar la situación de entrapamiento. El acuerdo pasó por la realización de un estudio de afianzamiento hídrico a cargo de la Universidad Austin de Texas y del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Adicionalmente, se pactaron temas vinculados a la generación de empleos, la contratación de empresas locales y obras de infraestructura.

El conflicto Conga como caso emblemático

Conga es quizás uno de los conflictos mineros en el Perú de mayor intensidad y que resume todos estos años de fuerte tensión en la región Cajamarca y en el país. Considerado, en su momento como el proyecto minero más importante de la historia del país, con una inversión de casi cinco mil millones de dólares, Conga enfrentó desde un inicio una fuerte resistencia de la población. Cabe señalar que el proyecto afectaba todo un ecosistema de lagunas alto andinas. Se proponía desaparecer cuatro lagunas: dos porque debajo está la zona mineralizada y las otras dos para ser utilizadas como depósitos de desmonte.

El Estudio de Impacto Ambiental de Conga fue aprobado en octubre de 2010 en medio de serios cuestionamientos de la población, tanto por la manera como se organizaron las audiencias públicas, la limitada participación social, así como por los impactos irreversibles que el proyecto iba a causar en el ecosistema.

Desde la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto y en el momento de las audiencias, varias municipalidades de la zona de influencia el proyecto -como la del distrito de Sorochuco y Bambamarca-, convocaron a los alcaldes de los centros poblados menores, asociaciones de productores y tenientes gobernadores, que en conjunto acordaron rechazar el proyecto Conga y plantearon un conjunto de demandas agrupadas en cuatro puntos: la protección de los acuíferos y lagunas de las zonas altas de Sorochuco (las lagunas El Perol, Mala, Empedrada, Chailhuagón y Azul); la vigencia de la ordenanza 020 de la Municipalidad de Celendín, que protege los acuíferos de Huasmín y Sorochuco; la exigencia de una consulta previa como mecanismo de aprobación de todo nuevo proyecto; y, la realización de audiencias públicas en Sorochuco, Huasmín y Celendín. La Municipalidad de Bambamarca solicitó formalmente la reformulación del EIA de Conga.

Desde el segundo trimestre del año 2011, se iniciaron las movilizaciones de pobladores de los diferentes caseríos y centros poblados de la zona de influencia del proyecto, las cuales fueron aumentando en frecuencia e intensidad. El 18 y 19 de agosto de 2011, se realizó el tercer encuentro de frentes de defensa de Cajamarca, en el que se solicitó al nuevo gobierno nacional¹⁹ la revisión del EIA del proyecto Conga; la restricción de la actividad minera en la región; y la revisión de los pedidos de ampliación de los proyectos existentes, para que no afecten los recursos hídricos y las actividades agropecuarias según lo estipulado en la Zonificación Económica Ecológica (ZEE).

El 21 de septiembre de ese mismo año, se produjo la primera gran manifestación en contra de las operaciones de la Minera Yanacocha en la ciudad de Cajamarca. En este contexto, miles de pobladores de Cajamarca y de otros distritos (principalmente ronderos), así como un número importante de gremios participaron en la movilización, además de miembros de la Municipalidad Provincial, y una delegación del Municipio de La Encañada y del propio gobierno regional. El 24 de octubre se realizó una gran marcha pacífica a las lagunas, en la que se estima participaron entre dos y tres mil personas: asistieron el alcalde del distrito de Huasmín, el Gobernador, el Consejero Regional por la Provincia de Celendín, alcaldes de centros poblados, Rondas Campesinas, representantes de Canales de Riego, Juntas Administrativas de Agua (JASS), y docentes de los centros educativos de las comunidades afectadas. Los participantes acordaron darle un ultimátum de ocho días para que se retire la maquinaria de Yanacocha.

En este contexto, el conflicto empezó a ser discutido en las altas esferas del nuevo gobierno nacional, que llevaba apenas unos meses en el poder, concitando la atención del Ministerio del Ambiente (MINAM) y del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). El 25 de octubre, el ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke, señaló que para que el proyecto continuara, era necesario solucionar los conflictos con las poblaciones aledañas que denunciaban los impactos en los recursos hídricos.

El 02 de noviembre, el ministro del MINEM, Carlos Herrera Descalzi; del MINAM, Ricardo Giesecke; y el de Agricultura, Miguel Caillaux, visitaron las lagunas que serían afectadas por el proyecto Conga. En dicha visita, sostuvieron reuniones y conversaciones con autoridades, dirigentes y comuneros de la zona de influencia del proyecto. Además, se comprometieron a evaluar el EIA aprobado: el Ministro del Ambiente declaró que la evaluación la haría su despacho y estaría lista en 15 días.

¹⁹ El gobierno del presidente Humala se instaló el 28 de julio de 2011.

La decisión de revisar el EIA del proyecto suscitó diferencias entre los ministros.

El 21 de noviembre, el MINAM entregó el informe comprometido en el que cuestionó varios aspectos claves del EIA aprobado. El informe del MINAM provocó una serie de tensiones en el Ejecutivo que acabó con la renuncia del viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, el 28 de noviembre, al mismo tiempo que el MINEM descalificaba públicamente el informe del MINAM.

En medio de las discrepancias en las más altas esferas del gobierno, los representantes de diversas organizaciones sociales de Cajamarca reafirmaron su oposición al proyecto Conga y anunciaron el inicio de un paro indefinido. A partir del 24 de noviembre se inició el paro y fue total, afectando el comercio local, las clases escolares que se suspendieron y las carreteras de acceso a Cajamarca que fueron bloqueadas. Unas 1,500 personas, lideradas por el presidente regional y el alcalde de Huasmín, ingresaron a las instalaciones del proyecto y se congregaron en los alrededores de la laguna El Perol: reunidos al pie de la laguna, los pobladores y sus autoridades acordaron continuar con la medida de fuerza hasta la renuncia del Ministro de Energía y Minas y la cancelación definitiva de las operaciones del proyecto minero.

El 29 de noviembre se produjo un enfrentamiento cerca de la laguna Azul, en el distrito de Huasmín, entre pobladores comuneros y la policía, lo que generó una veintena de heridos, dos de ellos de gravedad por heridas de bala; y varios detenidos. En este contexto, el mismo 29 de noviembre, por invitación del Ejecutivo, la Minera Yanacocha anunció la suspensión temporal voluntaria del proyecto Conga. Esta decisión fue anunciada por Carlos Santa Cruz, representante de la empresa, desde el propio Palacio de Gobierno. Sin embargo, el paro indefinido no fue levantado.

En medio de la suspensión temporal del proyecto, el 4 de diciembre se realizó una reunión entre ministros y dirigentes cajamarquinos que buscaba el levantamiento de la medida de fuerza. Las diferencias respecto de las fechas para la suspensión del paro (los dirigentes pedían un día más para consultar a sus bases, en tanto el presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, señalaba la necesidad de terminar de una vez con la medida de fuerza) impidió cualquier tipo de acuerdo. Tras el fracaso de las conversaciones, el Gobierno central decretó el Estado de Emergencia en cuatro provincias: Cajamarca, Celendín, Hualgayoc-Bambamarca y Contumazá desde el 5 de diciembre (DS 093-2011-PCM) y por sesenta días.

Se autorizó, también, la intervención de las Fuerzas Armadas como apoyo de la Policía Nacional del Perú (RS N591-2011-DE).

Este hecho provocó la caída del Presidente del Consejo de Ministros y la remoción de casi la totalidad de sus ministros, convirtiéndose en el primer caso en el que un conflicto minero provocaba una crisis política de envergadura. En su reemplazo se nombró al entonces ministro del Interior, Oscar Valdés Dancuart, que luego de su juramentación, el 11 de diciembre, anunció un peritaje internacional para determinar la viabilidad del proyecto y su continuidad.

En medio del peritaje internacional y las protestas de la población, desde Cajamarca se organizó a nivel nacional la Marcha Nacional del Agua. Esta iniciativa buscó generar una corriente de opinión respecto de la necesidad de proteger las fuentes de agua, sobre todo las cabeceras de cuenca. La movilización se inició el 1 de febrero en Cajamarca, precisamente en las lagunas que iban a ser afectadas por el proyecto Conga y llegó a Lima el 9 del mismo mes. Al día siguiente, se desarrolló una gran manifestación en pleno centro de la ciudad de Lima y en paralelo se entregó una propuesta de ley al Congreso de la República que buscaba proteger las cabeceras de cuenca a nivel nacional.

A lo largo de los meses de marzo y abril de 2012, se suceden a nivel nacional una serie de comunicados de organizaciones de la sociedad civil que apoyaban la decisión de los frentes de defensa y del Gobierno regional de Cajamarca para impedir la realización de actividades mineras en cabeceras de cuenca. Por su parte, tras una postergación, el informe de los peritos internacionales fue presentado apresuradamente el 17 de abril por parte del ministro Valdés, sin mediar mayor explicación ni debate alguno. Luego de la entrega del informe, los peritos abandonaron el país rápidamente.

A partir del informe, el Estado señaló que la viabilidad del proyecto dependería de que la empresa cumpla con las recomendaciones formuladas por los peritos. Cabe acotar que estas recomendaciones eran prácticamente las mismas que unos meses atrás había presentado el informe elaborado por el MINAM. Por su parte, la empresa minera anunció que estudiaría las nuevas condiciones antes de tomar una decisión respecto del proyecto.

El 25 de abril, dirigentes de las rondas campesinas y urbanas, frentes de defensa, sindicatos y representantes de las trece provincias acuerdan declarar la región en “resistencia pacífica por la vida y la dignidad” y le dan al Ejecutivo un plazo que vencía el 31 de mayo para que declare inviable el proyecto Conga o, en caso contrario, se convocaría nuevamente a un paro

regional indefinido. Dos días después, se anunció en Cajamarca que grupos de comuneros vigilarían las lagunas con turnos de relevo hasta la fecha del paro regional señalado.

El paro anunciado fue contundente. Se inició el 31 de mayo y produjo una serie de marchas y mítines en las distintas provincias involucradas en el proyecto Conga, movilizándolo a centenares hasta la ciudad de Cajamarca. Casi un mes después, el 21 de junio, en el marco de las movilizaciones en Cajamarca y Celendín se producen enfrentamientos entre manifestantes y la policía, y algunos dirigentes de la columna opositora al proyecto fueron detenidos.

El 23 de junio, en un mensaje público, el presidente Humala expresó que la intención del Gobierno era seguir adelante con el proyecto Conga, solo si se garantizaba la provisión de agua y se cumplía con las recomendaciones propuestas por los peritos internacionales. El anuncio presidencial generó una oleada de protestas y comunicados de rechazo, lo que produjo diversas manifestaciones y marchas de respaldo a Cajamarca en varios lugares del país.

A inicios del mes de julio la tensión se incrementó en la zona del proyecto. Movilizaciones y enfrentamientos en Celendín, Bambamarca y Cajamarca los días 3, 4 y 5 de julio, dejaron un lamentable saldo de cinco manifestantes muertos y varias decenas de heridos. La situación se convirtió en un tema debatido extensamente a nivel nacional y a finales del mes de julio se produce nuevamente una crisis en las más altas esferas del gobierno, que provoca la caída del Presidente del Consejo de Ministros.

Recompuesto el gabinete se anuncia la conformación de una comisión multisectorial que debía proponer en un plazo de 60 días un conjunto de políticas públicas para redefinir una nueva relación con la minería en el país. Además, se anunció una nueva fase en el proceso de negociación entre el Estado y la oposición al proyecto Conga.

Como parte de las negociaciones y tras las marchas y los enfrentamientos, se acuerda generar una comisión de diálogo y facilitación –de mediación para unos y de escucha para otros–. Esta comisión estuvo conformada por los sacerdotes Salvador Piñeiro –a sugerencia del Ejecutivo– y Gastón Garatea –a sugerencia del Gobierno regional de Cajamarca–. Ambos sacerdotes inician, a partir del 9 de julio, una larga serie de reuniones, primero con los dirigentes cajamarquinos; luego, con los pobladores ubicados en las cercanías del proyecto (18 de julio); posteriormente, con los representantes del Estado; y, finalmente, con la empresa minera. A mediados de agosto,

se propone una reunión entre representantes del Estado y el Presidente Regional.

El 19 de agosto, se realiza una encuesta por la empresa IPSOS publicada en el principal diario de circulación nacional²⁰, daba cuenta que el 78% de la población de Cajamarca (urbana y rural) estaba en contra del proyecto Conga. Con estos resultados, quedó en evidencia que la oposición al proyecto era mayoritaria, no solo en las zonas rurales y cercanas al proyecto minero, sino también en las urbanas y en el promedio regional.

En medio de estas iniciativas, las tensiones y los enfrentamientos directos comenzaron a disminuir y el caso Conga pasó de ser un conflicto activo a uno latente. El gobierno presentó los resultados del trabajo de la comisión multisectorial y el 24 de agosto se anunció como medida central la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) que, como organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, debía comenzar a asumir la revisión y aprobación de los EIA y de esta manera comenzar a romper el predominio de la gestión ambiental en los sectores y en sus respectivos ministerios.

Desde entonces y a la fecha, la tensión en la zona de influencia del proyecto Conga se ha mantenido con enfrentamientos intermitentes. Los guardianes de las lagunas, las rondas campesinas y las familias posesionarias²¹ se mantienen vigilantes, al mismo tiempo que la empresa Yanacocha sigue intentando avanzar en la construcción de alguna infraestructura vinculada al proyecto, como los reservorios, accesos terrestres y otros.

3. ALGUNOS EJES PARA EL DEBATE SOBRE TRANSICIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA PERUANA

¿Por qué hoy en día se habla de la necesidad de construir escenarios de transición para superar el modelo extractivista? ¿Cuáles son los aportes de experiencias como la peruana y sobre todo de una zona como Cajamarca a la reflexión programática de las transiciones? Finalmente ¿cómo se puede apoyar un proceso de construcción de una gobernanza que contrapesa el enorme peso de las empresas extractivas en los territorios y en los propios países?

²⁰ Diario El Comercio. Edición del 19 de agosto de 2012.

²¹ Destaca el caso de la familia campesina Chaupe Acuña que viene resistiendo la presión de Yanacocha y defiende su propiedad en la zona del proyecto. La familia ha enfrentado procesos judiciales y es permanente hostilizada por la empresa minera.

« Las transiciones implican un primer conjunto de medidas que son entendidas como acciones de emergencia y urgencia para detener los impactos sociales y ambientales más graves »²² y así comenzar a salir del modelo extractivista. Son varias los enfoques e incluso las políticas que se proponen en el debate en el Perú para construir un escenario de transiciones. Se habla de diferentes etapas en las transiciones y las propuestas concretas van desde el fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios donde se desarrollan estas actividades ; mayores competencias para autoridades de los gobiernos subnacionales y locales ; la construcción de una verdadera institucionalidad ambiental; la necesidad de ordenar el territorio para promover su uso sostenible; se discute sobre el peso de la minería en la economía del país, la fiscalidad, la transparencia y la rendición de cuentas; la afirmación de los derechos de las poblaciones directamente impactadas; etc.

A continuación presentamos algunos de los aspectos más relevantes de las propuestas de transición que responden a las principales líneas identificadas:

La gobernanza de los territorios y el proceso de descentralización

Una primera constatación es que los territorios donde se desarrollan actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos, son zonas con una muy baja presencia o densidad del Estado. Esta ausencia o limitada presencia del Estado genera vacíos de poder, desequilibrios, desgobierno y asimetrías; por ejemplo entre las empresas y las poblaciones locales.

En varias etapas, en el Perú se han dado procesos que han intentado descentralizar el poder político. Lo cierto es que el proceso de descentralización y/o regionalización está en construcción y ha transitado por diferentes etapas y sigue planteando enormes retos a los diversos actores involucrados, principalmente autoridades regionales y municipalidades, actores locales y al propio Estado central.

Según Eduardo Ballón, experto peruano en temas de descentralización²³, en los últimos diez años se pueden distinguir hasta tres momentos en el proceso: uno primero, que va entre los años 2002 y 2005, en el que se definió el marco normativo del proceso, se eligieron e instalaron los gobiernos regionales y se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

²² Honty Gerardo y Gudynas Eduardo (2014). Cambio Climático y Transiciones al Buen Vivir. Centro Latinoamericano de Ecología Social.

²³ Ballón, Eduardo (2014). *Perú, país descentralizado y participativo*. Texto elaborado para la Fundación Ebert.

Pese a ello, en este periodo se avanzó muy poco en una descentralización efectiva de los sectores y de los recursos públicos.

Un segundo periodo comprende entre los años 2006 y 2009, donde se transfirieron algunas funciones sectoriales, aunque “sin mayor autonomía” “y lo que es peor, sin recursos”. Es necesario precisar que este periodo coincidió con el alza de los precios internacionales de los minerales, lo que significó el incremento de las transferencias vía canon a algunas regiones productoras de minerales.

Y un tercer momento, en el que nos encontramos, que se inicia “en 2010 y se mantiene hasta la fecha, y que se caracteriza por una tendencia creciente a la recentralización del gasto público, especialmente el de inversión”: la participación del gobierno nacional en el gasto público no financiero total creció del 59% en 2009 al 64.4% en el proyecto de presupuesto 2014 presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En medio de esta tendencia de volver a centralizar el gasto público, también se ha venido desarrollando una intensa campaña orientada a cuestionar el proceso descentralizador, buscando bloquearlo y hasta revertirlo. En el debate público se pretende colocar al proceso de descentralización como el responsable de la ineficiencia del gasto público, el atraso de las inversiones, el estancamiento de algunas regiones y hasta los problemas de corrupción existentes, entre otros males públicos. Algunos sentencian que la descentralización ha fracasado.

Lo cierto es que la descentralización debe ser vista como un proceso de reforma a mediano y largo plazo y como una apuesta política que busca construir una democracia con presencia efectiva en todos los territorios. Se busca descentralizar el poder, mejorar de manera real la presencia del Estado en todas las regiones del país, potenciar la gobernanza en los diversos territorios y así contrapesar el enorme poder que ejercen en la actualidad algunos agentes económicos.

Por lo tanto, la alternativa debería ser mejorar y potenciar el proceso de descentralización y no detenerlo o, peor aún, revertirlo. “La descentralización debe contribuir a que ese Estado cambie radicalmente su manera de hacer y de organizarse, privilegiando el servicio a los ciudadanos y ciudadanas, garantizando a las personas –especialmente a las más excluidas– una igualdad creciente de oportunidades para su desarrollo”²⁴.

²⁴ ídem.

Sin sobrevalorar el proceso peruano de reforma descentralista o pretender ocultar sus deficiencias, lo cierto es que no se puede negar su importancia y las enormes posibilidades que existen; más aún, en regiones con presencia de actividades extractivas como la minería: en estos casos es un proceso fundamental para intentar generar los equilibrios que hacen falta. Por lo tanto, esta es una apuesta clave en una propuesta de transiciones.

El tema de las actividades extractivas aparece en el centro de las preocupaciones que provienen desde las regiones e incluso está a la base de algunas iniciativas que se han venido impulsando con diferentes resultados: por ejemplo, en los últimos años varias autoridades regionales han venido colocando temas de debate que tienen que ver, sobre todo, con la necesidad de visibilizar los desafíos que encara el proceso de descentralización, la demanda de mayores competencias y la articulación entre el gobierno nacional y los espacios regionales y locales.

Por ejemplo, algunas ordenanzas regionales han expresado estas preocupaciones. En el caso de Cajamarca, la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR-CAJ-CR, con fecha de 5 de diciembre de 2011, declaró “de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la Región Cajamarca, en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo sostenible”. Igualmente, la Ordenanza Regional declaró “inviabile la ejecución del Proyecto Conga en las cabeceras de cuenca donde se ubican las lagunas”.

La ordenanza del gobierno regional de Cajamarca tuvo una rápida respuesta. El Fiscal de la Nación interpuso una demanda de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional emitió una sentencia el 17 de abril de 2012 declarándola fundada y en la que se señala que: “el Gobierno Regional de Cajamarca no es competente para declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca” y que tampoco “tiene competencias para anular o suspender proyectos de gran minería”.

¿Qué expresan este tipo de iniciativas y los pedidos de mayores competencias que vienen desde las regiones sobre concesiones, proyectos extractivos y otros? En primer lugar, expresan cuestionamientos claros a la manera como vienen funcionando los procedimientos y la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales para las regiones; casi siempre excluyendo a sus autoridades y a las poblaciones.

Demandar mayores competencias no significa que se pretenda convertir a las regiones en espacios con autonomías absolutas. Lo que se pide es un

mayor complemento entre las diferentes instancias del Estado para un uso planificado y sostenible del territorio y sus recursos; ser informados y consultados adecuadamente; hacer compatible, por ejemplo, las actividades económicas y las inversiones con los planes de desarrollo regional y local, los procesos de zonificación, etc.

En un escenario de transición, la orientación debería ser incorporar en los planes nacionales las perspectivas de desarrollo local y cambiar el concepto de imposición de decisiones, desde los agentes económicos y desde estrategias que se diseñan por fuera de los territorios. Para generar estos nuevos equilibrios se necesita fortalecer y apoyar los procesos de descentralización, 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 a funcionarios y autoridades, y garantizar los recursos necesarios, etc.

En un proceso de transiciones se necesita organizar la gestión y el uso del territorio, armonizando y articulando las acciones de los tres niveles de gobierno para, por ejemplo, orientar los planes y programas de inversión en las distintas regiones del país. Esta sigue siendo una tarea pendiente en el Perú, aunque ya han sido presentadas algunas iniciativas en el Congreso que apuntan a una Ley que regule la política de ordenamiento territorial.

En relación a la agenda ambiental

El tema ambiental, también aparece como otro de los aspectos claves en la propuesta de transiciones. Los aspectos fundamentales de debate que se presentan en materia ambiental son: el tema de la institucionalidad (nacional, regional y local); el tipo de gestión ambiental que se busca construir y finalmente, los instrumentos que necesita esa institucionalidad para que pueda operar adecuadamente.

Sobre la institucionalidad, un primer aspecto que aparece como prioridad es la necesidad de construir una verdadera autoridad ambiental, con las competencias necesarias para asegurar el uso sostenible, responsable, racional y ético de los bienes de la naturaleza y del medio que los sustenta.

Pese a la creación del Ministerio del Ambiente, el año 2008, no solo esta entidad nació con facultades recortadas y sin las competencias necesarias, sino que todavía no se ha podido constituir en la verdadera autoridad ambiental del país: seguimos inmersos en una lógica de gestión ambiental sectorial, en donde cada ministerio es, en la práctica, la autoridad ambiental de su respectivo sector.

Por lo tanto, un objetivo claro es quebrar la gestión ambiental sectorial y reemplazarla por una gestión que sea transversal y que trascienda los sectores. La creación del nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental –SENACE– se presentaba como el primer paso para avanzar en la dirección de lo transectorial y superar así el predominio de los ministerios en la gestión ambiental en el país. Sin embargo, es importante subrayar que la norma que creó el SENACE no ha abierto la posibilidad de participación de las autoridades regionales en los procesos de aprobación de los EIA, ni establece las competencias de las regiones y las municipalidades en la certificación ambiental de los proyectos que impactan en sus territorios. Tampoco han sido incorporados al directorio del SENACE o a alguna otra de sus instancias a representantes de las regiones y sus equipos técnicos. Lo mismo ocurrió con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Por lo tanto, el tema de la articulación de las competencias de los gobiernos regionales en materia ambiental, con las competencias de las autoridades nacionales, sigue siendo un aspecto pendiente que debe resolverse.

Otro aspecto clave tiene que ver con los instrumentos de gestión ambiental. Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) se han constituido desde hace 20 años en el Perú en una de las herramientas fundamentales del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Sin embargo, la casi nula evolución y desarrollo del instrumento, su falta de credibilidad y una serie de proyectos cuestionados aprobados en las dos últimas décadas, han puesto en debate los EIA y han planteado la necesidad de actualizarlos a los mejores estándares internacionales y complementarlo con otras herramientas que, por ejemplo, permitan medir los impactos acumulativos de varios proyectos en un ecosistema. Todo ello permitirá reforzar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Otra tarea central en materia ambiental, en un escenario de transiciones, es romper el control privado de varios de los instrumentos centrales de las políticas ambientales. Por ejemplo, todo el proceso de elaboración de los EIA se encuentra en gran medida en manos de privados: la empresa minera privada que contrata a una consultora privada y que fijan entre ellos los términos del proceso de elaboración del EIA. Además, 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 propuesta alternativa debe apuntar a que el Estado peruano, en sus diferentes instancias –nacional, regional y local–, intervenga desde el inicio y no al final como ocurre hoy en día. Es decir, desde la definición de los términos de referencia de los EIA, la elección de la 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. Este debe ser un aspecto fundamental de las reformas que se proponen.

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. No hay que olvidar que el presidente Humala, inauguró su mandato anunciando la prioridad del tema del ordenamiento territorial; sin embargo, hasta el momento no ha habido ninguna iniciativa concreta sobre este tema.

Los últimos anuncios relacionados con el tema del ordenamiento se dieron en octubre del año 2012, cuando una comisión multisectorial elaboró un conjunto de acciones orientadas a fortalecer y mejorar el enfoque ambiental: una de las políticas recomendadas fue la de gestión del territorio y de mecanismos para compatibilizar actividades productivas. ¿Qué propuso la Comisión Sectorial en el informe presentado el 10 de octubre de 2012? Bajo el objetivo de proveer elementos normativos, técnicos y de gestión para lograr el ordenamiento territorial en todo el territorio, la comisión consideró necesario proponer “una política de Estado en materia de Ordenamiento Territorial que como elemento de concertación política enmarque las diferentes dimensiones, como, la ambiental, productiva, social entre otras de la problemática del uso del territorio en un marco normativo de Ordenamiento Territorial”. “El nuevo marco de OT enmarcado en una política de Estado concertada sobre el tema, debe definir el proceso de OT como un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, políticos, económicos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio”²⁵.

Luego de este informe, poco es lo que se ha avanzado y todo indica que las resistencias de ministerios, como el de Economía y Finanzas y el de Energía y Minas, así como de los sectores empresariales, se han impuesto. El mismo año 2012, el tema de Ordenamiento Territorial fue derivado

²⁵ Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Resolución Suprema N° 189-2012-PCM. Lima, 10 de octubre de 2012.

al Acuerdo Nacional que tiene una propuesta de política de gestión y ordenamiento territorial que por el momento no ha sido aprobada.

Por su lado, en el Congreso de la República se ha elaborado la iniciativa legislativa presentada por la congresista Verónica Mendoza, que apunta “a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz”²⁶. La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y su reglamento específico aparece como un aspecto fundamental en la agenda de las transiciones.

La minería, las inversiones y la economía del país

Nadie puede negar la importancia que tiene la minería para la economía peruana. Esta actividad forma parte de la matriz productiva del país: en los últimos años ha representado en promedio aproximadamente el 12% del PBI, ha dado cuenta de alrededor del 60% de las exportaciones y, en los años del súper ciclo de precios internacionales, aportó aproximadamente el 25% de lo que el país recaudó por Impuesto a la Renta. Adicionalmente, es uno de los sectores más dinámicos en la captación de inversión directa del extranjero.

Sin embargo, en estos años de expansión minera se ha comenzado a evaluar la sostenibilidad y la viabilidad a mediano plazo de una estrategia de crecimiento basada en sectores extractivos como el minero.

Cuando vemos las proyecciones de inversión minera en el país para los próximos años surgen varias interrogantes: ¿cómo se planifica la inversión minera en el Perú? ¿Cómo se definen, por ejemplo, los montos de inversiones futuras en el país? (ver cuadro) ¿La política minera de un país o en una región puede seguir siendo en esencia “extraer todo lo posible en el más breve plazo de tiempo posible”?

²⁶ Sesión 106 del Acuerdo Nacional: Aprobación de Política de Estado sobre Ordenamiento Territorial. 24 de setiembre de 2013.

PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LA CARTERA ESTIMADA DE PROYECTOS MINEROS

REGIÓN	US\$ Millones	%
APURIMAC	11,990	20.12%
AREQUIPA	9,802	16.45%
CAJAMARCA	9,132	15.33%
MOQUEGUA	5,820	9.77%
JUNIN	5,670	9.52%
PASCO	3,432	5.76%
CUSCO	2,736	4.59%
PIURA	2,645	4.44%
ICA	2,483	4.17%
LAMBAYEQUE	1,599	2.68%
ANCASH	1,310	2.20%
PUNO	920	1.54%
HUANCAVELICA	630	1.06%
TACNA	600	1.01%
AYACUCHO	370	0.62%
HUANUCO	350	0.59%
LIMA	93	0.16%
TOTAL US\$ Millones	59,582	100%



Fuente: MINEM Elaboración IPE

Lo cierto es que quien define cómo, cuándo, dónde se invierte, así como los plazos de la inversión minera en el país, son los operadores privados, es decir, las empresas mineras, sin que el Estado peruano intervenga en la planificación de las inversiones mineras. En una propuesta alternativa de transiciones se plantea desarrollar los aspectos de sostenibilidad económica, social y ambiental y adecuar las inversiones mineras a estos criterios.

¿Cuánta minería necesita el país en los próximos años para garantizar su viabilidad económica, social y ambiental? Este es una pregunta fundamental que debe ser planteada en el debate sobre el rol de la minería en la economía peruana y en las regiones que por supuesto permitirá identificar nuevos puntos de equilibrio y una nueva relación más sostenible y duradera.

En materia económica aparecen otros temas en la agenda de transiciones: la rendición de cuentas y la transparencia financiera, 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

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

A mediados de la década de los 90 el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT y el 23 de agosto de 2011, el Congreso peruano aprobó por

unanimidad la Ley de Consulta Previa: la norma fue aprobada por 113 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

Durante el debate, hubo consenso absoluto entre todas las fuerzas políticas sobre la necesidad de aprobar la ley. Además, luego de la aprobación y la promulgación de la referida ley, el Perú fue reconocido por las Naciones Unidas como un país líder en la protección de los derechos de los pueblos originarios.

Sin embargo, pasados casi cuatro años de la aprobación de la ley y casi 20 años desde la ratificación del Convenio 169, hasta ahora no hay mayores avances en su implementación. En suma, pese a los avances en el terreno normativo –Convenio 169 vigente desde 1995, Ley de consulta, un reglamento y decretos supremos–, lo cierto es que no se percibe voluntad política para implementar estos avances.

Peor aún, se han comenzado a identificar retrocesos preocupantes. Las idas y venidas en el Vice Ministerio de Interculturalidad, los cambios de autoridades, la debilidad de su institucionalidad, son indicadores de la ausencia de voluntad política y de un proceso que peligrosamente se ha estancado.

Es un tremendo error retroceder en un tema crucial para el país. La consulta previa es un instrumento que debe ayudar a canalizar los conflictos por vías institucionales, pacíficas y democráticas, sin que esto quiera decir que sea el remedio milagroso que terminará con los conflictos. No es cierto lo que ha señalado un ex presidente de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, en el sentido que la Ley de consulta es una “bomba de tiempo”; al contrario, los conflictos han aumentado en el país en la última década, entre otros aspectos, precisamente por la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana.

También es un despropósito borrar del mapa a las más de seis mil comunidades campesinas reconocidas. Como lo ha señalado la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en el Perú existen pueblos indígenas no solo en la Amazonía, también en zonas andinas y de costa. Por lo que, más allá de la etiqueta jurídica que el Estado peruano les asigne (comunidades indígenas, luego campesinas y nativas, rondas, etc.), estas tienen el derecho vigente, fundamentalmente en base a su autoidentificación y a los criterios objetivos del propio Convenio 169 y de la ley: descendencia directa de las poblaciones originaria,; estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan, instituciones sociales y

costumbres propias, patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional (artículo 7).

Un país serio debe asumir plenamente sus compromisos, cumplir con los convenios internacionales que firma y respetar sus leyes. Eso debería ser visto como algo positivo, incluso para los inversionistas: la Ley de Consulta, aprobada y promulgada el año 2011 (al margen del debate generado por el posterior reglamento que es percibido como restrictivo y la postergación de la publicación de la base de datos), recogió uno de los temas y derechos levantados por las movilizaciones y demandas frente a las industrias extractivas, aunque es ciertamente un instrumento que se restringe a los pueblos indígenas.

¿Cómo plantear mecanismos para una participación ciudadana oportuna e informada, que puedan influir en la decisión de las autoridades sobre la conveniencia o no de los proyectos mineros? Este sigue siendo un tema pendiente sobre el que se debe seguir trabajando y que aparece como determinante para las zonas de influencia de actividades extractivas.

Probablemente hay que pensar la solución desde una óptica más amplia, planteando las consultas de manera más general en búsqueda de acuerdos y equilibrios en una perspectiva de desarrollo territorial a mediano plazo. Para ello sería necesario plantear la discusión sobre los proyectos mineros en términos de su función en el desarrollo local, regional y del país. , de manera más fina, informada y transparente de como se ha venido haciendo.

Algo de esto ha sido intentado en algunas zonas con presencia minera, como en Espinar vecina a la mina de Tintaya, en los diversos procesos de diálogo ocurridos en los últimos quince años que lograron algunos acuerdos importantes: el convenio marco del año 2003, el convenio firmado entre la empresa BHP Billiton en año 2004 y los recientes procesos de diálogo luego del conflicto del año 2012. Pese a algunas limitaciones, avances y retrocesos, se pueden sacar importantes lecciones de todas estas experiencias.

Dicho en otras palabras, las condiciones y limitaciones actuales para la participación de diversos sectores de la población requieren de otros espacios de concertación, que sitúe las preocupaciones locales en procesos, proyectos y apuestas regionales y que a su vez sea capaz de articular estos, con programas, políticas y lineamientos nacionales. En ello estará siempre en juego la tensión entre las necesidades locales y regionales y las necesidades nacionales, la capacidad y el derecho de injerencia del gobierno central y una mayor autonomía que demandan las regiones y los derechos de las poblaciones.

Anotaciones finales sobre los escenarios de transiciones

¿Existen posibles escenarios alternativos que se pueden proponer y presentar en países como el Perú?. Lo cierto es que experiencias previas en este país y en América Latina muestran algunos escenarios alternativos que deben ser considerados y que comienzan a observarse en otras regiones del planeta. En todos estos años, importantes movilizaciones sociales, organizadas como respuestas a la imposición vertical de megaproyectos de inversión, han tenido la capacidad de enfrentar con estrategias de resistencia, cuestionamiento, rechazo y, al mismo tiempo, con propuestas alternativas, condiciones que se consideraban como inaceptables.

En el Perú desde diversos sectores se viene cuestionando abiertamente el actual escenario de expansión desordenada y caótica de la minería. 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.

La lista de casos de conflictos emblemáticos es larga en el país. Las experiencias son diversas: desde el rechazo y la resistencia a mega proyectos hasta conflictos de convivencia. Por lo tanto, no parecería lógico pensar en nuevas fases de expansión minera, como las que ocurrieron en décadas pasadas o como las que se pretenden en la actualidad, sin que las tensiones no se agudicen al extremo. En el actual contexto cabría hablar de prudencia; sin embargo, la fuerte presión que se constata en varios territorios va en la dirección opuesta.

Las propuestas que apuntan a pensar en procesos de transición a otras formas de extracción y convivencia siguen siendo ignoradas, a pesar de la evidencia y la necesidad de producir cambios. En los territorios donde se hace extracción intensiva comienzan a interrogarse sobre qué tipo de fundamentos se necesitan para enfrentar este contexto, levantando la agenda de derechos y al mismo tiempo planteando propuestas alternativas que busquen generar verdaderos equilibrios y procesos de cambios. Sin embargo, si se habla de transiciones, se debe también hablar sobre los pasos previos que necesariamente deben ser dados.

En primer lugar, un escenario de transiciones implica construir una correlación de fuerzas que hoy en día no existe en el Perú, pero que se hace necesario reconocer y trabajar. Ello implica contar con sujetos sociales fortalecidos y representativos: sin sujeto social y al mismo tiempo sin sujeto

político para producir e impulsar los cambios que comienzan a identificarse, es difícil hablar de una propuesta de transiciones.

Todo ello significa identificar, construir e implementar diferentes estrategias: ¿qué capacidades y qué tipo de organizaciones se requieren? ¿Qué alianzas? ¿Qué instrumentos y qué otras propuestas de políticas, además de las ya identificadas, se plantean?

Igualmente, se requiere observar con atención lo que está pasando en el país y en el resto del mundo en torno a estos temas. La contestación a la forma como se viene haciendo minería en las últimas décadas tiene características globales. Todos estos procesos en diferentes regiones en el mundo vienen abriendo debates que en muchos casos terminan con decisiones importantes que están tomando algunos Estados y que implican cambios de las políticas instaladas hace dos décadas. No es poco lo que viene ocurriendo en varios países de América Latina, Asia y Oceanía. Leyes que protegen ecosistemas y excluyen a la actividad minera, paralización de mega proyectos, moratoria de actividades mineras, mayor control de la renta minera, etc., son algunas iniciativas en curso en diferentes países, aunque hay que reconocer todavía se encuentra en fases muy iniciales de implementación.

Los procesos que se vienen desarrollando en el Perú han logrado, en primer lugar, que una problemática que se veía hasta hace unos años bastante alejada de los centros de decisión política, en la actualidad sea un tema gravitante en el debate nacional. Al mismo tiempo, se ha hecho pública una agenda de políticas alternativas que buscan crear un nuevo esquema de regulación para la minería.

Este tipo de debate viene planteando varias pistas y escenarios posibles. Sin embargo, todavía queda mucho terreno por recorrer, más aún cuando se producen peligrosos retrocesos institucionales y se pretende seguir recortando derechos. En todo caso, se hace necesario mirar a los territorios y respaldar los procesos que se vienen dando: acompañar los procesos organizativos de las poblaciones afectadas; de desarrollo de capacidades; construir alianzas para la defensa de los derechos de las poblaciones; hacer visible lo que viene ocurriendo en los territorios es fundamental para enfrentar el actual contexto y sobre todo lo que se viene.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Alberto. 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.

Barrantes Roxana. 2005. “Te quiero pero no”: minería, desarrollo y poblaciones locales. IEP. Lima.

Bebbington Anthony. 2007. Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. IEP y CEPES, Lima.

Campodónico Humberto. 1999. Las reformas estructurales en el sector minero peruano. CEPAL. Santiago de Chile.

De Echave José, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard y Martín Tanaka. 2007. Minería y conflictos sociales. IEP, CIPCA y CBC. Lima.

De Echave José. 2008. Diez años de minería en el Perú. CooperAccion. Lima.

Defensoría del Pueblo. 2007. Informe Extraordinario. Los conflictos socio ambientales por actividades extractivas. Lima.

Giraud Pierre Noel. 1999. *L'Économie mondiale des matières premières*. Reperes. Paris.

Gudynas Eduardo. 2005. Geografías fragmentadas, sitios globalizados, áreas relegadas. Revista del Sur. Montevideo.

Latouche Serge. 2006. Le pari de la décroissance. Fayard. Paris.

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

Martínez Alier Joan. 2010. El ecologismo de los pobres. Espiritrompa Ediciones. Lima.

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

EXTRACTIVISMO Y CONFLICTOS EN BOLIVIA

Manuel De La Fuente*

INTRODUCCIÓN

Lo que ahora es Bolivia, ya desde la época de la colonia, se integra a los mercados mundiales como exportadora de materias primas. Durante la República y en el Estado Plurinacional no se ha logrado modificar esta situación, a pesar de los numerosos intentos de diferentes gobiernos, particularmente el de Evo Morales. Bolivia siempre dependió en gran medida de sus exportaciones, antes de minerales y ahora, de manera predominante del gas. Es un país en el que las actividades extractivas entendidas de la forma como las define Gudynas, son fundamentales. Este crítico del desarrollo, utiliza dicha definición para los trabajos “que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o lo son limitadamente) y pasan a ser exportados” (2009: 187). Además, son labores que, según este autor, han estado en el centro de fuertes polémicas por sus impactos económicos, sociales y ambientales.

En el caso boliviano, los conflictos alrededor de los recursos naturales siempre estuvieron presentes, y era de esperar que encuentren un cauce menos conflictivo en el actual supuesto “proceso de cambio”, que está llevando adelante el presidente Morales. Pero la realidad es otra y los enfrentamientos se han multiplicado en el último decenio. El caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), que será, entre otros, examinado más adelante, ha sido el más controversial, develando una serie de contradicciones del gobierno progresista del MAS¹.

Previo al análisis de estos conflictos, se presenta en una primera parte, algunos antecedentes. Se expondrá rápidamente la fortaleza que tiene el extractivismo en Bolivia, examinando en particular la estructura de las exportaciones bolivianas; mostrando que en los últimos tiempos el peso de las ventas al exterior de bienes industriales ha disminuido; mientras que la

* Político y economista de la Universidad de Montreal. Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Director General del Centro de Estudios Superiores Universitarios. Profesor invitado en varias universidades de Bolivia, Francia, México, Perú, Suiza y Argentina. Autor de varios artículos sobre el proceso económico y político boliviano.

¹ Por una discusión entre lo que es la izquierda y el progresismo latinoamericano ver Gudynas (2014)

comercialización de minerales y de hidrocarburos (en especial del gas) se ha incrementado.

En la segunda, se analizan las propuestas del partido de gobierno para sacar a Bolivia del extractivismo y convertirla en un país industrializado. El MAS para ello considera importante revitalizar el rol del estado, recuperando de manos de los extranjeros, los sectores estratégicos de la economía, con el objeto de utilizar sus excedentes en la industrialización.

En la tercera, se examinará las intenciones y políticas del Gobierno de Morales dirigidas a superar el actual modelo capitalista de desarrollo, para conducir a Bolivia al “vivir bien”. Nuevo paradigma del desarrollo, que fundamentalmente plantea la promoción de la economía comunitaria, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el respeto de la naturaleza. Al respecto se hará un análisis de la nueva Constitución Política del Estado, señalando los artículos que plantean la defensa de los derechos de los pueblos indígenas del país. En particular se incidirá en la otorgación del Derecho a la consulta previa, a este importante segmento de la población boliviana.

Además, se reflexionará sobre las propuestas gubernamentales con miras a la defensa del medio ambiente, proposiciones que se han sustentado, no tanto internamente como, a nivel internacional. Es por ello que vale la pena recordar que el Gobierno se proyectó mundialmente como defensor de la Pachamama (madre tierra), convocando a dos reuniones globales, en la ciudad de Tiquipaya, donde se hicieron declaraciones importantes que serán presentadas en este acápite.

En la cuarta parte, se mostrarán los múltiples conflictos que se están dando en el ámbito de las industrias extractivas, deteniéndonos en particular en el análisis de la minería y del sector de los hidrocarburos. Lo que nos servirá de preámbulo para la reflexión sobre el conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), que es examinado en la quinta parte. Este conflicto devela las contradicciones del gobierno del presidente Morales. Contradicciones que se presentan entre las declaraciones indigenistas y medioambientalistas del gobierno y la realidad, en las que no se respetan las leyes aprobadas y se combate y divide a los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. En este punto igualmente se examinará lo sucedido en Takovo Mora, donde se impusieron los intereses de YPF por encima de la voluntad del pueblo guaraní.

En las conclusiones se mostrará la nueva situación que vive el país, con una baja de los precios de las materias primas, lo que está llevando al

gobierno a buscar nuevas inversiones a nivel internacional, a permitir el acceso a las empresas petroleras a los parques nacionales y a los territorios indígenas para la extracción de hidrocarburos (DS. 2366) y a reprimir a los que se oponen a las actividades extractivas. De esta manera revelaremos que el gobierno va consolidando el extractivismo y se va alejando del “vivir bien”.

1. ANTECEDENTES

El hecho de que Bolivia dependa de sus exportaciones ha sido un dato que se remonta a la Colonia. En esa época, lo que ahora es Bolivia, era el principal productor de plata de Sud América. Más tarde la plata perdió importancia en el contexto internacional y el país, en los albores del siglo XX, se transformó en uno de los principales exportadores de estaño del mundo. Y cuando las cotizaciones de dicho mineral bajaron en los mercados mundiales, se desató una crisis de la economía boliviana. Esto sucedió en los años 80 del siglo pasado. En realidad, la economía del país depende de la exportación de unos cuantos minerales y en algunos momentos de la comercialización en el exterior de la goma, de la soya, del petróleo o del gas. Cuando las materias primas tienen un precio elevado, al país le va bien, por lo menos a ciertas regiones y a determinados sectores sociales. Lo contrario, sucede cuando los precios bajan².

La industrialización es incipiente y sólo cuando los productos de la minería se cotizan a niveles bajos en los mercados internacionales, la exportación de algunos productos manufacturados toma una cierta importancia. Este fue el caso, a fines del siglo pasado y comienzos de siglo XXI, momento en que las exportaciones de textiles, productos de la madera, joyería de oro y otros fueron significativos. Pero cuando los precios de las materias primas subieron, nuevamente el sector correspondiente a las exportaciones industriales bajó. En efecto, entre el 2002 y el 2005 un 45 % de las exportaciones bolivianas estaban constituidas por productos manufacturados. Entre 2011 y 2014, estos productos representaban sólo un 27%(cuadro No. 1)

² Ver Morales, Juan Antonio y Napoleón Pacheco (1999). Por su parte, Sachs considera la “dependencia de los recursos naturales no sólo como una característica estructural de las economías latinoamericanas, sino como un síntoma de rasgos más profundos de sus sociedad...refleja su fracaso principal: el insuficiente desarrollo de sus recursos humanos”(1999: p.24)

Cuadro No. 1
Estructura sectorial de las exportaciones por período
(en porcentaje)

	2002-2005	2011-2014
Hidrocarburos y minerales	49	68
Manufacturas	45	27
Agrícolas	6	5

Fuente: Elaborado por Arze (2016:8) a partir del INE³

Además, el país conoció una suerte de re-primarización de su economía, que puede notarse por un aporte menor al PIB de las industrias manufactureras y un aporte mayor de los hidrocarburos y de la minería, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 2
Bolivia. Participación de algunas actividades económicas en el PIB
(en porcentajes)

DESCRIPCIÓN	2000	2005	2010	2013	2015 (p)
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	12,97	11,79	10,39	9,97	10,24
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	6,56	9,85	14,02	14,14	10,00
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	13,24	11,63	11,27	9,95	10,19

Fuente: INE, <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40201>.
(p) preliminar

Este fenómeno se produce a pesar de que el gobierno de Evo Morales intenta industrializar el país. Recordemos que una de sus metas, fue la de producir un cambio, de un modelo primario exportador a un modelo de

³ INE, <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=50101>

industrialización de las materias primas. Para ello propuso las medidas que se examinarán a continuación.

2. LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO DE EVO MORALES

En lo económico, las principales medidas que ha propuesto el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) son las siguientes:

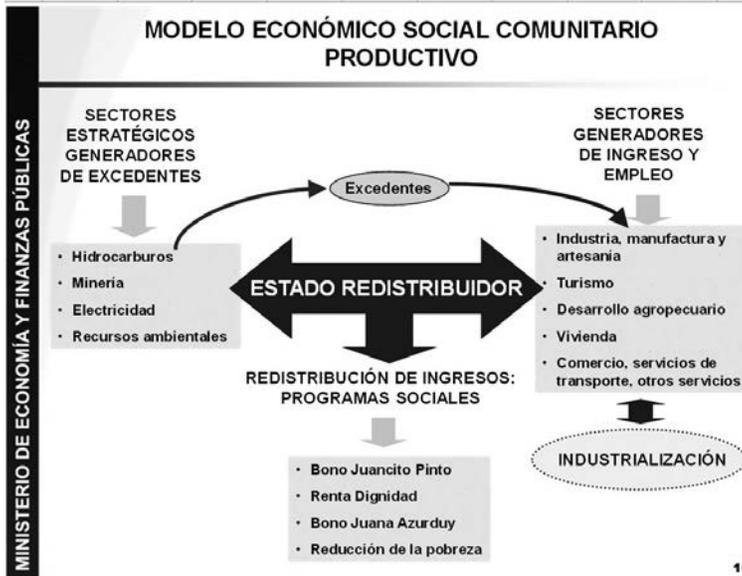
- Restituir al Estado como motor del desarrollo.
- Recuperar el control de los excedentes de los sectores estratégicos: hidrocarburos, minerales, electricidad y recursos medioambientales.
- Redistribuir los excedentes, por una parte, para lograr el desarrollo de los otros sectores de la economía, sobretodo el crecimiento de la industria, y por otra, para implementar programas sociales y así disminuir la pobreza.
- Reducir la importancia y la influencia del capital extranjero en el país
- Encaminar el país hacia el “Vivir Bien”⁴

El gráfico que reproducimos, de una presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁵, sintetiza los principales lineamientos de la propuesta gubernamental. Según el Gobierno este es el “Modelo económico social, comunitario productivo” que se está implementando en el país.

⁴ Por una explicación más detallada ver: Gobierno de Bolivia (2007)

⁵ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013).

Grafico No. 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Los objetivos planteados por el gobierno en algunos casos se logran y en otros no. Sin entrar en muchos detalles, se puede indicar que el Estado ha recuperado su importancia en la economía, en razón de las nacionalizaciones parciales que ha realizado, en los sectores de los hidrocarburos, minería, comunicaciones y de la electricidad. Adicionalmente, el Estado ha creado una infinidad de empresas públicas y se ha dotado de varios instrumentos bancarios y fondos de inversión⁶. No olvidemos que mediante las compras del sector público, las inversiones en múltiples obras y sobre todo a través de las políticas públicas el gobierno logra influir de manera determinante sobre el sector privado de la economía. En síntesis, el MAS se ha dotado de un Estado más fuerte y con una mayor capacidad de acción.

Su fortaleza viene sobretodo, del hecho que en el sector de hidrocarburos se han producido varios fenómenos interesantes: aumento de los precios del gas a nivel internacional; incremento de la demanda internacional y por ende de los volúmenes de exportación; y finalmente, un crecimiento de los impuestos y regalías que pagan las empresas petroleras transnacionales. Estas situaciones y algunas otras, como los incrementos en la recaudación de impuestos a particulares y a empresas de otros sectores, ha permitido al gobierno contar con recursos nunca vistos. Así, las recaudaciones que

⁶ Ver Seoane (2016: pp. 276 y siguientes).

eran el año 2004 del orden de los 11.4 mil millones de bolivianos se han incrementado, llegando a los 59.9 mil millones de bolivianos, el 2013⁷.

Que exista un Estado fuerte y activo en la economía, es lo que diferencia al MAS de los anteriores gobiernos neoliberales. Así mismo, otra diferencia importante es que se tiene un Estado con una mayor voluntad y capacidad de redistribución. El gobierno ha desarrollado una serie de programas sociales y ha implementado diferentes bonos⁸ que permiten una mayor redistribución de la riqueza en el país, por lo que la pobreza ha disminuido notablemente. Ver el siguiente cuadro.

Cuadro No. 3
Bolivia: indicadores de pobreza (1), según área
(en porcentajes)

	2000	2005	2011	2014
Área urbana	54,47	48,18	36,84	30,56
Área rural	87,02	80,05	61,35	57,56
Todo Bolivia	66,38	59,63	44,95	39,26

Fuente: INE, <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30601>

(1) Corresponde a indicadores obtenidos por el método del ingreso, calculados a partir de la línea de pobreza.

En cuanto a los objetivos dirigidos a disminuir la importancia y la influencia del capital extranjero en el país, se ha logrado en alguna medida gracias a las nacionalizaciones y a la mayor holgura financiera que tiene el Gobierno boliviano; que cuenta con mayores recursos, que le ha permitido además, tener una mayor capacidad de negociación con los otros gobiernos, en particular con Estados Unidos de Norteamérica, que en el pasado tenía una influencia enorme en el país.

La relación con los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial también se ha modificado y

⁷ INE, <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40302>. Para un análisis mas detallado ver Morales (2014)

⁸ Están los bonos “Juancito Pinto”, “Dignidad” y “Juana Azurduy”. El primero, destinado a los niños para que sigan estudiando, el segundo para las personas de la tercera edad y el tercero beneficia a madres en periodo de embarazo y niños menores de dos años que cumplan con asistir a controles integrales en salud.

Bolivia goza de una mayor independencia. Otrora, el FMI y el BM imponían al país una serie de condicionamientos que prácticamente le quitaban al gobierno boliviano la potestad de implementar políticas con una cierta independencia de estos entes financieros internacionales (Fernández. 2003). Ahora no es el caso.

Hasta aquí algunos de los objetivos planteados por el Gobierno del MAS, que podrían simplemente significar un retorno a las políticas cepalinas de los años 60, una posición progresista, en medio de un contexto en el que primaba el neoliberalismo. Pero lo que no se está concretando es la industrialización. Los ingentes recursos que provienen principalmente de las exportaciones de gas se destinan a la realización de obras de infraestructura (principalmente carreteras) y a la implementación de políticas asistencialistas, corporativas y rentistas (Ayo: 2013) y no a la industrialización. Políticas que a su vez logran la consolidación del MAS en el poder, estrategia política de mayor interés para los seguidores de Evo Morales⁹.

Es por ello que se hace difícil encaminar al país hacia el desarrollo y menos hacia el vivir bien, otro de los importantes objetivos del modelo desarrollista que se quiere implementar, que con seguridad podría diferenciar a este gobierno de los otros que están al mando en América Latina. A continuación trataremos de esclarecer en qué consiste este nuevo paradigma.

3. EL “VIVIR BIEN” COMO DEFENSA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS Y DE LA NATURALEZA.

El Gobierno del MAS no ha definido de manera precisa el concepto de “vivir bien”. Pero en el discurso y dejando de lado su contenido más filosófico¹⁰, resaltan tres elementos: la consolidación de lo comunitario, en el marco de la economía plural; la defensa de una serie de derechos, particularmente aquellos referidos a los pueblos indígenas; y también se postula un desarrollo que respete el medio ambiente. La protección de la “Pachamama” en ese marco es una cuestión fundamental.

En relación a la economía plural, esto significa la coexistencia de una economía estatal, otra privada, una tercera social cooperativa y finalmente

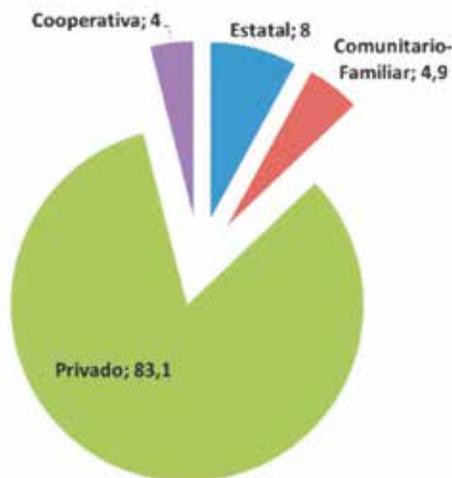
⁹ En la consolidación de su poder, Evo Morales no solo desarrolla políticas clientelares, como señala Ayo, también juega hábilmente con el nacionalismo, el antiamericanismo y el indigenismo. Así mismo cuenta con un aparato comunicacional muy poderoso, que amplifica los aciertos de su gobierno. Ver De La Fuente (2011).

¹⁰ Ver por ejemplo la presentación que presenta Solón (2016) del “vivir bien”.

la economía comunitaria. Hemos visto que el rol del Estado en la economía se ha fortalecido, que la parte que le corresponde se ha incrementado por las nacionalizaciones y por la creación de nuevas empresas públicas. Sin embargo, su aporte al PIB, según el ex ministro de planificación del primer gobierno del MAS, Gabriel Loza, es, de tan sólo, un 8%.

En cuanto al sector privado, sigue siendo mayoritario en el país y es responsable del 83% del PIB boliviano. Las cooperativas con un cierto apoyo del Estado siguen desarrollándose, particularmente en el sector minero, aunque en los últimos tiempos se ha producido un violento enfrentamiento que será analizado más adelante. En cuanto al sector comunitario, su aporte es de solamente un 4.9%. (Ver gráfico No. 2).

Gráfico No. 2



Composición del PIB según la Economía Plural

Fuente. Loza (2010)

Para Loza el aporte del sector comunitario es equivalente a la producción de los pequeños productores campesinos. Es difícil cuantificar a cabalidad lo que este sector realmente aporta al PIB. Una aproximación podría ser la participación de la producción agrícola no industrial, cuya contribución en el 2000, según datos del INE¹¹, fue de 5.8% al PIB, mientras que en el 2014 su aportación fue de un poco más del 4.7%, en consecuencia su participación al PIB ha disminuido. Pero hay que notar que el sector

¹¹ <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40201>

campesino es heterogéneo y como bien señala Ormachea (2016) se puede constatar la existencia de pequeños y medianos productores capitalistas, campesinos mercantiles, semi-proletarios o proletarios con tierras. Al parecer la producción comunitaria va desapareciendo en el campo en razón de la penetración del capitalismo en la agricultura.

Por otra parte, una buena parte del campesinado son “agricultores a medio tiempo” (Colque, Urioste y Eyzaguirre. 2015: 46), ya que se dedican a todo tipo de actividades, ya sea vendiendo su fuerza de trabajo, o como trabajadores informales por cuenta propia. A pesar de que en los últimos años, el Gobierno ha realizado esfuerzos importantes para apoyar al sector, “los campesinos y agricultores familiares están siendo desplazados del escenario como los principales productores de alimentos” (ibid; 47). En realidad hay contradicciones entre las políticas que buscan fortalecer al sector campesino y las políticas macroeconómicas: la libre importación de comestibles, el mantener un bajo precio del dólar y un rígido control de precios de alimentos en el mercado interno desalienta a los productores campesinos y debilita el espíritu comunitario.

Sobre los derechos de las personas y de los pueblos indígenas, estos han sido constitucionalizados. Uno de los elementos fundamentales en la nueva CPE¹² es el carácter plurinacional que se quiere otorgar al Estado boliviano. Esto significa el reconocimiento de la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos, por lo que “se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la Ley” (Art. 2).

En esta nueva Constitución, además, se detallan en el capítulo cuarto los “Derechos Fundamentales y Garantías”, otorgando una serie de derechos a los pueblos indígenas. Igualmente en varios otros de sus articulados se trata de valorizar lo indígena, por ejemplo, cuando se plantea la elección de diputados indígenas en circunscripciones especiales (Art. 146) o cuando se reconoce a la justicia y jurisdicción de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (Art. 190 al 192). Es una Constitución que busca resolver la cuestión indígena¹³. Sin embargo, una cosa son las normas inscritas

¹² Para un análisis más completo de la nueva CPE ver Käss, y Velásquez (2009).

¹³ Para Colque y Sotomayor, la Constitución busca “superar la ruptura histórica entre el Estado y los pueblos indígenas” proponiendo “una nueva forma de entender la unidad de nuestro país a partir del reconocimiento de la diversidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (2010: 3). Ver también mi texto De La Fuente: 2012

en la CPE y otra la aplicación concreta de estos derechos. En este texto no entraremos a un examen exhaustivo de la temática, nos limitaremos más adelante a mostrar las dificultades que se tiene para cumplir con los derechos consagrados en la nueva CPE, en particular en el Artículo 30 que tiene que ver con “el derecho a la consulta previa obligatoria” cuando se prevean medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas.

Respeto a la protección del medio ambiente, entre las medidas tomadas por el gobierno, destaca La Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, sancionada el 15 de octubre de 2012¹⁴. Una ley que busca un desarrollo “más integral en armonía y equilibrio” con el medio ambiente, situación que no podría darse en el capitalismo, por lo que la ley plantea un “horizonte alternativo”: el “vivir bien”. Es una ley que tiene fines muy loables, como el de construir una sociedad “justa, equitativa y solidaria”, así como, el de la “conservación de la diversidad biológica y cultural”. Pero la Ley no está acompañada de los recursos económicos suficientes, ni contiene objetivos cuantificables. Sin estos elementos será muy difícil su implementación y sobretodo su valoración, en el logro de sus objetivos

Así mismo, como señalan Ormachea y Ramírez, esta Ley al respetar la economía plural, respeta la propiedad privada. Y en el caso particular de las tierras agrícolas y pecuarias protege a las medianas y grandes propiedades, situadas principalmente en el Oriente del país, en Santa Cruz y Beni. En consecuencia, aunque la Ley diga lo contrario no se toca el tema álgido de la redistribución de la tierra, que no es tan justa o equitativa (2013: 43 y ss).

Otro elemento polémico es la prohibición de la utilización de semillas transgénicas. Esta Ley prohíbe los transgénicos, solo en cultivos en los que Bolivia no sea el “centro de origen o diversidad, que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana”. Como este no es el caso de la soya, cuando el presidente Morales llegó a la presidencia en el 2006, solo el 40% de este cultivo era transgénico, mientras que en el 2013, entre el 85 y el 90% de la soya tiene estas características lo que significa que “prácticamente el 34,1% del total de la superficie cultivada del país está cubierta por transgénicos” y al parecer ya se produce maíz y algodón con semillas genéticamente modificadas. En esta Ley también se prohíbe la producción de agro-combustibles y la comercialización de productos agrícolas para la producción de los mismos.

¹⁴ Tierra generalmente pública y comenta las Leyes relacionadas al agro. En este caso ver: <http://www.ftierra.org/index.php/recursos-naturales/110-ley-n-300-marco-de-la-madre-tierra-y-desarrollo-integral-para-vivir-bien>

Nuevamente la práctica no condice con la ley, ya que Bolivia exporta estos productos cada vez en mayores cantidades (Ormachea y Ramírez. 2013: 29 y ss.).

Una reflexión adicional sobre la protección del medio ambiente, consistiría en resaltar el hecho de que el presidente Morales convocó en abril del 2010 a una Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (CMPCC), convocatoria que tuvo una gran acogida en tanto unos 20.000 activistas, procedentes de 36 países participaron en este encuentro global. Diversos grupos de trabajo debatieron durante varios días una infinidad de temas, de los que surgieron igualmente muchas propuestas y estrategias de acción, que sería excesivo resumir en este texto¹⁵. Sin embargo, vale la pena resaltar, que esta Conferencia fue “un espacio para reafirmar la concepción del Vivir Bien como contraria al capitalismo y como la única vía para salvar a la madre tierra” y que para ello se deben recuperar los valores comunitarios y revalorizar los conocimientos, sabidurías y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas. (Vargas. 2011: 63)

En el evento también quedó consolidado el liderazgo de Evo Morales como paladín de la defensa de los derechos de la Madre Tierra¹⁶. A pesar de que ya en esta reunión se debatieron de manera paralela, en una mesa “rebelde”, los impactos sociales y ambientales adversos que provocan particularmente los proyectos mineros e hidrocarburíferos sobre los territorios de los pueblos indígenas de Bolivia, temas que el Gobierno no quiso que se discutan en el Congreso. La mesa 18, también exigió un cambio en el modelo de desarrollo, para que el país deje de ser exportador de materias primas¹⁷.

Una segunda Conferencia Mundial, fue convocada del 10 al 12 de octubre de 2015, nuevamente en Tiquipaya, a la que asistieron más de 3000 personas de los cinco continentes, un número menor que en ocasión de la primera CMPCC. En el evento se realizó una evaluación de la Conferencia del 2010 recuperando los logros alcanzados. Adicionalmente, se elaboraron una serie de propuestas, que deberán ser presentadas en la próxima

¹⁵ Mayor información de la Conferencia ver <https://cmpcc.wordpress.com/derechos-madre-tierra/>

¹⁶ Vargas señala que el discurso del Vivir Bien sirve para posesionar al presidente Morales en el plano internacional como si estuviera dirigiendo un gobierno indígena, defensor de la madre tierra, cuando es el nacionalismo que se impone en la práctica gubernamental (ibid: 67)

¹⁷ http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=152&Itemid=210&limitstart=30.

Conferencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el Cambio Climático, evento que se realizará el próximo 30 de diciembre en Francia¹⁸.

Sin desmerecer la importancia de estas dos Conferencias en el plano internacional, cabe hacer notar que su impacto en Bolivia ha sido mínimo. En realidad en ambas reuniones, como bien señala Murillo (2015), no se permitió que se instalara “una mesa para discutir los impactos dentro de Bolivia, de las actividades que contribuyen al cambio climático”. Los delegados oficialistas cuestionan al capitalismo a nivel global, pero rechazan debatir los efectos locales de sus estrategias de desarrollo. “La dualidad del Gobierno persiste en el tiempo” se critica a los países industrializados, “pero se evita analizar y atender graves problemas dentro de Bolivia”.

La “Mesa 18” fue nuevamente auto convocada, en ella se discutió los impactos negativos del extractivismo y se acordó “Conformar una “Alianza por la vida” contra las políticas extractivistas y el “desarrollismo” del gobierno de Evo Morales” y se exigió “el cese de represión y persecución judicial a los dirigentes y especialmente exigimos la libertad de 17 hermanos de la nación guaraní de la TCO Takovo Mora, quienes sufrieron una brutal represión el 18 de agosto último”¹⁹.

¿Pero, cómo hemos llegado a esta situación de persecución y represión de los pueblos indígenas, particularmente de las Tierras bajas del país? Para responder a esta pregunta cabe examinar el origen de los conflictos en Bolivia.

4. CONFLICTOS ALREDEDOR DE LOS RECURSOS NATURALES

Los conflictos en Bolivia alrededor de los recursos naturales no son novedosos²⁰. Al inicio de este milenio, en abril del 2000, se produjo la “Guerra del agua” que confrontó de manera violenta²¹ a la mayoría de la

¹⁸ Ver: [http://www.eldiario.net/noticias/2015/2015_10/nt151010/nacional.php?n= 42 &arranca-la-cumbre-climatica-en-tiquipaya](http://www.eldiario.net/noticias/2015/2015_10/nt151010/nacional.php?n=42&arranca-la-cumbre-climatica-en-tiquipaya). Página Siete presenta en su edición del 12 de octubre la Declaración completa de la Conferencia, ver: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/10/12/declaracion-conferencia-mundial-pueblos-sobre-cambio-climatico-defensa-vida-73241.html>

¹⁹ Mesa 18, conclusiones y repercusiones. <http://www.somossur.net/socio-cultural/los-movimientos-sociales-en-tiempos-de-evo/1689-mesa-18-conclusiones-y-repercusiones.html>

²⁰ Esta parte retoma fragmentos de un artículo publicado en Nueva Crónica (De La Fuente. 2009). Por otra parte cabe destacar que la Fundación UNIR (<http://www.unirbolivia.org/nuevo/index.php>), desde hace varios años realiza un seguimiento sistemático de los conflictos y publica análisis e informes periódicos sobre la conflictividad social en Bolivia. Análisis que serán citados más adelante.

²¹ Durante la “guerra del agua” se tuvo que lamentar la muerte de un manifestante y de centenares de heridos. Ver De La Fuente, Manuel (2000).

población de Cochabamba con el Gobierno y a las fuerzas del orden. Bajo la dirección de una nueva organización social “La Coordinadora del Agua y de la Vida”, la población logró, a pesar de la represión, que el Gobierno retroceda y anule el contrato de privatización.

Fue el inicio de una serie de movilizaciones que pusieron en cuestión uno de los pilares importantes del “neoliberalismo”, es decir las políticas de privatización y de mercantilización, en este caso, de un recurso natural vital como es el agua. El haber logrado hacer retroceder por primera vez a un Gobierno que desde 1985 estaba implementando, sin mayor oposición, las medidas promovidas por el llamado “Consenso de Washington” fue visto como un gran logro que animó a otros a seguir por la misma senda. La siguiente gran batalla por los recursos naturales, fue cuando los movimientos sociales se plantearon impedir la exportación del gas a Estados Unidos, pasando por Chile, y, la recuperación de los hidrocarburos que habían sido privatizados en 1995. Las confrontaciones alrededor de esta temática fueron muy duras en octubre del 2003, ocasionando decenas de muertos. En razón de esta represión brutal que fue desaprobada por la mayoría de la población, el presidente Sánchez de Lozada tuvo que dimitir. Su sucesor Carlos Mesa, sin poder solucionar esta problemática también fue obligado a renunciar en medio de una convulsión social, en junio del 2005.

Este fue el telón de fondo que permitió a Evo Morales ganar en las elecciones del 2005 y ser electo presidente de Bolivia. Desde el inicio de su gobierno, han continuado los conflictos alrededor de los recursos naturales. Por ejemplo después de la “nacionalización” de los hidrocarburos, las presiones sociales y regionales se incrementaron, particularmente en cuanto a la utilización de la renta producida por la explotación de los hidrocarburos. Todos se sienten con derecho a exigir su cuota parte. Uno de estos conflictos fue en febrero del 2007, cuando la población de Camiri, paralizó la región mediante un bloqueo de caminos, exigiendo que una de las vicepresidencias de YPFB se localice en dicha ciudad. Los enfrentamientos con la policía y el ejército dieron un saldo de 12 heridos (La Prensa, 4 de febrero del 2007).

Otra confrontación mayor, fue por el control de una de las minas de estaño más importantes del país, enfrentó a los cooperativistas mineros y a los trabajadores asalariados de la empresa estatal COMIBOL. Esta pugna en Huanuni, a bala y a dinamitazos entre mineros, se produjo en octubre del 2006, dejando un saldo trágico de 16 muertos y 61 heridos (La Razón, 6 de octubre 2006). La violencia entonces, está cambiando de signo. Antes, por ejemplo, la “guerra del agua”, era portadora de otro modelo de desarrollo

diferente al neoliberal, y, enfrentaba a la población con los aparatos de represión del Estado. En cambio ahora la violencia es por la defensa de intereses particulares y enfrenta a una parte de la población contra otra parte de la población.

El Gobierno no pudo evitar los enfrentamientos y después de estos lamentables acontecimientos tomó partido por los asalariados de COMIBOL, defendiendo el potenciamiento de esta empresa estatal, núcleo de su programa de gobierno, que es el de colocar nuevamente al Estado al centro de la economía. Sin embargo sus pretensiones de “nacionalizar las minas”, encontraron meses después, una fuerte resistencia por parte de los casi 60 mil cooperativistas mineros, que obligó al gobierno a retroceder. Nuevamente se nota la debilidad del Gobierno (cualquiera sea este) de imponer políticas públicas y se observa en este caso, la dificultad que tiene el MAS de plantear un otro modelo de desarrollo.

Un nuevo conflicto importante en el sector minero fue el que se originó en Mallku Khota²², una comunidad ubicada a 200 kilómetros al norte de Potosí. En esta zona la empresa canadiense *South American Silver Corp.* (SAS) planteaba extraer plata, indio y galio a cielo abierto, lo que podría ocasionar la contaminación de las lagunas de agua dulce que rodean al cerro Mallku Khota. El avance de los trabajos de exploración y el anuncio de la inminente explotación a cielo abierto ocasionó que los comunarios, demandaran la reversión de la concesión minera de SAS. Con esta solicitud el conflicto ingresó en una fase marcada por la violencia, que se extendió a los meses de mayo, junio y julio de 2012. Al principio el gobierno defendió a la empresa pero después de numerosos enfrentamientos²³ y ante la gravedad de la situación, no lo quedó más que anunciar la reversión de la concesión minera.

En este conflicto la cuestión de la consulta previa estuvo presente, ya que los comunarios de la región plantearon que no se les había consultado y que por lo tanto se debía revertir la concesión minera. El caso de Mallku Khota no es el único en la minería y lo hemos citado por la extrema violencia por la que estuvo acompañado.

²² Este caso es analizado en un importante libro publicado por la Fundación UNIR (2012) y aquí retomamos parte de esa argumentación.

²³ Enfrentamientos entre los comunarios y las fuerzas del orden, entre los mismos comunarios y entre los trabajadores mineros y los comunarios.

Asimismo, el tema de la consulta previa fue también el origen de dos importantes conflictos en el sector de hidrocarburos, situación que analizaremos a continuación.

5. LOS CASOS DEL TIPNIS Y DE TAKOVO MORA

La realización de la consulta previa ya fue una de las reivindicaciones de la “la VII marcha indígena” protagonizado por la Confederación Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB). La marcha duró más de un mes, del 21 de junio al 23 de julio del 2010, y entre los acuerdos²⁴ con el Gobierno no se pudo consolidar el derecho a la consulta previa, a pesar que este derecho está consagrado en la nueva CPE.

Este derecho es vital para la protección de los territorios indígenas y no aplicarse en el caso del TIPNIS, en momentos en que el Gobierno quería construir una carretera por medio de dicho territorio indígena, ocasiona que la CIDOB convoque a una nueva marcha. En agosto de 2011, se da inicio a la VIII marcha indígena, que parte de la ciudad de Trinidad y se fija como meta la ciudad de la Paz, con el objetivo principalmente, de evitar la construcción de obra vial, debido a que podría ocasionar no solamente graves daños ambientales, sino también el avasallamiento del territorio indígena, por parte de madereros, empresas petroleras así como de los productores de coca.

Con relación a los daños ambientales, un estudio del mismo gobierno (SERNAP: 2011) ha mostrado que si se construye la carretera por medio del TIPNIS, en un lapso de tiempo no muy grande, se destruiría este importante parque nacional, importancia que resulta por su riqueza “en biodiversidad, que alberga las nacientes del complejo sistema hidrológico de la cuenca del río Mamoré que permite regular las aguas de la llanura, conforma un bloque forestal de gran importancia para el país y el continente, que se ha mantenido estable por más de 20.000 años, a pesar de los cambios climáticos, absorbe grandes cantidades de CO₂, genera oxígeno y mantiene estable el clima de la región”(Fundación UNIR, op.cit)

Sin lugar a dudas, la importancia del TIPNIS en términos ambientales es fundamental. Pero igualmente lo es para la protección de los pueblos minoritarios que lo habitan: los mojeño, yuracaré y chimán. Una serie de peligros podrían ocurrir de construirse la carretera, lo que supondría un elevado “costo” para los pueblos indígenas en términos de la pérdida de

²⁴ Ver Bergier (2010).

su acervo cultural, social y económico; frente a “beneficios” claramente marginales.

Uno de los peligros más importantes es que los cocaleros continúen asentándose en el TIPNIS²⁵. Esta es una área colindante al Chapare, una de las regiones más importantes de producción de coca del país y uno de los bastiones del partido de gobierno. Los productores de coca están ávidos de nuevas tierras y al ser una de las bases sociales más destacadas de este gobierno, será difícil controlar su acceso al TIPNIS una vez construida la carretera.

Con la apertura de esta vía, igualmente se facilitaría la explotación petrolera. Según Paz, el gobierno del MAS ya ha otorgado dos concesiones petroleras: “la primera mediante la Ley N° 3672 de abril del 2007 que aprueba el Contrato de Operaciones entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) con PETROBRAS BOLIVIA S. A. y la TOTAL E&P BOLIVIE en el área de Río Hondo (bloque Ichoa) y la segunda mediante Ley N° 3911 de abril del 2008 con la adenda de julio del mismo año, que aprueba el contrato de exploración y explotación entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y YPFB PETROANDINA S.A.M.”²⁶.

A continuación presentaremos un breve resumen de lo acontecido. Cabe notar que el Gobierno trató de impedir la realización de esta marcha, al no lograrlo intentó evitar que llegue a La Paz, sede del gobierno, inclusive mediante la fuerza. Es así que en la localidad de Chaparina se reprime de manera brutal a los marchistas, hombres, mujeres y niños. Se los apresa y se los conduce, a una población cercana, Rurrenabaque, para ser transportados por avión a sus respectivas comunidades. Sin embargo esta represión no fructifica por la solidaridad de los pobladores de la ciudad, que liberan a los marchistas. Entonces la marcha continúa y es recibida por centenares de miles de personas en La Paz. Frente a esta situación el Gobierno cede y en octubre del 2011, decide no construir el camino²⁷.

Sin embargo, al cabo de unos meses, en julio del 2012, el gobierno vuelve a la ofensiva y plantea la realización de la consulta previa a las comunidades del TIPNIS. Consulta que según el gobierno, dio un resultado positivo, es

²⁵ Estos últimos ya han invadido en el pasado el parque, lo que ocasionó enfrentamientos violentos con los indígenas (El Diario. 2009).

²⁶ Estas declaraciones de Sarela Paz han sido publicadas por la Plataforma Energética. 2012.

²⁷ El Boletín Bolivia Plurinacional (2012), presenta una cronología de lo sucedido durante la marcha. Igualmente hace un resumen de las demandas y logros de las siete primeras marchas realizadas por los pueblos indígenas de tierras bajas.

decir que la mayoría de las comunidades habría dado su consentimiento para la construcción de la carretera (Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda. 2012). Sin embargo, para la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y para la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) “el proceso de consulta no fue libre, ni informado, y no respetó el principio de buena fe. Además, el protocolo de financiamiento del proyecto fue firmado dos años antes de que se realizara dicha consulta, en clara violación al carácter previo que ésta debe tener, de acuerdo con las obligaciones tanto constitucionales como internacionales de Bolivia” (FIDH/APDHB. 2012: 21)²⁸

Paralelamente a esta situación, el gobierno descabeza a la CIDOB a los pocos meses de su derrota por la marcha en defensa del TIPNIS y organiza una dirección paralela que según Pagina Siete vive una situación de bonanza. Así, en el aniversario de la CIDOB, en octubre del 2012, “el presidente Evo Morales les entregó 22.455.730 bolivianos para una veintena de proyectos” (<http://www.paginasiete.bo/nacional/2013/9/25/cidob-dividida-gobierno-morales-1311.html>)²⁹

Al cabo de un tiempo, el gobierno interviene igualmente, al Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), organización indígena de las tierras altas de Bolivia que se había solidarizado con la CIDOB. Dirigentes afines al MAS ocupan violentamente, en enero del 2014, las oficinas del Consejo en La Paz, desconocen a las principales autoridades del CONAMAQ y se hacen reconocer por el Gobierno³⁰. Actualmente tanto el CONAMAQ como la CIDOB están divididas, razón por la cual, en cualquier

²⁸ Albo. 2013. al comentar lo sucedido con la consulta previa del Gobierno indicaba lo siguiente “Cuando Evo y sus ministros viajan una y otra vez por el TIPNIS, llenos de regalos (tal vez idóneos para un desarrollo incluso sin carretera) pero deliberadamente evitan hablar de igual a igual con esos dirigentes marchistas y más bien los denigran, ¿en qué queda la “buena fe” indispensable para cualquier concertación?”

²⁹ Melva Hurtado, que defenestró a Adolfo Chávez, y tomo la presidencia de la CIDOB reconocida por el Gobierno, actualmente está en prisión por presuntas irregularidades que habría cometido con el financiamiento que recibió del Fondo Indígena. En las cuentas de dicho fondo su nombre “aparece en seis proyectos por los que recibió, en diversas cuentas bancarias, más de 21 millones de bolivianos”. (<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/12/4/melva-hurtado-senadora-caen-fondioc-79090.html>)

³⁰ CONAMAQ presentó una denuncia ante el relator especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas sobre la violación de sus derechos. Ver: CONAMAQ informe a relator especial sobre derechos. www.redunitas.org/conamaqinformejamesanaya.pdf. Silvia Rivera, por su parte considera que “hay una intervención estatal muy negativa, muy dañina” en el CONAMAQ, y señala que “la independencia de criterio y la posición política disidente son duramente castigadas” <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/1/16/conamaq-ultima-entidad-marco-distancia-gobierno-11506.html>.

momento se puede reanudar la construcción de la carretera por medio del TIPNIS.

Otro ejemplo del no respeto a la consulta previa se dio en Takovo Mora, que involucró a la comunidad guaraní de la zona, que demandó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) Chaco, realice dicha consulta para la explotación de al menos cuatro pozos que están en su territorio (<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/8/20/consulta-previa-trasfondo-conflicto-takovo-mora-67219.html>). Nos referimos a este caso porque, en agosto del 2015, al tratar de bloquear la carretera en apoyo a su demanda, los guaraníes fueron reprimidos con mucha dureza, lo que llevó al Defensor del Pueblo a señalar que “la Policía Nacional vulneró de manera “flagrante, premeditada y culposa” varios derechos de los indígenas guaraníes... Calificó la acción policial como “despiadada y criminal” (<http://www.paginasiete.bo/sociedad/2016/3/17/defensor-califico-criminal-represion-takovo-mora-90145.html>)

Conclusiones

En este artículo hemos mostrado las dificultades que tiene el Gobierno para industrializar el país. Es paradójico pensar que con los recursos obtenidos por la exportación de “commodities”, se puede llevar adelante procesos de industrialización. La experiencia mundial muestra que en la mayoría de los países donde las exportaciones de materias primas son fundamentales, en vez de que el peso de la industria se incremente, se produce una “reprimarización” de la economía. Adicionalmente, los ingentes recursos que se obtienen, se utilizan de manera clientelista y muchas veces en medio de la corrupción, del autoritarismo y de la represión. Atentar contra el medio ambiente y contra las poblaciones donde se llevan adelante procesos extractivistas parece ser la regla.

Lo sucedido en Bolivia confirma lo escrito por varios autores sobre la “maldición de los recursos naturales o la maldición de la abundancia³¹”. Ahora que los precios de las materias primas están a la baja, el gobierno en vez de iniciar un debate amplio sobre el modelo de desarrollo, más bien trata de continuar en la misma línea. Buscando nuevas inversiones en el sector minero, mediante una Ley muy favorable a la empresa privada³². Igualmente en el ámbito de los hidrocarburos ofrece incentivos y abre los parques nacionales y territorios indígenas a la explotación petrolera.

³¹ Ver Teijeiro (2007) y Acosta (2009).

³² Por un análisis de la Ley 535 de Minería y Metalurgia, promulgada el 28 de mayo de 2014, ver Villegas (2014).

Además, el presidente y varios de sus ministros organizaron foros en Nueva York y en Europa para atraer inversiones extranjeras³³.

Paralelamente se interviene las organizaciones indígenas críticas al gobierno, como fue el caso de la CIDOB y del CONAMAC. Cada vez más el carácter autoritario del régimen se va acentuando e inclusive se expulsa del país a Organizaciones no Gubernamentales, como IBIS de Dinamarca, que otrora apoyó decididamente la emergencia del movimiento indígena en el país³⁴. De la misma manera, ciertas organizaciones como CEDLA, Tierra, CIDOB y Fundación Milenio son amenazadas³⁵. Y en general se va restringiendo el accionar de todas las ONGs. Según el Defensor del Pueblo, dos artículos de la “Ley 351 de Otorgación de Personalidades Jurídicas”, de marzo del 2013, y el y del Decreto Supremo 1597. “vulneran el derecho a la libre asociación...Ambas normas facultan al gobierno a disolver una ONG o fundación sin argumentar razones y sin autorización judicial. Además, para reconocerlas, obligan a que éstas adapten sus estatutos y objetivos a los planes gubernamentales de desarrollo. (<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/8/17/defensor-tilda-inconstitucional-afecta-pide-revisarla-66885.html>).

En estas condiciones es casi imposible implementar el Vivir Bien. A pesar que se dieron importantes apoyos financieros al sector campesino, indígena y originario, estos no fueron suficientes, dadas las políticas macroeconómicas favorables a la importación de alimentos baratos. Además, estas ayudas económicas estuvieron contaminadas por innumerables hechos de corrupción como ocurrió con el Fondo Indígena³⁶.

Asimismo, los soportes gubernamentales al agro, en vez de fortalecer la producción comunitaria, cuando las condiciones del mercado lo permiten, la diferenciación social de los campesinos se acentúa y un pequeño grupo se impone sobre el resto y se convierten en productores capitalistas. Esto es lo que ha pasado en el caso de la quinua, que se insertó en los últimos años, en los

³³ Ver www.paginasiete.bo/economia/2015/10/22/reunira-banqueros-inversionistas-organismos-financieros-nueva-york-74381.html. Y www.economiabolivia.net/2016/06/09/seis-ministros-se-van-a-londres-a-tratar-de-captar-inversion/

³⁴ Albo (2014) indica que “IBIS nos deja un recuerdo excelente en Bolivia y en el sector indígena... Esta ONG danesa trabajó en Bolivia con muchas contrapartes, con universidades, institutos de investigación y también con instancias gubernamentales, para apoyar a los pueblos indígenas y a la consolidación de sus organizaciones”

³⁵ Ver el dossier preparado por Somos Sur. <http://www.somosur.net/politica/seguimiento-al-nuevo-estado-plurinacional/1655-gobierno-censura-a-ongs-y-medios.html>.

³⁶ Ver Ayo. 2016

mercados internacionales de manera exitosa³⁷. En el Altiplano Sur del país, región por excelencia productora de quinua, según Ormachea (2016:168 y ss.), la propiedad colectiva de la tierra, la predominancia de ayllus y marcas en la región y la vigencia de un sistema de autoridades originarias, no fue óbice para que se desarrollen relaciones capitalistas de producción y que se produzca una rápida diferenciación entre los campesinos de la zona. Los más emprendedores se apropiaron de las tierras comunitarias y compran la fuerza de trabajo de los otros comunarios de la zona.

En el caso de las cooperativas mineras la situación es aún más dramática. Durante muchos años el Gobierno ha dado al sector toda una serie de beneficios, incluidos un cobro de impuestos y regalías menor que el que paga el sector privado y unos casi nulos controles sobre el impacto ambiental de sus actividades extractivas. En las últimas semanas el Estado quiso sindicalizar a los trabajadores. Los dirigentes de las cooperativas se opusieron violentamente a esta medida. El conflicto fue bastante grave con el saldo de 5 mineros cooperativistas muertos y un vice ministro (http://www.la-razon.com/nacional/Cronologia-conflicto-minero-Bolivia-violencia_0_2552744775.html). Justamente la muerte de este último ha ocasionado que el gobierno recién se dé cuenta que en este sector reina no el cooperativismo, sino un capitalismo salvaje. ¿Tratará de poner un alto a esta situación o la búsqueda de mantener los votos de los cooperativistas se impondrá? El tiempo lo dirá.

Finalmente cabe señalar que lo que ha sucedido en el TIPNIS y lo que está ocurriendo en otros ámbitos de la realidad boliviana, como en Takovo Mora, está develando la falta de claridad y firmeza del discurso indianista que tiene el Gobierno del presidente Morales. Igualmente pone en cuestión su discurso ambientalista, que pronunció en Tiquipaya, en ocasión de la “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra”. Al respecto, Acosta (2011) solidarizándose con los indígenas del TIPNIS, le pide al presidente de Bolivia sea consecuente con “las resoluciones de Tiquipaya” y con su “papel central (que juega) en el contexto internacional...en defensa de la Madre Tierra”.

Uno de los problemas serios que tienen los pueblos indígenas de tierras bajas es la consolidación de sus territorios porque la mayoría se encuentran

³⁷ Las exportaciones de quinua en el 2005 eran del orden de los 5.6 millones de dólares, mientras que en el 2014 fueron de 196.6 millones (INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=50101>). Sin embargo, con el desplome del precio de la quinua a nivel mundial las exportaciones igualmente se han derrumbado. Ver <http://www.quinua.boliviapopular.com/2015/12/exportacion-de-quinua-cae-en-casi-50-en.html>

amenazados por asentamientos ilegales y por el extractivismo. Respecto a lo primero, cabe notar que son pueblos con poca población y que tienen, según los campesinos de Tierras Altas, una gran cantidad de tierras. Estos últimos, lentamente, pero de manera continua van ocupando las tierras bajas. En realidad como señala Pedraza “se advierte un nuevo ciclo en la demanda por tierra de las bases campesinas del MAS que vuelcan la mirada a los grandes espacios que siempre provocaron un silencioso celo: las TCO de tierras bajas” (2012: 182). Esta es una contradicción importante entre pueblos indígenas, que a futuro puede ocasionar nuevos conflictos.

En cuanto a las amenazas planteadas por el extractivismo, son territorios donde probablemente existen yacimientos de hidrocarburos, mineros y mucha biodiversidad. Entonces hay fuertes presiones para que las empresas nacionales y extranjeras puedan incursionar en dichos territorios. Y como la explotación de materias primas es fundamental para la economía boliviana, por lo menos en los marcos del actual modelo de desarrollo, a futuro es muy probable que no se respeten los territorios indígenas. El DS. 2015 es un primer paso en esta dirección.

Adicionalmente, como señala Vadillo (2012) otro de los problemas “es que no basta con tener un territorio propio”, es necesario apoyar a los pueblos indígenas de tierras bajas “con planes de desarrollo” que respondan a “las demandas y a los modos” de vida comunitaria propios de ellos. Pero no será el gobierno de Evo Morales que favorezca, en este sentido, a los pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto. 2011 a. “Carta de Alberto Acosta a Evo Morales: Es imposible construir el sumak kawsay en esas condiciones”, Quito, 30 de agosto <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011083109>.

_____ 2011 b. *La Maldición de la abundancia*, Quito: CEP y Abya Yala.

Albó, Xavier. 2014. “Valoración del IBIS”, *La Razón*, 11 de mayo, http://la-razon.com/opinion/columnistas/Valoracion-IBIS_o_2049395128.html

_____ 2012. “**¿Consulta o cooptación en el TIPNIS?**”, *La Razón*, 8 de julio, http://www.la-razon.com/index.php?_url=/opinion/columnistas/Consulta-cooptacion-TIPNIS_o_1646235444.html

Arze, Carlos. 2016. *Una década de gobierno: ¿Construyendo el Vivir Bien o un capitalismo salvaje?* Serie: Revista del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD). N° 17 – Febrero. La Paz: CEDLA.

Ayo, Diego. 2016. *La Verdad sobre El Fondo Indígena. Un modelo vicioso de gestión pública*. La Paz: Fundación Pazos Kanki.

_____ 2013. “Un comentario a Fernando Molina. A propósito de la popularidad de Evo”, *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, 2 da. Quincena de agosto.

Bergier, Aleksandra. 2010. *Finalizo la Séptima Marcha Indígena por el territorio, la Autonomía y la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. http://www.cejis.org/archivo/notpren/072010/290710_2.html

Boletín Bolivia Plurinacional. 2012. VII marcha indígena: la defensa del TIPNIS unió a toda Bolivia. Santa Cruz de la Sierra Año 3 / No. 4, Marzo. <http://cejis.org/viii-marcha-indigena-la-defensa-del-tipnis-unio-a-toda-bolivia/>

CIDOB. 2010. *Acuerdo entre la comisión VII Marcha Indígena y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia*. <http://www.cidob-bo.org/images/2010/acuerdofirmado.pdf>

Colque, Gonzalo, Miguel Urioste y José Luis Eyzaguirre. 2015. *Marginalización de la agricultura campesina e indígena. Dinámicas locales y soberanía alimentaria*. La Paz: Tierra.

Colque, Gonzalo y Carlos Sotomayor. 2010. Nuestros derechos en la Constitución, La Paz, Tierra.

Cortés, Roger. 2010. "Laséptimaperonolavencida". LosTiempos, 26 julio http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20100726/la-septima-pero-no-la-vencida_82074_155777.html

DeLaFuente, Manuel. 2012. "Las luchas regionales y de los pueblos indígenas en Bolivia", en Armony, Víctor y Rousseau, Stéphanie (eds). Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina. Series: Diversitas - Volume 14. Peter Lang Publishing Group: Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, pp. 223 a 251.

_____. 2011. "La reelección de Evo Morales. Una victoria anunciada". Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro, UNIEURO, Brasília, número 8, 2011, pp. 143-166. http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia_08_05.pdf

_____. 2009. "La violencia alrededor de los recursos naturales". Nueva Crónica y Buen Gobierno, La Paz: Instituto Prisma y Plural, No. 50, 6 al 20 de noviembre.

_____. 2000. La "guerra" por el agua en Cochabamba. Crónica de una dolorosa victoria, Documentos de reflexión académica, No. 15, mayo, PROMEC, UMSS.

Fernández, Roberto. 2003. FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial. Poder supranacional en Bolivia. La Paz: UMSS, Plural.

FIDH/APDHB. 2012. Bolivia: informe de verificación de la consulta realizada en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore. www.defensoria.gob.bo/.../Informe_del_consulta_en_el_TIPNIS_APDHB_FIDH.pdf

Fundación UNIR. 2012. Conflictividad y visiones de desarrollo Recursos naturales, territorio y medio ambiente (2011 – 2012), La Paz: Fundación UNIR

Gobierno de Bolivia. 2007. Plan Nacional de Desarrollo. "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos", 2006 – 2011,

<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>

Gudynas, Eduardo. 2014. “Los conceptos de desarrollo, medio ambiente y derechos humanos dividen ambas visiones ideológicas. 10 tesis sobre el “divorcio” entre izquierda y progresismo en América Latina”. Pagina Siete, 9 de febrero, <http://www.paginasiete.bo/ideas/2014/2/9/tesis-sobre-divorcio-entre-izquierda-progresismo-america-latina-13367.html>

_____. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en: varios autores, *Extractivismo, política y sociedad*, Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).

Käss, Susanne e Iván Velásquez (editores). 2009. *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Loza, Gabriel. 2010. El modelo de economía plural en Bolivia: una evaluación de su implementación. http://es.slideshare.net/FTIERRA2010/gabriel-loza-26323306?qid=96bd0bc0-5361-4a2e-a259-e2fe3f99f48c&v=&b=&from_search=1

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2013. El modelo económico social comunitario y productivo y sus resultados, <http://es.slideshare.net/Gobernabilidad/el-modelo-economicoysusresultados>.

Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda. 2012. Informe final del proceso de *Consulta Previa*, Libre e Informada a los pueblos. Moxeño, Trinitario, Yuracaré y Chimane del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (*TIPNIS*) 2012. <https://www.oopp.gob.bo/uploads/INFORME%20FINAL%20OK1.pdf>

Morales, Juan Antonio y Napoleón Pacheco. 1999. “El retorno de los liberales” en Campero, Fernando. *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz: Havard Club de Bolivia.

Morales, Juan Antonio. 2014. “Los ingresos extraordinarios de Bolivia en el periodo 2006-2013: visión de conjunto” en *¿Dónde está la plata? Cuantificación de los ingresos extraordinarios que percibió Bolivia de 2006 a 2013*. La Paz: Fundación Milenio y KAS.

Murillo, Javier. 2015. Concluyó la cumbre de Tiquipaya. http://www.laprensa.com.bo/diario/opiniones/columnistas/20151013/concluyo-la-cumbre-de-tiquipaya_71527_121953.html.

Ormachea, Enrique. 2016. *Desarrollo del capitalismo en la agricultura y transformaciones en la sociedad rural boliviana*, La Paz: CEDLA

Ormachea, Enrique y Nilton Ramírez, 2013. Políticas agrarias del Gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial – hacendal, La Paz: CEDLA.

Pedraza, Gustavo. 2012. “El TIPNIS, el MAS y la brecha entre el decir y hacer” *en* Marcha indígena por el TIPNIS. La Lucha en defensa de los territorios, La Paz: Tierra http://www.ftierra.org/index.php/index.php?option=com_mtree&task=viewlink&link_id=56&Itemid=

Plataforma Energética. 2012. Concesiones petroleras en el territorio del TIPNIS violan la normativa ambiental. <http://ww3.plataformaenergetica.org/content/3295>

Sachs, Jeffrey. 1999. “Latinoamérica y el desarrollo económico global” *en* Campero, Fernando. Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea, La Paz: Havard Club de Bolivia.

Seoane, Alfredo. 2016. Industrialización tardía y progreso técnico. Un acercamiento teórico -histórico al proyecto desarrollista boliviano. La Paz: CIDES-UMSA.

SERNAP. 2011. Evaluación Ambiental Estratégica del TIPNIS-EAE-2011. Resumen ejecutivo. www.cedib.org/bp/2011/09/p/tipnis5.pdf

Solón, Pablo. 2016. ¿Es posible el vivir bien? La Paz: Fundación Solón.

Teijeiro, Mario. (2007). La maldición de los recursos naturales, CEP, www.hacienda.go.cr/.../La%20maldición%20de%20los%20recursos%20naturales.doc

Vadillo, Alcides. 2012. El modelo andino amazónico no existe. <http://www.ftierra.org/index.php/tierra-medios/272-el-modelo-andino-amazonico-no-existe>

POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO EN BOLIVIA. LAS CONTRADICCIONES Y LOS DESENCANTOS

Tania Ricaldi Arévalo*

INTRODUCCIÓN

El cambio climático es un fenómeno global, que ha hecho manifiesta una crisis civilizatoria que la humanidad viene arrastrando desde hace décadas atrás, las cumbres mundiales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, han servido de escenarios, para que los gobiernos se encuentren a fin de afirmar que estamos en una situación de urgencia planetaria, en una crisis global que exige cambios en las acciones, actitudes, políticas y modelos de vida. Sin embargo, al momento de definir acciones específicas, se olvidan de la crisis y priman más las ansias de crecimiento, de poder, de ganancia, de acumulación y de negocio, sin importar la vida y el riesgo planetario que significa la crisis. El único aspecto sobre el que hay relativo consenso es sobre la crisis, donde hay divergencias es en las rutas y las responsabilidades a asumir.

Bolivia, en este escenario y en esta lógica, no ha orquestado una actitud realmente diferente. Ha generado todo un discurso, totalmente convincente y coherente con los retos y desafíos que tiene hoy en día la humanidad, por eso ha tenido una aceptación en el contexto mundial, fundamentalmente en grupos ambientalistas, activistas, organizaciones sociales y grupos indígenas, pero en los hechos, a nivel nacional, en la realidad interna del país, se sigue con la misma lógica depredadora, perversa de la maquinaria del progreso y el desarrollo, que parece pesar más y justifica el pisoteo de los derechos de la Madre Tierra, de los pueblos indígenas y del pueblo boliviano.

Bolivia desde el 2006 ha transitado por un proceso que si bien ha logrado agendar el tema ambiental, de cambio climático y la defensa de los derechos de la Madre Tierra a nivel internacional, y que en el nivel nacional

* Economista, Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ph.D (c) Desarrollo Sustentable. Responsable Nacional y representante internacional de la Comisión de Posicionamiento e Incidencia del Grupo de Trabajo de Cambio Climático y Justicia (GTCCJ), y miembro del Consejo Directivo Latinoamericano y del Comité Ejecutivo Global de la Coalición de los Pueblos por la Soberanía Alimentaria, en representación del GTCCJ.

se traducen en la Ley 071 de los Derechos de la Madre Tierra y la Ley 300 Ley marco de la Madre Tierra y el Desarrollo Integral para Vivir Bien, no ha logrado operacionalizar estos contenidos, en políticas públicas concretas y efectivas.

En este artículo se hace el intento de presentar un pantallazo de la problemática del cambio climático, recuperando el abordaje estructural según el cual, el cambio climático es una manifestación de la crisis civilizatoria de agotamiento de los patrones de producción y consumo, en ese sentido se analiza este tema como consecuencia del modelo de desarrollo, que pisotea los derechos de la madre tierra, de pueblos indígenas y pone en riesgo el mantenimiento de la vida en el planeta. Posteriormente, se presenta la realidad del cambio climático en Bolivia, sus impactos en el PIB nacional y sectorial, pero éstos van más allá de las estadísticas, tiene un rostro social que expresa las afectaciones en los medios y sistemas de vida de miles de familias. También se analizan las políticas públicas y el cambio climático en Bolivia, los avances normativos e institucionales, que se pierden en el discurso y no se plasman en acciones operativas, expresando más bien una falta de prioridad de la problemática al momento de la toma de decisiones y la asignación de presupuestos. Se concluye el análisis considerando las contradicciones y desencantos de la política de cambio climático en Bolivia.

CAMBIO CLIMÁTICO, MANIFESTACIÓN DE UNA CRISIS CIVILIZATORIA

La crisis climática es una preocupación que ha movilizado al planeta entero, desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)¹, en la cual en 1992 más de 190 países se sumaron a esta convención, reconociendo la existencia de una crisis climática que ponía en riesgo a los ecosistemas (naturales y humanos) debido al incremento y alteración de los niveles de concentración de los Gases de Efecto Invernadero (GEI)². En la práctica la CMNUCC reconoce y fija como objetivo “estabilizar

¹ Esta convención entró en vigor en 1994 ratificada por 195 países (partes), desde 2014 son 196 las partes que conforman la CMNUCC.

² Se denominan GEI a aquellos gases cuya presencia en la atmósfera terrestre ocasionan el efecto invernadero, este efecto es un fenómeno que ocurre de forma natural en la atmósfera manteniendo la temperatura terrestre, no obstante su efectos beneficioso está siendo modificado por las actividades humanas, aumentando la concentración de muchos gases que lo producen, generando el incremento de la temperatura. Los GEI más importantes son: vapor de agua, dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), clorofluorcarbonos (CFC) y ozono (O₃). Algunos tienen presencia natural como el dióxido de carbono y otros como los gases fluorados que sólo son emitidos por actividades antropogénicas.

las emisiones de GEI a un nivel que impida *interferencias antropogénicas peligrosas* en el sistema climático” (CMNUCC)³ (Ricaldi 2016).

Como se menciona en la cartilla de extractivismo del Grupo de Trabajo de Cambio Climático y Justicia (2014), existe una profunda irracionalidad humana, en tanto se ha permitido que la acumulación se convierta en el eje, el centro de las acciones, el objetivo último, desterrando la vida, la justicia y la ética, reemplazándolas por el crecimiento, el “desarrollo” y el poder ilimitado. No importan los sueños, aspiraciones, sentimientos y necesidades de la gente, importa el consumo y la capacidad de consumo. Esta irracionalidad es la fuente de la crisis civilizatoria y de sus diferentes manifestaciones.

Gráfico No. 1



Fuente: GTCCJ 2014 en base a Ricaldi 2013

Efectivamente, el gráfico No. 1 nos muestra que aunque parezca que la vida, la ética y la justicia son ensalzadas, lo que efectivamente pesa en la balanza de las decisiones es el crecimiento ilimitado, el desarrollo injusto y el poder desmedido de unos cuantos que, en definitiva, tiene efectos negativos sobre la Madre Tierra (naturaleza) y los seres humanos, que son los que sufren los costos de la inequidad y dictadura de la acumulación desmedida. Las consecuencias se traducen en cambios en el clima (mayor frecuencia y magnitud de catástrofes) y de la acelerada degradación de la

³ <http://unfccc.int/>

biodiversidad y de los ecosistemas, de los espacios vitales, que conllevan a impactos negativos que inciden sobre la calidad de vida de cada vez más personas en el mundo y en el beneficio de unos cuantos (GTCCJ 2014).

La evolución y la profundización de la crisis climática ha demostrado que esta no puede ser abordada solo desde una mirada técnica de reducción de los gases de efecto invernadero, este es un error, ya que esta crisis constituye una manifestación de un problema global (climático, ambiental, ecológico, energético, alimentario, social, económico, etc.), una crisis civilizatoria que amenaza la vida en el planeta. Sus raíces son múltiple y no solo están presentes en el sistema capitalista, sino también en el socialismo, en un modelo de sociedad que privilegia lo económico, donde prevalecen los intereses individuales, la ambición, la riqueza, la destrucción y explotación desmedida e irracional de los bienes comunes que nos proporciona la Madre Tierra, la mercantilización de estos bienes comunes, donde, como afirma Estermann, la monetarización universal (“todo tiene valor monetario”) subsume todos los demás valores (solidaridad, amor, cariño, justicia) a un valor totalmente ficticio y muerto, pero omnipotente y universalmente presente”(2012).

La insostenibilidad de los patrones de producción y consumo, basados en lógicas civilizatorias que no respetan los equilibrios fundamentales, los límites naturales y los valores éticos que garantizan formas de vida justas, equitativas y sostenibles. Patrones de producción y consumo que no buscan satisfacer necesidades, sino se aprovechan de las necesidades y miserias de poblaciones vulnerables para acumular y concentrar la riqueza para las minorías y mantener la pobreza para la mayoría de los pueblos, sometidos al abuso, el deterioro de sus espacios vitales y la constante exclusión y pisoteo de sus derechos fundamentales.

El Papa Francisco en su discurso en la ONU, el 25 de septiembre del 2015, describía con claridad esta perversidad:

“El abuso y la destrucción del ambiente, al mismo tiempo, van acompañados por un imparable proceso de exclusión. En efecto, un afán egoísta e ilimitado de poder y de bienestar material lleva tanto a abusar de los recursos materiales disponibles como a excluir a los débiles y con menos habilidades... La exclusión económica y social es una negación total de la fraternidad humana y un gravísimo atentado a los derechos humanos y al ambiente. Los más pobres son los que más sufren estos atentados por un triple grave motivo: son descartados por la sociedad, son al mismo tiempo obligados a vivir del descarte y deben injustamente sufrir las consecuencias del abuso

del ambiente. Estos fenómenos conforman hoy la tan difundida e inconscientemente consolidada «cultura del descarte» (2015).

Lo evidente, ante las innegables manifestaciones de la crisis climática es la urgencia y emergencia planetaria. El 2014 el 5to. Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), advierte y ratifica la situación de emergencia en la que se encuentra la humanidad; este informe insiste y es tajante respecto a que el origen del cambio climático es fundamentalmente antropogénico. Ya no se puede negar la existencia de la crisis climática. Alrededor de la mitad de las emisiones de CO₂ de origen antropogénico desde 1750 y el 2011 se han producido en los últimos 40 años y los mayores aumentos absolutos han tenido lugar entre el año 2000 y 2010. Se prevé que la temperatura de la superficie de la tierra aumente en el siglo XXI en todos los escenarios de las emisiones evaluadas, con mayores olas de calor y precipitaciones extremas más intensas y frecuentes, que junto con la pérdida de glaciares, el aumento del calentamiento y la acidificación de los océanos, están generando desequilibrios y transformaciones en los ecosistemas, muchos de ellos irreversibles. Además, el informe también advierte que incluso si se asumieran medidas para frenar las emisiones, el impacto del cambio climático continuaría por siglos (IPCC 2014).

Para evitar un aumento de la temperatura de 2°C sobre el nivel preindustria,l el IPCC recomendó tomar medidas que permitan llegar a un nivel cero antes del 2100, lo cual significa tener la capacidad de reducir las emisiones entre un 40% y 70 % al 2050; es decir asumir medidas que permitan abandonar el consumo de combustibles fósiles, principal causante del cambio climático, y redefinir los patrones de producción y consumo, una economía carbono neutral.

El mayor logro de los 20 años de negociación previa es el reconocimiento generalizado de la existencia de la crisis climática y una agenda pendiente tanto a nivel político, técnico y financiero, que además ha sido incapaz de internalizar un abordaje social y ético, de asumir la responsabilidad histórica de la acumulación de GEI por parte de los países desarrollados e incorporar en la negociación los impactos, daños y pérdidas que este irresponsable accionar ha ocasionado.

Esta urgencia climática también se ha expresado en la constante exigencia y demanda de las sociedades y pueblos del mundo respecto a que la agenda climática y el acuerdo incorporen principios éticos y morales de respeto a sus derechos y los de la Madre Tierra, el respeto de la vida como principio fundamental, principio innegociable. El año 2014 en Lima, la

señora Christiana Figueres, entonces secretaria ejecutiva de la CMNUCC, afirmaba “...para avanzar en la negociación y en un acuerdo climático ambicioso se requiere que los negociadores, además de la racionalidad, ideas y la voluntad política, lleguen a la negociación con el corazón, los sentimientos...”⁴, este es un aspecto central porque la negociación, a lo largo de los años, no ha sido capaz de sensibilizarse y comprometerse con los millones de seres humanos que sufren las consecuencias de la crisis climática que se profundiza con la inacción de los gobiernos.

El cambio climático es consecuencia del “modelo de desarrollo”

Un aspecto clave en el abordaje del cambio climático, es reconocer a este como parte de la discusión de los modelos y políticas de desarrollo. Ya que el fenómeno del cambio climático es consecuencia de los patrones de producción y consumo, lógicas de vida a nivel planetario, lógicas de relacionamiento con la naturaleza, donde sin duda las mayores responsabilidades corresponden a los países desarrollados, pero donde todos los países y todos los habitantes de este planeta tienen la obligación de asumir actitudes, tomar decisiones y realizar acciones que disminuyan la presión y degradación de los recursos naturales.

La gestión global del cambio climático no ha podido superar esta contradicción fundamental, de mantener la discusión y la gestión del cambio climático al margen de las políticas, los objetivos y metas del desarrollo. Si bien en Río de Janeiro, en Río +20, el 2012 emergió el mandato de asumir el Desarrollo Sostenible como nuevo paradigma, que se operativiza en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs), aprobados y asumidos el 2015, en la Agenda 2030, la lógica sigue siendo la misma, mantener la dimensión ambiental como una dimensión más de la visión de desarrollo y que al final reduce el problema del cambio climático como un objetivo (objetivo 13) de los 17 ODSs de la nueva agenda del desarrollo, pero el crecimiento económico, ahora enverdecido, sigue siendo la prioridad de los países. Sin un cambio estructural en los patrones de producción y consumo que es lo que exige la urgencia climática, en especial el abandono de los recursos fósiles en tierra, detener la deforestación a nivel planetario, disminuir los niveles de contaminación y redefinir en general los formas de relacionamiento con la Madre Tierra, es decir un desarrollo en armonía con la naturaleza, que supera la visión del desarrollo como crecimiento económico y que exige que este se mantenga bajo los límites naturales sin afectar las funciones vitales e irremplazables que cumple la naturaleza.

⁴ Declaración en la reunión de la Presidencia de la CMNUCC con las organizaciones de la Sociedad Civil, Lima Mayo 2014.

Ya en la década de los 80 y los 90, se hizo manifiesta la incapacidad de los modelos de desarrollo hegemónicos de responder a las agendas pendientes a nivel global y local, en especial respecto a las metas sociales y ambientales, 20 y 30 años más tarde, seguimos discutiendo las mismas contradicciones e incapacidades inherentes a las visiones y apuestas del desarrollo, donde la lógica de corto plazo, de obtención de ganancia, de crecimiento ilimitado, pero a su vez de pisoteo de las bases de sustento de la vida, sigue siendo la razón que nutre las visiones y políticas de “desarrollo” de los países.

En este escenario complejo y de crisis, los conceptos del Buen Vivir, el Vivir Bien, aparecen como luces en el horizonte, nociones que recuperan las visiones de los pueblos indígenas, que la dan esencia a la posibilidad de construir y recrear formas de vida distintas, que se contraponen a las lógicas hegemónicas del desarrollo, individualista, de acumulación, de generación desmedida de riqueza, de inequidad, injusticia y degradación ambiental.

Los conceptos del Buen Vivir y del Vivir Bien se presentan desde un vínculo directo con los saberes tradicionales que estaban subordinados, cuestionan los trasplantes culturales y se alejan de la idea del desarrollo como crecimiento económico. En muchas cosmovisiones indígenas no existe la concepción de desarrollo entendido como un proceso lineal, como sucesión de estados anteriores y posteriores. No se defiende una visión de un estado de subdesarrollo a ser superado, y tampoco la de una meta de “desarrollo” a ser alcanzado, forzando la destrucción de las relaciones sociales y la armonía con la naturaleza. En varios casos no tiene lugar la dicotomía occidental que separa sociedad de naturaleza. Tampoco hay la idea de pobreza como carencia de bienes materiales o una de riqueza entendida como su abundancia. En otras palabras, el Buen Vivir cuestiona la validez de la idea misma de progreso. Desde la cosmovisión indígena, el mejoramiento social –¿su desarrollo?– es una categoría en permanente construcción y reproducción. En ella está en juego la vida misma (Gudynas y Acosta 2011).

El documento de Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (INDCs por sus siglas en inglés) del Estado Plurinacional de Bolivia sostiene que el sistema capitalista busca la ganancia sin límites, fortalece el divorcio del ser humano con la naturaleza; establece una lógica de dominación de los hombres contra la naturaleza y entre los seres humanos, convirtiendo en mercancías el agua, la tierra, las funciones ambientales, el genoma humano, las culturas ancestrales, la biodiversidad, la justicia y la ética. El sistema económico del capitalismo privatiza el bien común, mercantiliza la vida,

explota a los seres humanos, depreda los recursos naturales, y destruye las riquezas materiales y espirituales de los pueblos (2015).

Si bien hay un discurso en contra de estos modelos de desarrollo, que destaca la perversidad de los mismos, en especial el sistema capitalista, no obstante, la gestión del cambio climático ha seguido sin detenerse ante estos desafíos, sigue apostando a los mismos principios y lógicas de vida destructivas del contexto ambiental y social, no ataca las causas estructurales, que en definitiva son las que han generado el problema de la alteración en el sistema climático, que han acelerado y superado los procesos naturales, no han dejado la posibilidad de recuperación natural, han alterado y rebasado los límites naturales. Ante estas agresiones de la especie humana, la naturaleza no se mantiene pasiva, esto ha generado transformaciones que se expresan en el derretimiento de los polos, la reducción de los glaciares, la disminución de los recursos hídricos, la alteración de los patrones de precipitación y la temperatura, y la mayor frecuencia y magnitud de fenómenos climáticos extremos, entre otros, atentando contra las condiciones de vida de millones de especies que habitan este planeta, atentando contra los pueblos y sociedades, en especial las poblaciones más pobres y más vulnerables ante este fenómeno, entre ellas la boliviana.

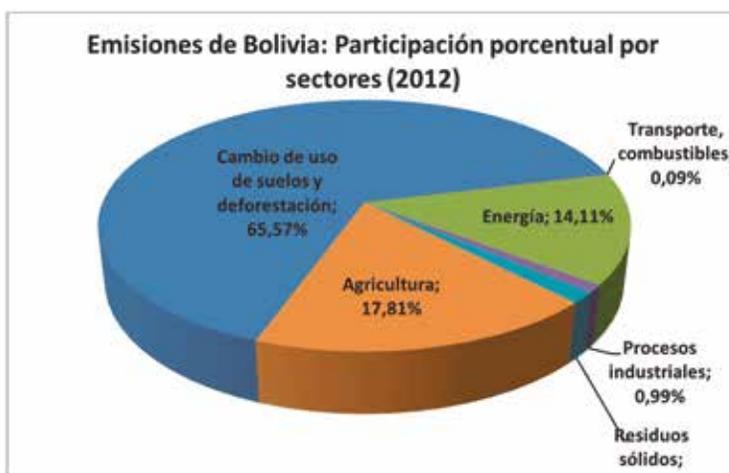
Cambio climático en Bolivia

El cambio climático es una realidad en América Latina y en particular en Bolivia, ya que se manifiesta en efectos que están afectando a millones de personas. Bolivia es uno de los países menos responsable del calentamiento global, ya que aporta con apenas el 0,03% de los GEI, no obstante, es uno de los países más expuestos a sus efectos (OXFAM-International, 2009:12). Los estudios muestran que Bolivia es uno de los tres países más afectados en la región andina, es así que las proyecciones estimadas señalan que en relación a los países andinos, para el 2025 el país podría tener la mayor pérdida relativa en el PIB por el cambio climático, cifra que alcanzaría al 7,3 %, frente a 4,5 % de Colombia, 6,2 % en Ecuador y 4,4 % del Perú (CAN, 2008:22), este dato se profundiza por los impactos en desastres naturales de los últimos años, los datos expresan, según estimaciones de la CEPAL, que el 2007-2008 las pérdidas por desastres naturales afectaron al 6 % de la población, alcanzando a US\$ 547 millones (OXFAM-International 2009:20), a esto se suma la vulnerabilidad de los sectores pobres, la gran dependencia de la economía nacional respecto a los recursos naturales y el énfasis en políticas de mitigación por desastres, aspecto que plantea

un reto fundamental en la gestión y enfrentamiento del cambio climático (Ricaldi et.al. 2010: 4).

En las emisiones de Bolivia a nivel sectorial, tiene mayor participación el cambio de uso del suelo y la deforestación, esto significa en términos de compromisos de mitigación, que el país está obligado a asumir medidas agresivas para controlar los procesos de deforestación y asumir políticas responsables respecto a la ampliación de la frontera agrícola.

Gráfico No. 2



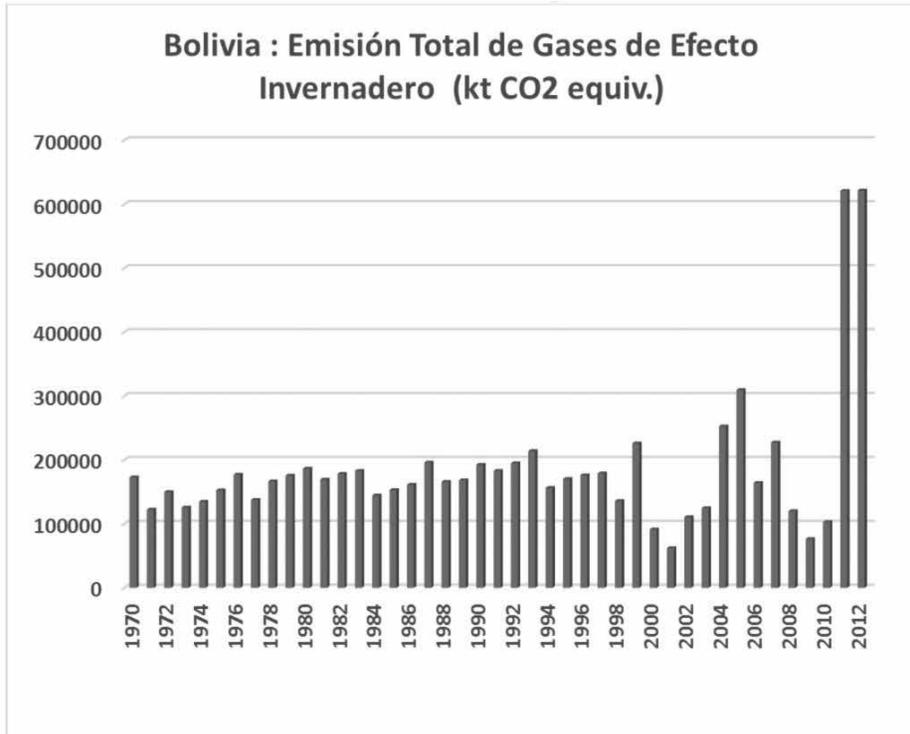
Fuente: Elaboración propia en base a World Resources Institute, 2012

Según OXFAM Internacional, Bolivia está expuesta a cinco impactos principales como consecuencia del cambio climático, que incluyen a los recursos hídricos: “disminución de la seguridad alimentaria; menor disponibilidad de agua debido a la desaparición de los glaciares; desastres “naturales” más frecuentes y de mayor intensidad; incremento en la incidencia de enfermedades transmitidas por mosquitos; y mayor número de incendios forestales” (OXFAM-International 2009:6).

Respecto a la emisión de Gases de efecto invernadero, Bolivia ha tenido un crecimiento constante a partir de 1970, año que alcanzó a 162.972 kt CO₂ equivalentes, llegando a niveles históricos el año 2011 y 2012, 620.982 y 621.727 kt CO₂ equivalentes, respectivamente. Respecto a la contribución de CO₂, también ha habido un crecimiento constante, tanto a nivel total como a nivel per cápita, en 1960 las emisiones de CO₂ alcanzaron a 1005 Ton, el 2013 las emisiones llegaron a 19.703 Ton. Con relación a las

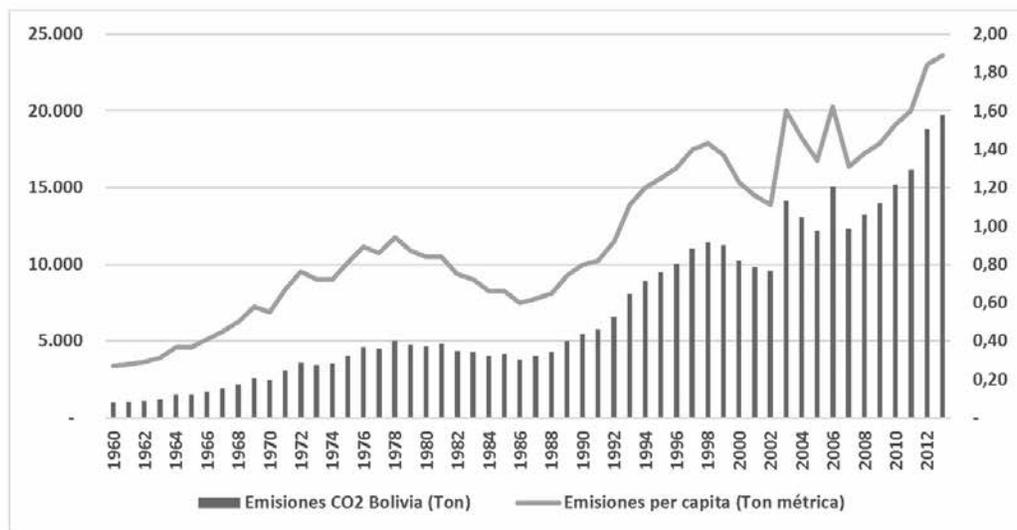
emisiones per cápita en 1960 eran de 0,27 ton. métricas y el 2013 1,89 ton. métricas.

Gráfico No. 3



Fuente: Elaboración propia, en base a datos Banco Mundial

Gráfico No. 4
Bolivia: Emisiones de CO2 en toneladas métricas



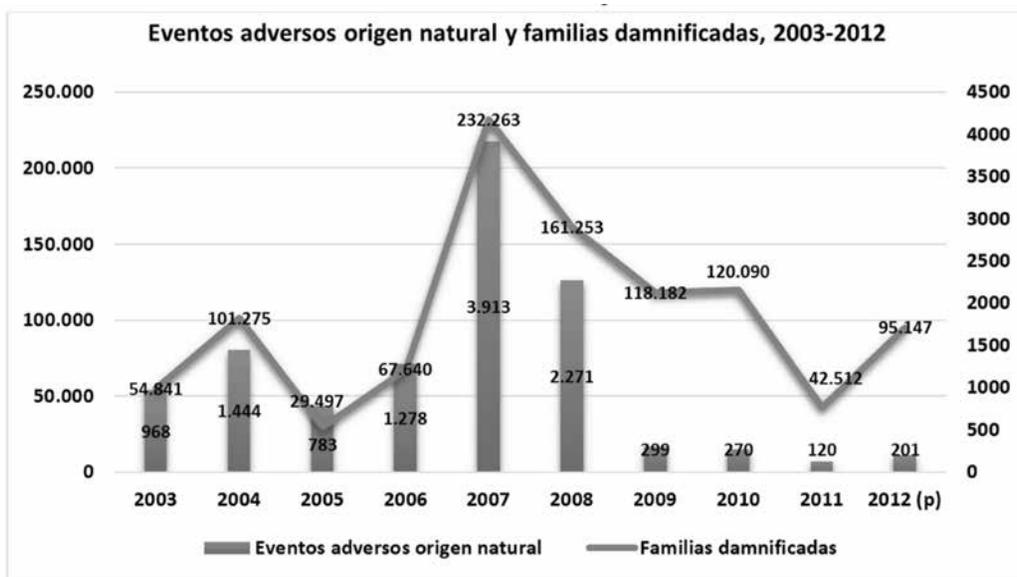
Fuente: Elaboración propia, en base a datos Banco Mundial

Este incremento sustancial se explica porque los datos previos al 2011 subestimaron los aportes de Bolivia en cuanto al cambio de uso del suelo y la generación de electricidad. En el sector de energía, las estimaciones de emisiones de GEI del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) fueron bajas, principalmente porque el PNCC no incluyó muchas emisiones fugitivas de combustibles fósiles. Aunque Bolivia exporta 82% de su gas, el metano que escapa de los pozos en el proceso de extracción de este gas, deberían ser contabilizadas en las emisiones de Bolivia. Es evidente que el PNCC ha subestimado las emisiones producidas en varias categorías. Aunque el PNCC utilizó la metodología estándar provista por la CMNUCC para calcular las emisiones bolivianas, la metodología permite subestimar las emisiones (Batto 2014).

Las causas detrás de estos incrementos en la emisión de GEI son múltiples, el aumento de la frontera agrícola, el crecimiento de la deforestación, de la cual 85% es ilegal, la incapacidad institucional (en recursos humanos, equipamiento y recursos financieros) para fiscalizar y ejercer un control sobre los bosques y tierras. Las actividades extractivas, mineras e hidrocarburíferas, cada vez más agresivas, el incremento del transporte, etc. Acciones que generan mayor vulnerabilidad y deterioro, atentando a los ciclos naturales y el sistema climático.

Parte de las manifestaciones de las alteraciones climáticas, se traducen en la fenomenología climática, si revisamos las estadísticas, respecto a los eventos extremos ocurridos en el país, se puede observar que hay grandes fluctuaciones en el número de eventos que ocurren de un año a otro, sin embargo, lo que va en aumento es el número de familias afectadas, que pese al menor número de eventos, hay índices altos de afectación, lo cual significa que la magnitud de los eventos son mayores.

Gráfico No. 5



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística, 2016
(p) Preliminar

Esta situación de vulnerabilidad frente a los fenómenos climáticos no es reciente. El Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) cuantificaba que entre 1970 y 1999, las pérdidas por desastres alcanzaron en Bolivia al 21% del PIB nacional (2007). La CEPAL en un estudio reciente estableció que el cambio climático, sobre todo los cambios en los patrones de precipitación (pluvial), pueden tener impactos económicos muy importantes para Bolivia, causando la pérdida de casi 8% del PIB en promedio, durante el resto del siglo XXI por pérdidas en la agricultura, los recursos hídricos, la infraestructura, la generación de electricidad, la biodiversidad y la salud (2015).

La población total afectada por fenómenos climáticos según el estudio de UDAPE (2015) alcanza a 2.576.010 personas, y 411.587 población primaria

afectada⁵. Los departamentos que han sufrido mayores porcentajes de afectación son Beni (22%), Cochabamba (19%) y La Paz (15%).

Cuadro No. 1

Población total y porcentaje de población primaria afectada, octubre 2013 a mayo 2014

Departamento	Población Total Afectada Línea Base (IRM)	Población Primaria Afectada	Porcentaje de población primaria afectada
Chuquisaca	485.263	51.639	11%
La Paz	539.959	80.677	15%
Cochabamba	583.914	115.165	19%
Potosí	205.457	21.118	10%
Santa Cruz	323.319	47.665	14%
Beni	403.009	90.053	22%
Pando	35.089	5.270	14%
Total	2.576.010	411.587	

IRM = Índice de Riesgo Municipal

Fuente: UDAPE 2015, en base a datos de reportes de SINAGER 129 Municipios e IRM 2014

La información desglosada por sectores, nos permite observar que el sector que mayor afectación reportó fue el pecuario, que representa el 58,2% del total del sector agropecuario, éste a su vez presenta el 61.73% del total de la afectación a nivel nacional.

⁵ La población primaria afectada son aquellas personas que sufren los efectos directos del desastre: víctimas mortales, heridos e incapacitados (víctimas primarias traumáticas), albergados, desplazados y quienes sufren daños de su propiedad como consecuencia directa e inmediata del desastre. Este segmento de población es el que se encuentra en el territorio afectado en el momento del siniestro (CEPAL 2014, citado por UDAPE 2015).

Cuadro No. 2
Daños y pérdidas por sector
(Expresado en Bolivianos)

Sector	Daños	Pérdidas	Total	Participación
SECTOR SOCIAL			321.742.046	12,03%
EDUCACIÓN	39.827.086	2.140.467	41.967.553	1,57%
SALUD	33.801.810	15.619.409	49.421.219	1,85%
VIVIENDA	229.583.273	770.001	230.353.274	8,61%
SECTOR INFRAESTRUCTURA			604.292.530	22,59%
TRANSPORTE	470.456.918	21.230.325	491.687.243	18,38%
AGUA Y SANEAMIENTO	99.073.576	3.205.889	102.279.465	3,82%
ELECTRICIDAD	5.990.848	1.545.368	7.536.215	0,28%
TELECOMUNICACIONES	1.513.960	1.275.647	2.789.607	0,10%
SECTOR ECONÓMICO			1.749.317.403	65,39%
AGROPECUARIA	641.804.998	1.009.706.122	1.651.511.121	61,73%
Pecuaria	641.804.998	320.180.778	961.985.777	35,96%
Agrícola (pérdidas)		689.525.344	689.525.344	25,77%
SILVICULTURA, CAZA Y PESCA		37.400.532	37.400.532	1,40%
INDUSTRIA	14.990.281	34.179.189	49.169.470	1,84%
TURISMO	2.928.600	8.307.680	11.236.280	0,42%
TOTAL	1.539.971.350	1.135.380.629	2.675.351.979	100%

Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE 2015

El resto de los sectores presentaron una afectación menor respecto al sector agropecuario, sin embargo, el sector transporte es el segundo sector de mayor afectación en daños y pérdidas (18,38%), explicado fundamentalmente por el daño parcial en las carreteras de la Red Vial Fundamental, Departamental y Municipal, esto no solo implicó un mayor costo de operación en las carreteras, sino que la intransitabilidad también perjudicó el flujo y desarrollo normal de distintas actividades económicas. Otros sectores, que sin embargo, no sufrieron una mayor afectación fueron los de telecomunicaciones y electricidad, 0,10% y 0,28% respectivamente, donde se observaron cortes en los servicios que fueron restablecidos en un tiempo oportuno (UDAPE 2015).

Políticas públicas y cambio climático en Bolivia

Bolivia suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en el marco de la Conferencia de Río de 1992, y la ratificó en 1994, comprometiéndose a incorporar en sus acciones de política pública la gestión del fenómeno de cambio climático. En los hechos el cambio climático pasó desapercibido en la política pública nacional, si bien se creó una institucionalidad referente al tema, a través del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC), y se cumplieron con la primera y segunda comunicación nacional a la convención, no obstante, estas acciones se constituyeron en hechos que respondían a obligaciones exógenas, no asimiladas a partir de las necesidades y prioridades nacionales. Esta situación explica el por qué la dimensión ambiental, en particular el cambio climático, siempre fue marginal en la política pública nacional. Situación que parecía que iba a tener un cambio con el gobierno de Evo Morales, ya que uno de los enfoques diferenciadores en la agenda y el discurso descolonizante, era la construcción de alternativas al desarrollo, basados en la defensa y respeto de la naturaleza, de la Madre Tierra, fundado en la recuperación, desde el saber ancestral de los pueblos, una forma de relacionamiento en la que el ser humano era parte de la naturaleza.

Argumentos y agendamientos políticos que tuvieron sus desfases a nivel internacional y nacional, siguieron rutas contrapuestas. A nivel internacional se logró captar la atención, el interés y apoyo de organizaciones ambientalistas, pueblos indígenas y organizaciones sociales, que escuchaban propuestas y lecturas coherentes con las demandas sociales y ambientales, respuestas alternativas a la crisis civilizatoria, que parecía definir rutas opcionales a los modelos convencionales, rutas con sensibilidad ambiental y social.

Gráfico No. 6



Fuente: Elaboración propia

Si bien los gobiernos, aparentemente progresistas como el de Ecuador y Bolivia, plasmaron en el Buen Vivir, el Vivir Bien, al menos conceptual y discursivamente, una versión que superaba los desarrollos “alternativos” e intentaba ser una “alternativa al desarrollo”; en síntesis, una opción radicalmente distinta a todas las ideas de desarrollo. En los hechos, las acciones de los gobiernos, en medio de las riquezas naturales de los países, generaron fuertes tensiones ideológicas respecto al accionar en torno al aprovechamiento de dicha riqueza natural. Eso explica las dificultades y contradicciones en la práctica, donde en muchos casos se vuelve a caer, por ejemplo, en las conocidas estrategias extractivistas asentadas en el petróleo, los minerales y la agro-exportación. Mientras que en el caso ecuatoriano no están claramente diseñadas las vías de superación del extractivismo, el Plan Nacional de Desarrollo (2006) de Bolivia, contenía la idea de Vivir Bien como una adjetivación, pero tampoco lograba torcer el rumbo de una acentuación de las metas extractivistas (Gudynas y Acosta 2011).

Bolivia entiende el Vivir Bien como el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo, vinculado a una visión holística e integral que prioriza el alcance del desarrollo integral en armonía con la naturaleza y como la solución estructural a la crisis climática mundial. El Vivir Bien se expresa en la complementariedad de derechos de los pueblos a vivir sin pobreza y en la realización plena de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos de la Madre Tierra, que integra la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos,

interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común (Estado Plurinacional de Bolivia 2015).

En cuanto a la gestión pública y la definición de la institucionalidad y marco normativo, se han hecho avances, la creación de una instancia como la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT), que es la que deberá asumir la responsabilidad de definir las políticas públicas en materia de cambio climático, realizar la coordinación interministerial y definir una política nacional de cambio climático. La base legal está definida por la Constitución Política del Estado (2009), la Ley 071 de los Derechos de la Madre Tierra (2010) y la Ley 300, la Ley Marco de la Madre Tierra y el Desarrollo Integral para el Vivir Bien, el D.S. 1696 (2013) que reglamenta el funcionamiento de la APMT, sus mecanismos de operación y la modalidad de fideicomiso del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra.

Este marco normativo e institucional, se traduce en cuatro mecanismos de acción, relacionados a la gestión y la política del cambio climático:

- *Mecanismo de Adaptación*
- *Mecanismo de mitigación*
- *Mecanismo conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra*
- *Mecanismo de financiamiento (Fondo Plurinacional de la Madre Tierra)*

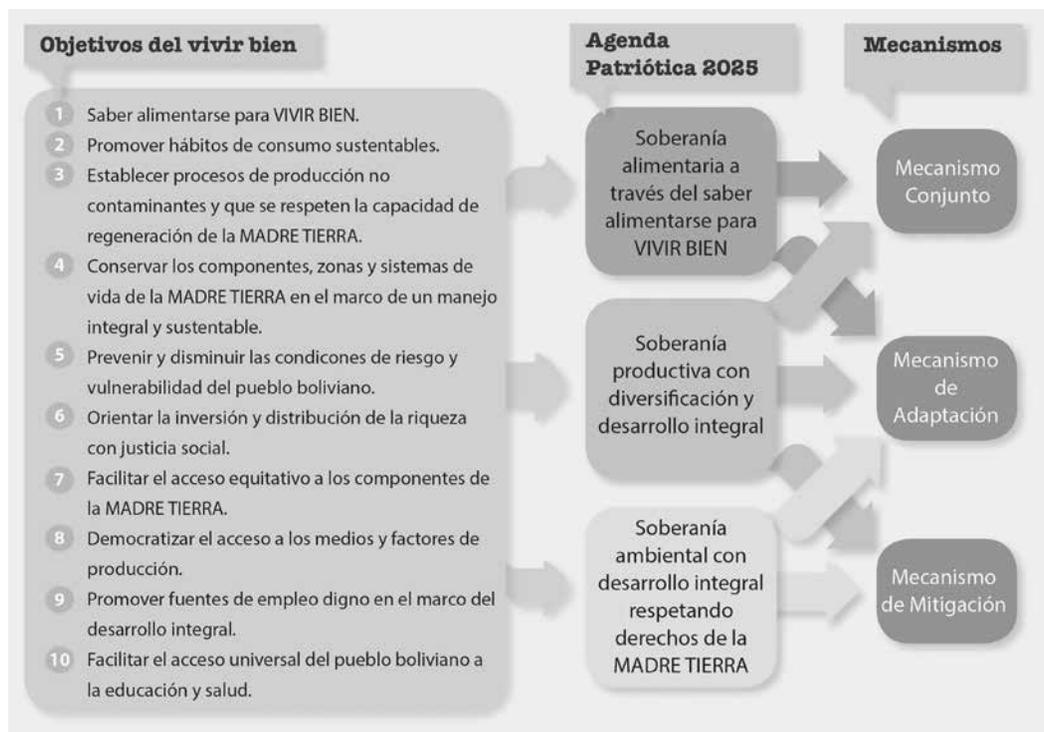
Mecanismos que a su vez, se articulan con la planificación a largo plazo, que se plasma en la Agenda Patriótica 2025, que se traduce en 13 pilares, y como afirma el estudio del Grupo de Financiamiento Climático de Latino América y el Caribe (GFLAC), establece vinculaciones con relación al cambio climático, en especial en tres líneas:

- La vinculación entre la agenda agraria y forestal, la complementariedad entre la producción de alimentos y el manejo y conservación de bosques.
- Eficiencia de los sistemas productivos, con altos rendimientos agropecuarios, incorporando el enfoque de sistemas de vida con visión biocultural y sostenimiento de la capacidad de regeneración de la Madre Tierra.
- Desarrollo de procesos de gestión territorial para el desarrollo de sistemas productivos sustentables con uso óptimo de

suelos, donde se combina la conservación de bosques y las funciones ambientales con la realización de actividades productivas y la producción de alimentos (GFLAC 2016).

Gráfico No. 7

Objetivos del Vivir Bien y pilares de la Agenda Patriótica 2025 articulados con los mecanismos de cambio climático



Fuente: GFLAC 2016

Entre los principios de la política de cambio climático están la no mercantilización de la Madre Tierra, y por ende de los recursos que forman parte de ella y respecto a los derechos de la Madre Tierra, la cosmovisión y el manejo integral de los recursos.

En este marco, el enfoque de los lineamientos de la Política Plurinacional de Cambio Climático, busca abordar los siguientes aspectos:

- Manejo integral y sustentable de los bosques y sistemas de vida
- Transformación matriz energética
- Medidas de eficiencia energética

- Reducción de GEIs provenientes de residuos y aguas residuales
- Resiliencia climática de los sistemas productivos agropecuarios, piscícolas y forestales
- Restauración de suelos
- Gestión integral del agua
- Gestión de riesgo
- Comunicación y gestión de la información
- Educación Integral
- Prevención salud
- Saberes ancestrales y locales
- Investigación
- Gestión de recursos financieros
- Consumo responsable
- Acciones de responsabilidad institucional

Estas políticas deberían permitir alcanzar y ser coherentes con las Contribuciones Nacionales Determinadas (INDCs por sus siglas en inglés), que en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas para Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, el Estado Plurinacional de Bolivia busca alcanzar en el período 2015-2030. Las contribuciones, en los rubros de agua, energía, bosques y agricultura, con esfuerzo nacional, de acuerdo a la línea base 2010, define los siguientes objetivos:

- *Agua: Incrementar de forma integral la capacidad de adaptación y reducir sistemáticamente la vulnerabilidad hídrica del país.*
- *Energía: Incrementar la capacidad de generación eléctrica a través de energías renovables para el desarrollo local y de la región.*
- *Bosques y agricultura: Incrementar la capacidad de mitigación y adaptación conjunta a través del manejo integral y sustentable de los bosques.*

Estos objetivos, sin embargo no guardan coherencia con la tendencia de las políticas públicas, en especial en relación a la capacidad de adaptación respecto a la superación de la vulnerabilidad hídrica,

el último año se ha profundizado la crisis hídrica a nivel nacional, vulnerando el derecho humano al agua, el cual se reconoce como derecho humano fundamental por la Constitución Política del Estado. En relación al objetivo de la generación eléctrica a través de “energías renovables”, las inversiones nacionales no reflejan esta intencionalidad, menos aun cuando la prioridad están en mega obras cuya finalidad es la exportación de energía con afectaciones a los recursos hídricos en ecosistemas altamente vulnerables. El manejo integral y sustentable de los bosques, entra en contradicción con la política de expansión de la frontera agrícola y la agresiva exploración en áreas protegidas.

Un aspecto central para la política pública del cambio climático y el cumplimiento de los compromisos internacionales es el financiamiento que se destina a este sector, como muestra de la priorización de la política pública nacional. El estudio de financiamiento del GFLAC (2016) respecto al caso boliviano destaca los siguientes aspectos:

- Los recursos destinados al cambio climático son mínimos con respecto al gasto público del país. El año 2014, representó 0.9% del Presupuesto General del Estado (PGE) 252 millones de USD, el año 2015 este porcentaje disminuyó a 0.8%, con 258 millones de USD.
- El sector más beneficiado por esta asignación fue el de transportes, quien el 2014 se llevó 91.9% del presupuesto para cambio climático y 75.3% en 2015. Agricultura, con 2.1% en 2014, 18.8% en 2015, y Bosques con 2.7% 2014 y 2.9%, 2015
- Esta distribución sectorial explica que la mayor parte del presupuesto esté siendo dirigido a mitigación, que recibió 93% del total en 2014 y 78% en 2015. Adaptación sólo contó con 1% del total de recursos de ambos años.
- Resulta llamativo que, mientras el país está recibiendo recursos internacionales direccionados principalmente a adaptación, su presupuesto público priorice las acciones de mitigación (GFLAC 2016), desconociendo la relevancia que tiene el componente de adaptación en el caso de sectores como ganadería y agricultura que representan el 62% de daños y pérdidas por eventos climáticos a nivel nacional.
- Además, el Estado Plurinacional de Bolivia no cuenta con ningún instrumento técnico, ni mecanismo en el sistema estatal de inversión y financiamiento para el manejo de recursos destinados al Cambio Climático.

Si observamos los datos respecto al destino de los fondos, destaca la importancia del sector hídrico, que si bien es relevante, no obstante en términos de fondos asignados, estos son mínimos. Situación similar se da en el caso de la agricultura, y el manejo de riesgos, este último se reduce al 8%.

Cuadro No. 3

Destino de los fondos por sectores en valor y porcentaje

SECTORES	Valor (millones USD)	En porcentaje
Agua	167	53%
Agricultura	70	22%
Manejo de Riesgos y Desastres Naturales	25	8%
Energía	23	7%
Bosques y Manejo Forestal	19	6%
Actividad Transversal	10	3%
Transporte	0,83	0%
Medio Ambiente	4	1%
Residuos	0,01	0%
TOTAL	318	100%

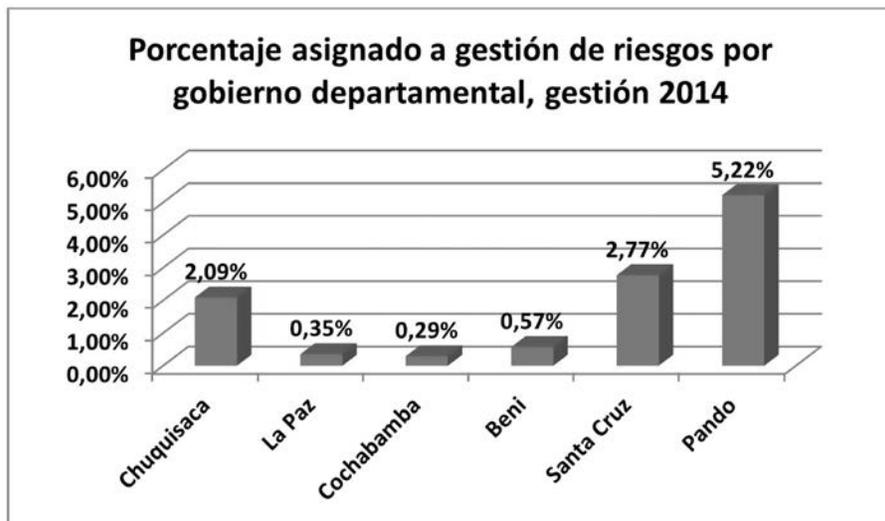
Fuente: GFLAC 2016

Estos datos, destacan la importancia y la urgencia de atención a las afectaciones que generan los eventos climáticos en la población y sus medios de vida, sin embargo, este problema no está siendo internalizado en la política pública y la gestión a nivel nacional, departamental y municipal. La gestión de riesgos sigue siendo una acción marginal en la gestión pública, aspecto que se traduce en la asignación de presupuesto para cambio climático y gestión de riesgos. A nivel nacional los datos muestran que el año 2014 y 2015 la asignación presupuestaria alcanzó apenas al 0,9% y 0,8% respectivamente. No habiendo relación con la magnitud de los impactos económicos y sociales que generan los fenómenos climáticos.

Si consideramos esta realidad a nivel departamental, los datos muestran que existe una asignación un poco mayor a gestión de riesgos pero todavía marginal, además llama la atención que los departamentos con mayor nivel de afectación como son Beni, Cochabamba y La Paz son, a su vez, los que tienen menor porcentaje presupuestario para este rubro. Destaca entre

los departamentos considerados la asignación de Pando (5,22%), que en términos de impactos en población primaria alcanzó al 14% (Cuadro No. 1).

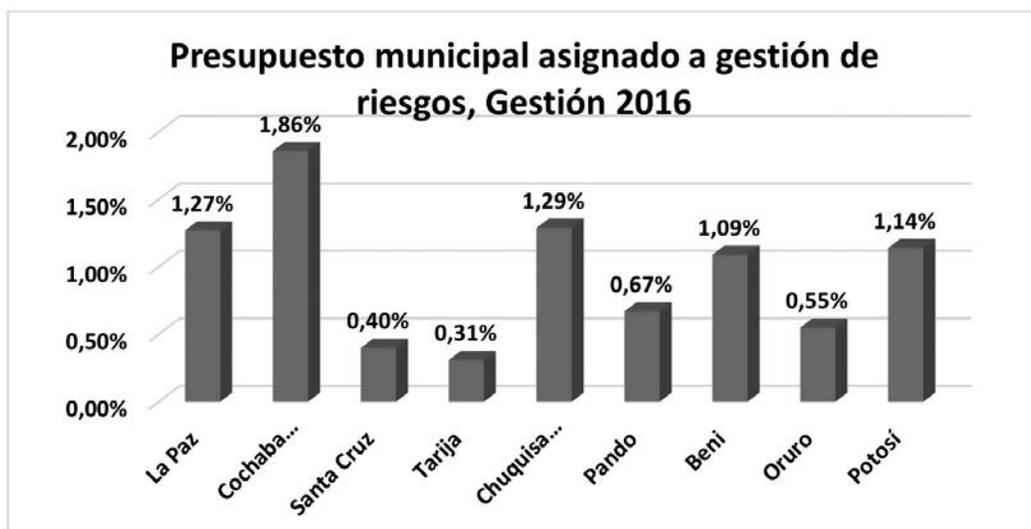
Gráfico No. 8



Fuente: UDAPE 2015 en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

A nivel municipal la realidad no es muy distinta, se mantiene la falta de priorización de la gestión de riesgos en la estructura presupuestaria, no obstante, los gobiernos municipales tienen una ligera mayor participación en sus presupuestos, esto se explica porque en la mayoría de los casos las respuestas de apoyo ante los impactos climáticos se da a nivel municipal, los municipios en los que hay mayor asignación al ítem de gestión de riesgos son Cochabamba, La Paz, Chuquisaca, Potosí y Beni, aunque en porcentajes de participación, en general, muy bajos, tal como se muestra a continuación.

Gráfico No. 9



Fuente: Elaboración propia en base a datos Fundación Jubileo 2016

Esta situación de eventos climáticos adversos y la poca atención y priorización de la gestión de riesgos en la gestión pública, se profundiza por la existencia de territorios, ecosistemas y sistemas sociales cada vez más vulnerables, que sufren los impactos de la ampliación de la frontera agrícola, deforestación y actividades extractivas e industriales, generando un círculo vicioso de mayor afectación y pérdida de los medios de vida.

Esta realidad se esperaría que sea incorporada en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020, que define, en el marco de la Agenda Patriótica, metas y resultados específicos. Las cuales, en teoría, deberían reflejar cambios estructurales en las condiciones de vida de la población de cara a avanzar en la construcción del Vivir Bien en armonía con la naturaleza.

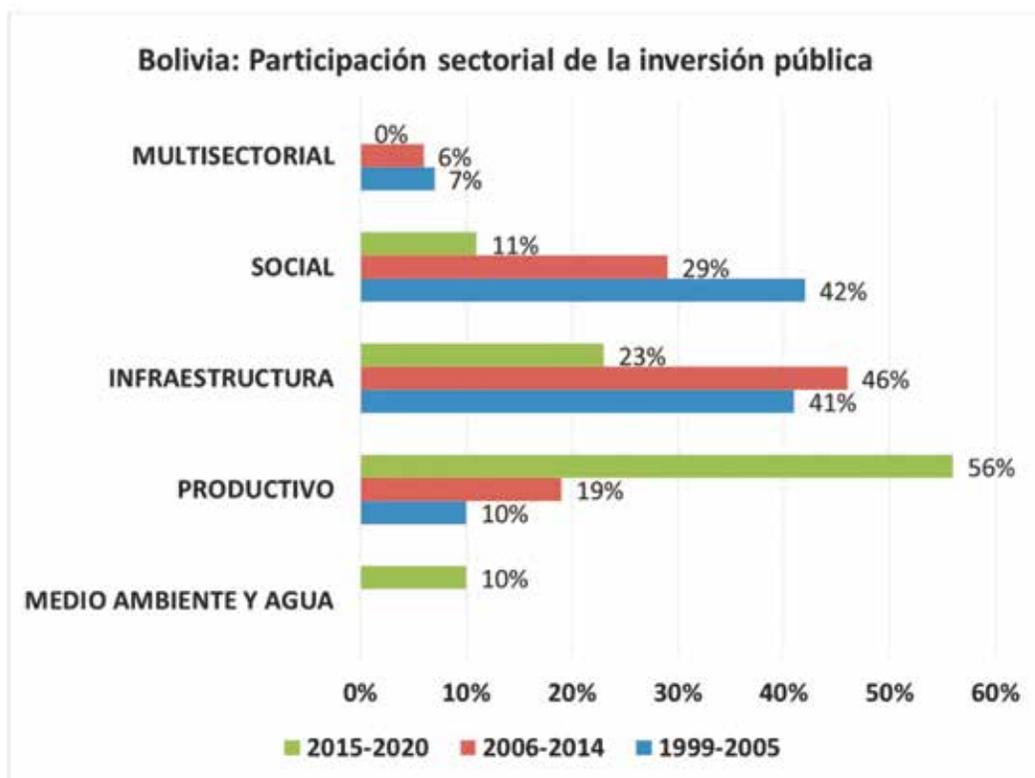
Un aspecto importante al analizar el PDES 2016-2020, es el manejo de metas diferenciadas entre los INDCs y el PDES 2016-2020, que dificulta visibilizar la real incorporación y conectividad entre ambas apuestas y compromisos del gobierno, de cara a la construcción de condiciones de equidad y sostenibilidad. También, llama la atención el énfasis del sector de energía de cara al mercado externo, a la consolidación de Bolivia como el centro energético regional, basado fundamentalmente en una apuesta en exportación de gas y electricidad, aunque en las metas al 2030 se especifica que la exportación de electricidad será en base a fuentes renovables.

Esta meta aún no parece muy viable en el sentido que se requiere mayor voluntad política e inversiones más agresivas en energías renovables, más allá de solo plantas pilotos, contrariamente las políticas nacionales están promoviendo mega plantas hidroeléctricas que generan impactos sobre los ecosistemas y proyectos de energía nuclear, pese a la incertidumbre y rechazo de la población; donde la armonía de los componentes de equidad, derechos de la Madre Tierra con el Desarrollo Productivo no aparecen como preocupaciones principales de cara a la construcción del Vivir Bien. Por tanto, se sigue priorizando objetivos económicos y de lógica rentista sobre los de recursos naturales, dejando otra vez de lado el construir bases sólidas en el ámbito social y ambiental

Otro aspecto, es que si bien los INDCs plantean el cambio en la participación de las fuentes de energía a nivel nacional, no obstante, no aparecen metas específicas con relación a procesos transicionales que marquen esta ruta, no se incorpora en los compromisos cambios específicos en la matriz energética nacional y cambios en el peso del sector hidrocarburífero en la economía nacional. Estos fines serían señales claras hacia la construcción de paradigmas de desarrollo alternativo, como el Vivir Bien.

Finalmente, un aspecto que tampoco se pone énfasis es cómo se garantiza la participación ciudadana y la incorporación de esta en la definición y toma de decisiones de política pública. Es decir, cómo se garantiza que estas metas estén efectivamente recogiendo y respondiendo a los imaginarios de bienestar, de Vivir Bien de la gente de a pie. Para esto se analiza la participación sectorial de la inversión pública nacional.

Gráfico No. 10



Fuente: Elaboración propia en base a Estado Plurinacional de Bolivia 2015.

Para alcanzar las metas y resultados previstos en el período 2015-2020, se ha estimado que la inversión alcanzaría alrededor de \$us 48.574 millones, fortaleciendo las inversiones para los sectores productivos, en particular procesos de industrialización y generación de valor agregado, que representan el 56% del total y corresponden a proyectos estratégicos en industria hidrocarburífera, industria minera, agropecuaria, turismo, energía, industria manufacturera y otros complejos industriales, entre otros (Estado Plurinacional de Bolivia 2015: 200)

Un componente que acompaña estas inversiones productivas, es el del sector de infraestructura, el cual está orientado a garantizar las condiciones de desarrollo productivo, que en el período 2015-2020 representarán el 23% del total, en particular transporte y comunicaciones, sector que en relación a las gestiones anteriores analizadas, tendrá una disminución sustancial, esto se podría explicar por la infraestructura ya existente, que hace que las necesidades vayan disminuyendo, según se van obteniendo logros en

infraestructura. Pero, esta lógica no sirve para mirar el componente social, que ha tenido una disminución ya sustancial en el período 2006-2014, tendencia que se profundizará en el periodo 2015-2020, generando una transferencia de recursos de lo social hacia lo productivo. Este componente no es coherente cuando hay una prioridad de reducción de los indicadores de pobreza y brechas sociales a nivel nacional, así como necesidades de mejora de los servicios de salud y educación en el país. Aunque el plan reconoce que “existe una articulación directa entre las inversiones en el sector social y aquellas relacionadas con medio ambiente y agua. Los recursos destinados a los sectores sociales (11%) y medio ambiente y agua (10%) hacen un total de 21% de las inversiones. Las inversiones en las áreas de medio ambiente y social, contemplan proyectos de riego, recursos hídricos, saneamiento básico, urbanismo y vivienda, salud, educación y deportes, que garantizan el derecho humano al acceso a agua y servicios básicos; así como el cuidado del medio ambiente, el ejercicio de derechos e igualdad, la seguridad ciudadana y la defensa nacional” (Estado Plurinacional de Bolivia 2015:200).

Un ámbito que vale la pena destacar es la aparición específica del sector medio ambiente y agua, que tendrá en el período 2015-2020 una participación del 10%, sector que antes estaba agrupado en los multisectoriales o en algunos de los otros componentes sectoriales. Esta es una buena señal, pero aún insuficiente, sería importante que también los componentes de inversión social, productivo y ambiental reflejen los equilibrios que se destacan en la concepción del Vivir Bien y el Desarrollo Integral como propone tanto la Agenda Patriótica como el PDES 216-2020. Más aún si reconocemos, como también se reconoce en el análisis gubernamental, que las lógicas de desarrollo economicistas del período neoliberal, han generado brechas sociales y de deterioro de las condiciones ambientales. El seguir con un énfasis del 56% en el componente productivo versus 10% ambiental y 11% social, es una muestra de la existencia de desequilibrios y falta de coherencia entre el discurso y la acción política de cara a la construcción de lógicas distintas de desarrollo, donde se priorice la vida, el “Vivir Bien”, los impactos reales sobre las condiciones de vida de las personas, comunidades y pueblos.

Contradicciones y desencuentros entre el discurso y la práctica

El análisis de las políticas públicas referentes al cambio climático en Bolivia, nos permite evidenciar que si bien hay todo un discurso, de rechazo a la visión de desarrollo capitalista, al modelo neoliberal, basado en la lógica del mercado, causante de la crisis global y la crisis civilizatoria que hoy atraviesa la humanidad y el planeta, sin embargo, las políticas públicas bolivianas

siguen está misma lógica. Hay una total subordinación al mercado, en especial el mercado externo, que dicta las prioridades productivas a nivel nacional. Esta lógica que asume el gobierno “progresista” de Bolivia entra en total contradicción con el paradigma del Vivir Bien, que propugna el Estado, un paradigma que recupera la cosmovisión y saberes ancestrales de relacionamiento armónico con la Madre Tierra, entra en contradicción con la Ley Marco de la Madre Tierra y el Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300), en la cual en el artículo 4, recogiendo el artículo 2 de la Ley 071 de los Derechos de la Madre Tierra, define como principios:

- La Compatibilidad y complementariedad de derechos, obligaciones y deberes: a) Derechos de la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público. b) Derechos colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas. c) Derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano para Vivir Bien a través de su desarrollo integral. d) Derecho de la población urbana y rural a vivir en una sociedad justa, equitativa y solidaria sin pobreza material, social y espiritual; así como su articulación con las obligaciones del Estado Plurinacional de Bolivia y los deberes de la sociedad y las personas.
- No mercantilización de las funciones ambientales de la Madre Tierra
- Integralidad
- Prever y evitar los daños a los componentes de la Madre Tierra.
- Garantía de restauración y regeneración de la Madre Tierra.
- Responsabilidad histórica
- Prioridad de prevención
- Participación plural
- Agua para la vida
- Solidaridad entre seres humanos
- Relación armónica
- Justicia social
- Justicia climática
- Economía plural

- Complementariedad y equilibrio
- Diálogo de saberes

Estos principios sin embargo, no se reflejan en el Plan Nacional de Desarrollo, ni en las políticas públicas nacionales, más bien se evidencian fuertes contradicciones y desencuentros:

- El cambio climático se ha constituido en un mecanismo de distracción política, económica y social, ya que no abarca temas estructurales encaminados a procesos transicionales y transformadores, en especial productivos y energéticos. Aparece como discurso, pero en los hechos se subordina a las lógicas desarrollistas y extractivas. Sirve para construir y mantener una imagen y discurso ideológico pero no da el próximo paso hacia la operacionalización.
- A la luz del “Principio del Derecho al desarrollo” se siguen con prácticas de depredación y pisoteo de los derechos de la Madre Tierra y de los derechos de los pueblos indígenas.
- Hay un reconocimiento de la participación ciudadana en la temática climática, pero estrictamente discursiva, en los hechos se persigue y se trata de acallar las voces de los actores que defienden el medio ambiente, e intenta hacer manifiestas las contradicciones entre las políticas y el respeto de los derechos de la Madre Tierra y de los pueblos indígenas.
- Las características y la relevancia de estos mecanismos e instancias de participación no son efectivos, más bien están supeditadas a los intereses y prioridades de las estrategias de desarrollo y el apoyo político.
- En la práctica se evidencian contradicciones y grandes desencuentros entre esta visión y las actuales políticas y lógicas de desarrollo que el Estado Plurinacional de Bolivia lleva adelante.
- La desvinculación del cambio climático de las políticas de desarrollo.
- Hay un discurso construido en torno al cambio climático, la responsabilidad de los países desarrollados, la deuda climática, que está internalizada tanto en el aparato público como en las organizaciones afines al gobierno, que impide establecer la vinculación y la necesaria coherencia entre el cambio climático y las acciones de “desarrollo”.

- Hay un déficit en la implementación y ejecución de las medidas de gobierno relacionadas con el cumplimiento de los objetivos y compromisos respecto a cambio climático.
- Fuerte debilidad en la integración y articulación de las políticas climáticas con políticas sectoriales y políticas macroeconómicas.
- Insuficientes fondos dirigidos a la implementación de políticas públicas de cambio climático, además de una fuerte dependencia de fondos externos. Lo cual muestra que los fondos asignados a la problemática del cambio climático, pese a sus impactos en los medios y sistemas de vida locales, deben ser definidos por la cooperación internacional.
- En términos operativos, aún no hay en la actualidad un enfoque de cambio climático y gestión de riesgos, la orientación al medio ambiente es la que todavía ha primado en la política pública. El tema de cambio climático aparece en diversos sectores a través de programas sectoriales, como el de agua, cuencas, áreas protegidas, gestión de riesgo y desastres, entre algunos, pero esto ocasiona que no exista una política clara y directa que aborde la problemática, es todo y es nada.

Hacer frente al cambio climático debería significar, entre otros:

- Cambio real en el actual patrón de desarrollo extractivista, por los impactos que generan sobre la Madre Tierra y población, en particular sectores vulnerables. Demostrando en la práctica que es posible transitar hacia rutas y metas alternativas y diversas.
- Cambio de la matriz energética y productiva, en el marco de una justicia climática.
- Frente a una política agresiva de generar recursos a través de la exportación de energía vía mega-represas y termoeléctricas, es necesario buscar propuestas alternativas reales con base en fuentes limpias como la energía solar, eólica, biomasa o micro-hidroeléctricas, encaminadas a una economía carbono neutral.
- Controlar, en forma efectiva, los procesos de deforestación, en particular relacionados con los chaqueos y habilitación de tierras para la expansión de frontera agrícola y ganadera.
- Asignación de fondos efectivos encaminados a proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático.

- Fortalecer la participación de la sociedad civil y respetar derechos de los pueblos indígenas, el respeto a la consulta previa, libre e informada.
- Garantizar la libertad de acceso a información, libertad de expresión y facilitar procesos de diálogo de debate, respetando los disensos y escuchando las demandas y propuestas de los pueblos, la sociedad civil respecto a las rutas alternativas al extractivismo depredador, que muestra la coherencia con los discursos para hacer frente el cambio climático y respetar los límites y funciones naturales.
- El extractivismo, y las excusas desarrollistas, no son sinónimos y manifestaciones del “Vivir Bien” y no deben ser justificaciones para depredar a la Madre Tierra, base del sustento nacional y planetario, ni para pisotear derechos de los pueblos indígenas y de la sociedad boliviana. Es necesario lograr que la defensa y respeto a la vida. “LA VIDA NOS INSPIRA”, slogan que maneja el gobierno, se constituya efectivamente en la inspiración y la base de la toma de decisiones justas, equitativas, éticas y sustentables, bases y principios de la definición de prioridades y políticas públicas nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Batto, Amos. 2014. “La problemática de las emisiones de gases de efecto invernadero en Bolivia”, Reacción climática. La Paz.

Estado Plurinacional de Bolivia. 2015. Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, La Paz.

_____. 2012. Ley 300, Ley marco de la Madre Tierra y el desarrollo integral para el Vivir Bien. La Paz, 15 de octubre.

Estermann, Josef. 2012). “Crisis civilizatoria y Vivir Bien” en POLIS Revista Latinoamericana No. 33, Hacia la construcción de un paradigma social. Santiago de Chile, pp.22.

Grupo de Financiamiento Climático LAC (GFLAC). 2016. Informe de país para financiamiento de Cambio Climático: Bolivia, La Paz: Fundación Jubileo, LIDEMA, GFLAC.

Grupo de Trabajo Cambio Climático y Justicia (GTCCJ). 2014. Cartilla No 4. Extractivismo, Cochabamba, Mayo.

Gudynas, Eduardo y Acosta, Alberto. 2011. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternative, en Utopía y Praxis Latinoamericana / Año 16. N° 53 (Abril-Junio, 2011) Pp. 71 - 83 Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social , Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.

Oxfam International – Fundepco. 2009. Amenazas, vulnerabilidades y riesgos en Bolivia, La Paz: OXFAM – Fundepco.

Jemio, Luis Carlos y Andersen, Lykke. 2013. Cambio climático en Bolivia hasta el 2100: Integración de efectos directos, indirectos y dinámicos usando un modelo de equilibrio general computable, INESAD, La Paz.

Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). 2014. 5to. Informe, Ginebra, Suiza.

Programa Nacional de Cambios Climáticos (PNCC). 2007. Mecanismo Nacional de adaptación al Cambio climático, Ministerio de planificación del desarrollo, Viceministerio de planificación territorial y ambiental, La Paz: Programa Nacional de Cambios Climáticos.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. Guía metodológica de sistematización del conocimiento del cambio climático en Bolivia, Fortalecimiento de las capacidades nacionales de sistematización del conocimiento, información y difusión del cambio climático en Bolivia, BOL/60130 PNUD-Bolivia. pp.41.

Ricaldi, Tania. 2016. “Acuerdo de París. ¿Retórica o compromisos reales ante la crisis climática? En Revista Cuarto Intermedio, Cochabamba. Enero.

Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE). 2015. Evaluación de daños y pérdidas por eventos climáticos, Bolivia 2013-2014. Unidad de Análisis de Política Económica – Banco Mundial, La Paz: Editorial Greco Srl.

INVIABILIDAD DEL EXTRACTIVISMO HIDROELÉCTRICO

Pablo Solón*

Construir mega hidroeléctricas para exportar electricidad es el nuevo recetario extractivista para Bolivia. El gobierno busca pasar de una potencia instalada de 1.600 MW a 13.382 MW hasta el 2025. Esta expansión de la potencia eléctrica se daría sobre todo a partir de la construcción de grandes hidroeléctricas que multiplicarían por ocho la actual capacidad instalada.

Este incremento en la capacidad de generación eléctrica estará destinado fundamentalmente a la exportación de energía eléctrica ya que, según estudios del Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, la demanda nacional requerirá para el 2025 de una potencia instalada de un poco más de 3.000 MW lo que permitiría la exportación de un excedente de 10.000 MW.

Este salto en la producción se daría sobre todo a través de mega proyectos hidroeléctricos como El Bala-Chepete, Cachuela Esperanza, la represa Binacional en el río Madera y el Complejo hidroeléctrico de Río Grande que incluiría las represas de Seripona, Jatun Pampa, Cañahuecal, Las Juntas, Ocampo, Peña Blanca, La Pesca y Pirapó, todos ubicados en la sub cuenca del río Grande.

¿Corazón energético de Sudamérica?

El principal slogan del gobierno es transformar a Bolivia en el corazón energético de Sudamérica. En la actualidad el principal exportador de electricidad en la región es Paraguay con una participación del 90% y Brasil es el más grande importador con un 74% seguido por la Argentina con un 21%. Las exportaciones e importaciones por fuera del triángulo Paraguay-Brasil-Argentina son bastante menores

* Pablo Solón activista y analista sobre cambio climático, agua, tratados de libre comercio, integración y alternativas sistémicas. Fue embajador del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación Solón en Bolivia una institución creada en el año 1994 para preservar y promover la obra y el pensamiento del muralista boliviano Walter Solón Romero Gonzales (1923-1999).

Esto se debe a que los “intercambios de energía” entre Paraguay, Brasil y Argentina son producto fundamentalmente de empresas hidroeléctricas binacionales en los cuales la inversión y el mercado están principalmente garantizados por la coparticipación de los países en dichos proyectos.

Con la excepción de la mega hidroeléctrica de Bolivia y Brasil que estaría ubicada en el río Madera todos los otros mega emprendimientos bolivianos no serían de carácter binacional. El Bala-Chepete, Cachuela Esperanza, y el Complejo hidroeléctrico de Río Grande serían mega hidroeléctricas que estarían totalmente en territorio nacional y que estarían destinadas fundamentalmente a la exportación de la electricidad a países vecinos.

Paliar el extractivismo del gas con un nuevo extractivismo

La idea de Bolivia corazón energético de Suramérica siempre ha estado presente a lo largo de las últimas décadas, sin embargo hoy ha cobrado una gran relevancia por la caída de ingresos por exportación de hidrocarburos del país debido a la disminución de precios del petróleo a nivel mundial. El 2017, los ingresos por regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) retornarán a niveles muy cercanos a los de 2006, año de la nacionalización de los hidrocarburos.

El precio de venta a la Argentina que en el año 2012 superó los 11 \$US por millón de BTU (Unidad Térmica Británica) ha llegado a fines del 2016 a menos de 3 \$US por millón de BTU. Pero no solamente están cayendo los precios e ingresos del gas que se exporta al Brasil y Argentina, sino que además las reservas de gas natural están bajando. Además el consumo doméstico de gas natural se está incrementando y no es posible pensar en un incremento sustantivo de volúmenes de exportación en el corto plazo.

La situación es tan grave que en el mes de Julio del 2016 la Argentina aplicó una multa de 2.224.068 dólares a Bolivia por incumplir con el suministro de gas al vecino país. Según la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) YPFB debía haber entregado 21,55 millones de metros cúbicos diarios (MMm³/d) y lo que YPFB entregó en promedio fue 15,40 MMm³/d. Es decir 6,15 MMm³/d menos de lo solicitado.

En el mes de Julio del 2016 la producción total de gas alcanzó en el país los 55,08 MMm³/d. De este volumen 12,49 MMm³/d fueron a abastecer al mercado interno, 27,19 MMm³/d se exportaron al Brasil y sólo quedaron 15,40 MMm³/d para su venta a la Argentina.

La caída de ingresos por exportaciones de gas no sólo tiene un grave impacto económico sino político. La lógica dominante durante la última

década ha sido la de un Estado exportador de gas que distribuye la renta entre las regiones y los bolivianos a través de una serie de mecanismos y programas sociales. La fortaleza del gobierno depende de su capacidad de repartir esos dineros que se generan a partir de la actividad extractivista del gas. La disminución radical de dichos ingresos abre entonces no sólo una crisis económica en el país sino una crisis política. El Estado “padrino” ya no es viable.

¿Qué hacer frente a esta situación? ¿Reinventar un nuevo extractivismo que compense la caída del viejo extractivismo? Ese es el camino que ha escogido el gobierno.

El ejemplo del Chepete y El Bala

Proyectos mega - hidroeléctricos como El Bala y Cachuela Esperanza vienen de mediados del siglo pasado y varias veces han sido desechados después de costosos estudios. Independientemente de los graves impactos ambientales y sociales, sus beneficios económicos son, por decir lo menos, muy dudosos. Veamos de manera resumida algunos datos relevantes de El Bala y el Chepete a partir de lo que dicen sus fichas ambientales.

- El proyecto hidroeléctrico de El Bala estaría formado por dos hidroeléctricas sobre el río Beni. Un primer componente estaría ubicado en el angosto Chepete ubicado 70 km aguas arriba de Rurrenabaque y un segundo componente estaría cerca del angosto El Bala ubicado 13,5 km aguas arriba de esa misma población.
- La represa del Chepete sería de 183 metros de altura y elevaría el nivel del agua hasta 400 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.). La de El Bala sería una presa flexible de 48 metros de altura que elevaría el nivel del agua hasta 220 m.s.n.m. A diferencia de la presa del Chepete que sería un muro de concreto, la presa de El Bala estaría formada por compuertas y generadores que estarían en el medio del río.
- El embalse del Chepete sería de 677 Km². El embalse de El Bala abarcaría 94 km². Ambos embalses en total generarían una inundación de 771 Km². Como referencia, la superficie total de la mancha urbana de la ciudad de La Paz es en la actualidad de 149 km². En otras palabras los dos embalses cubrirían un área que sería cinco veces la mancha urbana de la ciudad de La Paz. Si el Lago Poopó no recupera su caudal, el Chepete sería el segundo lago más grande de Bolivia. Según la ficha ambiental del Chepete “el área de influencia total” de este proyecto sería de 1,931 km² lo que es equivalente a 13 veces el área de la mancha urbana de La Paz.

- Dentro de las áreas inundadas por el Chepete estarían 2.314 habitantes y en el caso de El Bala 900 habitantes. En total, según las fichas ambientales, 3.214 habitantes, en su absoluta mayoría indígena-campesinos, quedarían bajo el agua y tendrían que ser reubicados. Así mismo, 1.950 habitantes estarían en las áreas colindantes a los dos embalses y sufrirían una afectación no precisada en las fichas ambientales.
- Las fichas ambientales no explican la magnitud del impacto en la salud humana que provocarían las aguas estancadas de ambos embalses en la proliferación de mosquitos y enfermedades.
- Las fichas ambientales registran en el área 424 especies de flora, 201 especies de mamíferos terrestres, 652 especies de aves, 483 especies de anfibios y reptiles y 515 especies de peces, pero no precisan que especies podrían desaparecer para siempre ni cuantos ejemplares de cada especie serían afectados. Una de las pocas medidas de mitigación que figura en los documentos anexos de la ficha ambiental es un ascensor y una escalera de peces para mitigar el impacto sobre los peces que nadan aguas arriba para colocar sus huevos y que súbitamente se encontrarán en el Chepete con una muralla de concreto de 183 metros de altura.
- Los embalses, caminos y líneas de transmisión eléctrica generarán una deforestación superior a las cien mil hectáreas.
- Las fichas ambientales no cuantifican las emisiones de gases de efecto invernadero que produciría dicha deforestación y la descomposición de la maleza y los bosques inundados por los embalses. La deforestación producirá la pérdida de miles de árboles que actualmente almacenan dióxido carbono (CO₂) y así mismo generará gas metano (CH₄), que es alrededor de 25 veces más potente que el CO₂.
- El impacto de las represas del Chepete y El Bala aguas abajo y a lo largo de toda la sub cuenca no es detallado en las fichas ambientales. Gran parte de los sedimentos y nutrientes que fertilizan las tierras aguas abajo, quedarían atrapados en las presas afectando la producción agrícola, el ciclo de los peces y la biodiversidad en la región.
- En el área a ser inundada se encuentra un patrimonio arqueológico de hace 4.000 años que aún no ha sido propiamente estudiado.
- El Chepete tardaría seis años en construirse y tomando en cuenta que aún no se ha terminado el Estudio de Diseño Técnico de Preinversión y se requiere una licitación pública internacional, esta hidroeléctrica

estaría recién en operación entre el 2025 y el 2030. Según ambas fichas ambientales, el componente hidroeléctrico de El Bala se construiría 10 o 15 años después del Chepete, es decir que estaría en operación alrededor del 2040.

Frente a todos estos datos que están en las fichas ambientales, el gobierno sólo informa que la afectación será menor al 1 o 2% de las áreas protegidas del Madidi y el Pilon Lajas. Esta es una media verdad ya que un porcentaje depende de cuál sea el total al que se está haciendo referencia. Por ejemplo, en relación al total de la superficie del departamento de La Paz (133.985 km²) la inundación del Chepete y El Bala (771 km²) sólo representaría un 0,005%.

Las fichas ambientales dividen el área inundada en tres partes y sólo toman en cuenta las dos áreas inundadas que estarían en las áreas protegidas. Por ejemplo, del total de 677 km² que tendría el embalse del Chepete sólo toman en cuenta los 94 km² que inundarían el Madidi, y los 6 km² del Pilon Lajas. Luego, dividen estas superficies entre la superficie total de las áreas protegidas del Madidi (18.895 km²) y del Pilon Lajas (4.000 km²) para concluir que se trata de una afectación menor al 1%.

La tercera área de inundación en la represa del Chepete (577 km²) no es tomada en cuenta simplemente en el cálculo de porcentajes porque no estaría dentro de una de las dos áreas protegidas.

Si la ficha ambiental sacaría el porcentaje de inundación de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) de los Mosetenes que no se encuentra dentro del Pilon Lajas, inmediatamente saldría a la luz, que gran parte de esa TCO quedaría bajo el agua. Las fichas ambientales tienen varios mapas pero ninguno dedicado a mostrar cómo los dos embalses afectarán a las TCOs de Mosetenes, Lecos, Tacanas, Tsimanes, Araonas, Uchupiamonas y otros pueblos indígenas, incluyendo aquellos que viven en aislamiento y no quieren ser contactados.

La manipulación de los porcentajes en la cual han entrado los técnicos y autoridades del gobierno para minimizar y ocultar los impactos negativos, es un atentado a la razón porque no toma en cuenta que el río Beni, el amazonas, los valles, los yungas y el altiplano son parte de un todo articulado e interdependiente, en el que la afectación de uno de sus elementos claves tiene efectos sobre los otros componentes de ese sistema. Así como no se puede valorar el impacto de la picadura de un mosquito diciendo que sólo afecta el 0,00001% del cuerpo humano, tampoco se puede reducir el

impacto de una represa al área de inundación y menos jugar con porcentajes para invisibilizar sus graves efectos negativos.

De este recuento de características y algunos impactos socio-ambientales podemos concluir que estamos frente a un proyecto de gran afectación para la amazonia, los pueblos indígenas y otras poblaciones que habitan en la región. ¿Todo este daño ambiental puede compensarse con los réditos económicos que generará el mega- proyecto hidroeléctrico de El Bala y el Chepete?

Las incertidumbres económicas

El 27 de Julio del 2016 cuando se firmó con la consultora italiana Geodata el contrato para el Estudio a Diseño Final de la mega-hidroeléctrica de El Bala y el Chepete el Ministro de Hidrocarburos y Energía anunció que este proyecto generaría 1.250 millones de dólares de ingresos anuales. La cifra es por cierto muy significativa ya que el total de las exportaciones de Bolivia para el 2016, según datos preliminares del Instituto Nacional de Estadística, alcanzaría la cifra de 7.082 millones de dólares y las exportaciones de sólo hidrocarburos habrían sido de 2.115 millones de dólares¹. En otras palabras El Bala y el Chepete representarían más de la mitad de las exportaciones de hidrocarburos del año 2016.

¿El sueño de los 1.250 millones de dólares anuales tiene asidero en la realidad? ¿Cuándo empezaría a recibir el país semejante ingreso? ¿Cuánto de ese ingreso sería ganancia de verdad? ¿A cuánto ascenderá la inversión y cuáles serán las fuentes de financiamiento? ¿Hasta qué año se amortizará esa inversión? ¿Quién nos comprará esa electricidad y a qué precio?

Según sus fichas ambientales, el Chepete costaría 6.912 millones de dólares y El Bala 1.151 millones de dólares, lo que hace un total de 8.063 millones de dólares. Esta cifra es superior en un tercio a los 6.000 millones de dólares de inversión que anuncian las autoridades. Según la ficha ambiental los 8.063 millones de dólares no incluyen la línea de transmisión de más de 1.000 km hasta Cuiabá, que es donde se estaría pensando vender la electricidad.

En síntesis, el costo total de los dos componentes (Chepete y El Bala) más la línea de transmisión al Brasil estaría entre los 9.000 y 10.000 millones de dólares. Esta cifra es equivalente a casi una vez y media nuestra actual deuda externa que en el 2016 alcanzó la cifra de 6.884 millones de

¹ http://www.ine.gob.bo/pdf/Resumenes/RES_2017_3.pdf

dólares², y bordea casi la totalidad de nuestras reservas internacionales que en el 2016 bajaron a 10.081 millones de dólares³.

En otras palabras sólo el Chepete y el Bala duplicarían nuestra deuda externa. Si a eso le añadimos Cachuela Esperanza, el complejo hidroeléctrico de Rio Grande y la binacional del rio Madera estaríamos por encima de los 25.000 millones de dólares⁴. Esto significaría cuadruplicar nuestro actual endeudamiento externo y contraer créditos externos que representarían más del doble de las actuales reservas internacionales de Bolivia. Las fichas ambientales dicen que el 70% de la inversión del Chepete y El Bala se haría con financiamiento externo, pero no aclara quien o quienes harían semejante inversión y con qué tipo de garantías.

¿A qué precio habría que vender la electricidad del proyecto hidroeléctrico El Bala para generar los ingresos de 1.250 millones de dólares al año y cuando el país empezaría a tener esos ingresos?

El Chepete entraría en funcionamiento entre el 2025 y el 2030 y tendría una potencia instalada de 3.300 MW y generaría anualmente de 15.470 GWh. El Bala recién ingresaría en operaciones el 2040 y tendría una potencia de 352 MW y una generación anual de 2.195 GWh.

El gobierno ha hecho un anuncio de 1.250 millones dólares año pero no ha aclarado como ni cuando se llegaría a esa cifra. Si el Chepete fuera a generar esos 1.250 millones de dólares anuales para finales de la década de los veinte, cada MWh tendría que ser comprado por el Brasil a 80,79 USD por MWh (1.250.000.000 USD dividido entre 15.471.000 MWh = 80,79 USD por MWh). Si el gobierno está hablando de alcanzar esa cifra recién en el 2040 con el Chepete + El Bala entonces el MWh debería ser adquirido por Brasil a 70,76 MWh (1.250.000.000 USD dividido entre 17.665.000 MWh = 70,76 USD por MWh).

¿80,79 dólares por MWh o 70,76 dólares por MWh es un precio competitivo en el Brasil? Las hidroeléctricas de Jirao y San Antonio en Brasil, que están muy próximas a la frontera con Bolivia, venden el MWh a 43 o 44 dólares. ¿Por qué el Brasil pagaría casi doble por la energía del Chepete y El Bala?

² <http://www.paginasiete.bo/economia/2017/1/27/bolivia-aumenta-deuda-externa-6800-millones-125237.html>

³ <http://www.paginasiete.bo/economia/2017/1/10/reservas-internacionales-bolivia-caen-nivel-bajo-desde-2010-123251.html>

⁴ http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-invertira-millones-construccion-hidroelectricas_0_2562943778.html

A esta observación muy elemental el gobierno ha salido a dar una respuesta en la que afirma que “*el precio de compra en Brasil por generación de hidroeléctricas entre el 2005 a 2016 tiene un precio de \$us52MW/hora*”⁵. En otras palabras con el precio promedio de los últimos once años no se alcanza la cifra de los 1.250 millones de dólares al año.

Consciente de que los datos que aporta generan más dudas sobre los cálculos del Ministerio a cargo de los mega proyectos hidroeléctricos, el Ministro encargado de esa entonces afirma que toda la electricidad generada por el Chepete y El Bala se exportarían al Brasil y que “*proyectando el precio de energía a \$us70, los ingresos serían \$us1.260 millones por año*”. ¿Cuáles son los presupuestos a partir de los cuales el ministro prevé que el precio por MWh en el Brasil subirá a 70 US\$ para el 2030 y se mantendrá por encima de ese nivel por los próximos 30 años como mínimo? Hasta ahora no ha habido ningún intento de explicación por parte del gobierno. Cómo veremos más adelante en el mediano y largo plazo la tendencia es a la baja del precio de la electricidad y no a la alza.

El costo de la energía del Chepete y El Bala

El Resumen Ejecutivo del “*componente 2 Agosto Bala 220*” que se encuentra en su ficha ambiental contiene el siguiente cuadro en el que aparece que el “*costo energía*” sería de 97 USD por MWh en El Bala. Es decir muy superior a los 70 USD por MWh que vaticina el Ministro.

Cuadro No. 1

Características Técnicas de Producción de Energía Componente 2 Agosto Bala 220

	Bala 220	TOTAL
<i>Potencia instalada (MW)</i>	350	3.600
<i>Producción eléctrica (GWH/año)</i>	2.200	17.600
<i>CAPEX (MUSD)</i>	1.200	5.400
<i>Costo energía (USD/MWh)</i>	97	55

Fuente: Geodata, 2016.

⁵ <http://www2.hidrocarburos.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1684-ministro-s%C3%A1nchez-desmiente-declaraciones-de-pablo-sol%C3%B3n-sobre-proyecto-el-bala.html>

La pregunta es obvia: ¿para qué construir la hidroeléctrica de El Bala si tiene un “*costo energía*” de 97 USD por MWh que es superior a los 70 USD por MWh que pronostica el Ministro como “*precio de compra*” futuro?

Pero hay otro dato muy importante que aparece en el anterior cuadro. Si miramos con atención la columna que dice “TOTAL”. Allí el “*costo energía*” de El Bala + Chepete sería de 55 USD por MWh. A partir de esas cifras podemos armar el siguiente cuadro que incluyen la columna del Chepete.

Cuadro No. 2

Potencia instalada, producción eléctrica y costo de energía en el Bala y en Chepete

	Bala 220	Chepete 400	TOTAL
Potencia instalada (MW)	350	3.250	3.600
Producción eléctrica (GWh/año)	2.200	15.400	17.600
Costo energía (USD/MWh)	97	49	55
Total millones USD (GWh/año * USD/Mwh)	213,4	754,6	968

Fuente: *Elaboración Propia a partir de datos Geodata*

¿Qué quiere decir “*costo energía*”? Lamentablemente la ficha ambiental y sus documentos anexos no lo aclaran. ¿Es el precio al que venderíamos al Brasil la electricidad de El Bala y el Chepete? Si fuera así ni aún en el 2040 se alcanzaría la cifra de los 1.250 millones de dólares. Ahora, si “*costo energía*” significa el costo de producción de la electricidad entonces tendríamos una pérdida en El Bala y una ganancia bruta total de apenas 264 millones de dólares al año si el “*precio de compra*” sube a 70 USD por MWh como proyecta el Ministro. Ahora, si el “*precio de compra*” se mantiene o baja en relación al promedio del Brasil del 2005 al 2016, que según el Ministro fue de 52 USD por MWh, entonces tendríamos un desastre total ya que el “*costo energía*” de El Bala más el Chepete sería de 55 USD por Mwh.

Según las fichas ambientales la vida útil de ambas hidroeléctricas sería de 100 años. La cifra es por cierto inverosímil en una época en la cual el cambio climático hace imposible predecir exactamente lo que pasará en el planeta el próximo siglo. Sin embargo, sin ir tan lejos en el tiempo, ¿en

cuántos años se recuperará la inversión del Chepete y El Bala? Hay quienes de manera apresurada responden que en 6 o 10 años ya se habrá recuperado toda la inversión y que de ahí en adelante todo será ganancias. ¿Será? ¿Acaso todo el ingreso por ventas es utilidad? ¿Cuál será realmente el costo de generación y transmisión de electricidad y cuál será el costo financiero de ese 70% de la inversión que vendrá de financiamiento externo?

Inversiones de más de 9.000 millones de dólares como las que requieren el Chepete y El Bala necesitan de tratados internacionales y contratos de exportación de electricidad a precios asegurados por un mínimo 30 o 50 años. ¿Suscribirá el Brasil un contrato de compra de electricidad hasta el 2055 o 2075 por un precio de compra de 70 \$US MWh?

En síntesis, los 1.250 millones de dólares anuales de ingreso son una simple promesa para ganar apoyo de la población y justificar el grave impacto social y ambiental de este mega emprendimiento.

La disrupción de la energía solar

Cada cierto tiempo se produce una innovación tecnológica que produce una ruptura radical con el pasado. Ese fue el caso de la telefonía celular que desplazó a los teléfonos fijos; de las cámaras digitales que hicieron desaparecer a las de película; de las computadoras que convirtieron en reliquias a las máquinas de escribir. La edad de piedra no terminó por falta de piedras sino por la emergencia de la metalurgia del cobre y el bronce.

A estas tecnologías se las denomina disruptivas porque trastornan bruscamente el escenario imperante. Hoy la conjunción de: a) la expansión de la energía solar fotovoltaica, b) el desarrollo de la generación distribuida de electricidad a partir de pequeñas fuentes de energía solar, c) el crecimiento del almacenamiento de electricidad en baterías, y d) el incremento de autos eléctricos está provocando una disrupción solar.

La energía solar fotovoltaica ha sufrido un crecimiento exponencial en la última década. De 16 Gigavatios (GW) de potencia solar fotovoltaica instalada en el mundo el año 2008 hemos llegado a cerca de 230 GW en el 2015. Las previsiones afirman que la potencia instalada a nivel mundial de energía fotovoltaica puede alcanzar los 540 GW para el 2019. En América Latina y el Caribe, la energía fotovoltaica tenía el año 2015 sólo una potencia instalada de 2,2 GW comparada con 172 GW de las hidroeléctricas, sin embargo, mostraba el índice de crecimiento más acelerado. En términos relativos, la energía solar fotovoltaica creció el 2015 un 166% mientras las hidroeléctricas lo hicieron en un 3%.

La razón de este crecimiento exponencial está en la caída de los costos de la energía solar fotovoltaica. Las células solares de silicio cristalino han descendido desde 76,67 USD por vatio en 1977 hasta aproximadamente 0,36 USD por vatio en 2014. Los precios de los módulos solares están descendiendo un 20% cada vez que se duplica la capacidad de la industria fotovoltaica. Según la Agencia Internacional de Energía Renovable, el costo de las instalaciones solares de una escala promedio (incluyendo paneles solares, inversores, montaje e instalación) ya están por debajo de los 2.000 dólares por kW de potencia instalada (menos de 2 millones USD/MW), y para el 2025 estarán por debajo de 1.000 dólares por kW (menos de 1 millón USD/MW). Cada mes salen nuevos reportes con costos de energía solar aún más bajos.

En varios países, ya se está alcanzando la paridad de red que se logra cuando los costos de producción fotovoltaica son iguales o menores a los precios de la electricidad que paga el consumidor final. De un precio promedio mundial en el 2010 de 0,32 USD por kilovatio-hora (kWh) hemos llegado ya en el 2014 a 0,16 USD/kWh. Actualmente la electricidad producida en instalaciones solares conectadas a la red tiene un costo de 0,05 a 0,10 USD/kWh en varios países del mundo.

Para comparar el costo de las diferentes energías (termoeléctricas, hidroeléctricas, eólicas, solar, a carbón, etc.), la Agencia Internacional de Energía (AEI por sus siglas en inglés) utiliza el *LCOE (Levelized Cost Of Electricity)*⁶ que se puede traducir como costo nivelado, costo normalizado o costo equivalente de la electricidad. El LCOE es la valoración económica del costo del sistema de generación de electricidad incluyendo todos los costos a lo largo de la vida útil del proyecto: la inversión inicial, la operación y mantenimiento, el costo de combustible, el costo de capital, etc.

El LCOE de instalaciones de energía solar fotovoltaica conectadas a la red se ha reducido a la mitad entre 2010 y 2014 pasando de 32 centavos de dólar por kilovatio-hora (kWh) a sólo 16 centavos por kWh en el 2014. En Sudamérica, el costo promedio para la región estaba entre los 11 y los 12 centavos por kWh para ese mismo año.

Los proyectos de energía solar fotovoltaica a escala más competitivos han empezado a distribuir regularmente la electricidad por sólo 8 centavos de dólar por kWh sin apoyo financiero, en comparación con un rango de 4 a 14 centavos de dólar de las centrales eléctricas de combustibles fósiles.

⁶ <http://www.monografias.com/trabajos105/que-es-costo-nivelado-electrico-lcoe/que-es-costo-nivelado-electrico-lcoe.shtml#ixzz4MzYhVyQn>

Actualmente la electricidad producida en instalaciones solares conectadas a la red tiene un costo de 0,05 a 0,10 USD/kWh en Europa, China, India, Sudáfrica y Estados Unidos. IRENA estima que entre el 2015 y el 2025 los costos promedio de inversión por kW de energía solar fotovoltaica pueden reducirse un 57%, mientras el promedio de LCOE por kWh puede disminuir un 59% (Ver cuadro No. 3)

Cuadro No. 3

Costo potencial de reducción de la energía solar fotovoltaica Variación del promedio ponderado mundial

	2015	2025	Variación porcentual
Inversión (USD/kW)	1810	790	-57%
LCOE (USD/kWh)	0,13	0,06	-59%

Fuente: IRENA The Power of Change: Solar and wind cost reduction potential to 2025.

En 2015, se alcanzaron nuevos mínimos en proyectos en Emiratos Árabes Unidos (0,0584 USD/kWh), Perú (0,048 USD/kWh) y México (0,048 USD/kWh). En mayo del 2016, una subasta solar en Dubái atrajo precios tan bajos como 0,03 USD/kWh.

Pero además de la disminución de los costos de inversión y los precios de venta, la energía solar fotovoltaica está produciendo una revolución en la forma de generar electricidad. En el año 2010, más del 80% de los 9.000 MW de energía fotovoltaica que tenía Alemania en funcionamiento estaba instalado sobre tejados. Los consumidores de electricidad están pasando a ser productores de energía eléctrica a través de pequeños sistemas fotovoltaicos. Los costos de estos pequeños sistemas han caído en Alemania de 7.200 USD por kW en el 2008 a 2.200 USD por kW en el 2014.

Esta generación a través de pequeños sistemas de electricidad fotovoltaica no es sólo para el autoconsumo, sino para vender a la red. Esto se conoce como balance neto: un esquema por el cual el pequeño productor residencial se conecta a la red y vende la energía fotovoltaica en las horas de mayor radiación solar para luego comprar electricidad durante la noche. A través del balance neto, la compañía eléctrica que proporciona electricidad durante las horas de oscuridad, descuenta de la factura los excedentes de electricidad que compra del pequeño sistema fotovoltaico durante las horas de sol. En un principio, estos pequeños sistemas residenciales gozaban

de incentivos, sin embargo, estos subsidios comienzan a ser reducidos o suprimidos por la disminución de los costos de los módulos fotovoltaicos.

La generación distribuida de electricidad a partir de pequeños productores locales de energía solar o eólica reducirá la dependencia de las compañías eléctricas, disminuirá significativamente la cantidad de energía que se pierde en la red eléctrica y hará innecesario el transporte de electricidad a lo largo de cientos o miles de kilómetros. La importación de electricidad será cada vez menos necesaria debido a que la producción y consumo serán cada vez más locales.

Por más de un siglo la electricidad ha sido un bien de consumo inmediato. Lo que se produce se debe consumir en el acto. Las baterías eran para artefactos pequeños, y el almacenaje en grandes cantidades de electricidad no estaba al alcance por razones económicas y tecnológicas. Esta realidad está cambiando. Cada vez más se puede almacenar electricidad en grandes cantidades para usarla en las horas de mayor demanda. Esto hará obsoletas las plantas de generación más costosas y contaminantes que entran en las horas pico, y abaratará el costo de la electricidad durante todo el día. El informe de Bloomberg New Energy Finance, “Las previsiones de almacenamiento de energía a nivel mundial, 2016-2024” estima que los costos de almacenamiento por kWh bajarán de un promedio de USD 400 en la actualidad a USD 200 en el 2020, llegando a USD 160 o menos en el 2025.

El año 2015 se superó la barrera del millón de carros eléctricos hasta llegar a la cifra de 1,26 millones de autos vendidos a nivel mundial. Esta cifra es cien veces superior a los autos eléctricos que había en el 2010 y es el doble de los carros eléctricos que se tenía en el 2014. A diferencia de los motores a combustión interna que sólo tienen una eficiencia del 17% al 21%, los motores eléctricos tienen una eficiencia del 85% al 99%. En el 2015, ya habían 190.000 estaciones públicas de recarga para vehículos eléctricos en varios países del mundo. Muchas de estas estaciones son gratuitas y se autoabastecen con energía solar.

La propuesta de convertir a Bolivia en centro energético de Suramérica exportando energía eléctrica va a contra mano de la tendencia a la generación y consumo local de electricidad que se irá imponiendo cada vez más en los próximos 15 años. Exportar electricidad no será el gran negocio del mañana porque cada país avanzará en sus propios proyectos nacionales y locales de generación de electricidad a base de energía solar y eólica. Instalar grandes líneas de transmisión para transportar electricidad por más de mil kilómetros será cada vez más un resabio del pasado. Esto no quiere

decir que los cables de alta tensión desaparecerán de la noche a la mañana, seguirán existiendo así como lo hacen aun los cables de teléfono, pero ¿a quién se le ocurriría hoy instalar miles de kilómetros de cables telefónicos cuando existe ya la telefonía celular que permite además la transmisión de datos?

Pretender exportar electricidad en un mundo que avanza hacia la generación distribuida de electricidad es anacrónico y antieconómico. La incorporación de una tecnología solar y eólica cada vez más barata no encarecerá los precios de la electricidad sino todo lo contrario. Los proyectos eléctricos a base de combustibles fósiles, energía nuclear o mega hidroeléctricos cada vez tendrán que competir con unos costos de generación más baratos de estas tecnologías renovables. Muchos megaproyectos subsistirán porque sus altas inversiones ya fueron realizadas y en algunos casos amortizados, otros proyectos que utilizan combustibles fósiles más costosos empezarán a clausurarse. La tendencia es a que cada vez se hagan menos mega proyectos de generación hidroeléctrica, nuclear o en base a combustibles fósiles. Para el año 2030 casi todo los nuevos proyectos de generación eléctrica que se emprendan en el mundo serán a base de energía solar o eólica.

La disrupción solar y eólica en curso hará imposible que proyectos hidroeléctricos como los del Chepete y El Bala generen los 1.250 millones de dólares anuales prometidos para el año 2040.

Las fichas ambientales y los pocos documentos de Geodata y ENDE a los que hemos tenido acceso no nos dicen nada sobre las otras opciones de inversión que podría tener Bolivia. ¿El gobierno ha hecho estudios para ver cuanta energía solar, eólica y de pequeñas hidroeléctricas se podría generar con una fracción de la inversión del Chepete? **¿Por qué el gobierno ha priorizado la generación de electricidad en base a mega hidroeléctricas en vez de promover la generación de energía eólica y solar aprovechando los fuertes vientos y la alta radiación solar en varias regiones del país?**

Energía solar comunitaria, municipal y residencial

La generación de electricidad fotovoltaica se debe combinar necesariamente con otras formas de generación eléctrica como la eólica, las pequeñas hidroeléctricas de pasada y las generadoras que utilizan desechos orgánicos que no amplían la frontera agrícola. Pero además de ello, dentro de la energía fotovoltaica se debe articular la producción de mediana y gran escala con la producción familiar, municipal y comunitaria. Un enfoque

basado sólo en plantas fotovoltaicas privadas o estatales en Bolivia sería desaprovechar una gran oportunidad de contribuir a transformar la economía del país a partir de una aplicación real y actualizada del Vivir Bien.

La energía solar puede tener un gran impacto en el país si se desarrolla a nivel comunitario. La presencia aun de fuertes comunidades indígenas, campesinas y originarias, y la existencia de diversas organizaciones sociales en el ámbito urbano y semiurbano permiten desarrollar una energía solar no sólo a nivel residencial, municipal y de pequeños emprendimientos como se realiza en otros países, sino también a nivel comunitario. Una suerte de re-potenciamiento del ayllu y la comunidad a través de la producción de energía eléctrica no sólo para el autoconsumo de la comunidad sino para vender a la red.

Las comunidades en el altiplano pueden instalar pequeñas plantas comunitarias fotovoltaicas de 0,5 MW, 1 MW o 2 MW para satisfacer las necesidades de sus familias y las del conjunto de la comunidad a nivel de la producción y/o el bombeo de agua. Estos emprendimientos colectivos serían más rentables que los individuales y residenciales por la economía de escala y generarían una fuente de ingreso económico que potenciaría a la comunidad y a sus familias. La comunidad pondría el terreno y se encargaría del mantenimiento mientras el Estado realizaría la inversión, capacitación, instalación de equipos y conexión a la red con la participación de la propia comunidad. En la actualidad con una inversión menor a los 2 millones de dólares se puede instalar un 1 MW de energía fotovoltaica y si esto se hace en centenares de comunidades los costos bajarían. Según las características de cada comunidad entre un 70% y 90% de la energía fotovoltaica generada podría ser vendida a la red durante las horas de sol, y en las noches las familias de la comunidad comprarían electricidad de la red realizándose un balance neto al final de cada mes que produciría ingresos monetarios para uso comunitario y familiar.

Además la generación fotovoltaica permitiría una reducción del consumo de gas en garrafas, kerosene, velas, pilas y leña. Según el Programa de Electricidad para Vivir con Dignidad una familia gasta un promedio de 47 Bs al mes equivalentes a 560 Bs al año para poder satisfacer diferentes necesidades vinculadas al consumo de energéticos.

También a nivel municipal, de establecimientos educativos, centros de salud y otras reparticiones públicas o privadas se pueden realizar proyectos similares que se complementarían con iniciativas individuales a nivel residencial produciendo una revolución energética en Bolivia que

transformaría a los actuales consumidores en productores de energía empoderando al conjunto de la población.

Esta estrategia es absolutamente posible, real y rentable si salimos de la lógica del Estado como casi único y principal gestor de la energía en el país y si empezamos a reconocer que el extractivismo hidroeléctrico es inviable en un futuro próximo.

BIBLIOGRAFÍA

ABI. 2016. Bolivia invertirá \$us 25.400 millones hasta 2025 para construcción de 21 hidroeléctricas, http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-invertira-millones-construccion-hidroelectricas_0_2562943778.html

Fundación Solón. 2016. Fichas Ambientales completas de El Bala y Chepete, <https://fundacionsolon.org/2016/10/25/fichas-ambientales-completas-de-el-bala-y-chepete/>

Hernández, Nelson . 2015. Que es el costo nivelado electrico (LCOE), <http://www.monografias.com/trabajos105/que-es-costo-nivelado-electrico-lcoe/que-es-costo-nivelado-electrico-lcoe.shtml#ixzz4MzYhVyQ>

IRENA. 2016. The Power of Change: Solar and wind cost reduction potential to 2025. <https://www.google.com/search?q=IRENA+The+Power+of+Change%3A+Solar+and+wind+cost+reduction+potential+to+2025.&oq=IRENA+The+Power+of+Change%3A+Solar+and+wind+cost+reduction+potential+to+2025.&aqs=chrome..69i57.823j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

CONCLUSIONES

Elaborar conclusiones destinadas a generar un marco común comprensivo de los debates que tuvieron lugar durante el seminario, constituye una tarea compleja. La diversidad de las intervenciones, la riqueza de la información, la convicción de las exposiciones, realizadas por organizaciones sociales y académicos; sugiere que cada una de ellas podría generar sus propias conclusiones en el marco de su especificidad temática. Esta dificultad es inevitable cuando el abordaje de la problemática se hace a partir de enfoques interdisciplinarios que afrontan el desafío de discutir problemas sistémicos y estructurales, más allá de las fronteras disciplinarias, los particularismos y situaciones nacionales diversas.

El seminario de Cochabamba: **Lógicas de Desarrollo, Extractivismo y Cambio Climático**, tuvo justamente esa doble característica. Por un lado, sostener el abordaje interdisciplinario y por otro, lidiar con la dimensión sistémica del tema, sin anular las situaciones locales, regionales y nacionales específicas que lo evidencian.

Además, el contexto regional fue particularmente estimulante para el debate. Se disponía de una trayectoria temporal relativamente larga de una fase expansiva de explotación de recursos naturales, lo que permitió disponer de datos y de una reflexión de proceso. Por otra parte, esa misma fase había entrado en una etapa declinante lo que también permitía una discusión sobre los resultados y las perspectivas de modelos económicos dependientes de esos recursos naturales.

El hecho que el seminario internacional se realizara en Bolivia, tuvo su trascendencia propia. ¿Qué otro país es tan conocido por su discurso sobre la preservación de la madre tierra y el concepto de buen vivir, contra las lógicas capitalistas e intensivas de explotación de recursos naturales? y ¿dónde, los debates son tan intensos?

El objetivo del seminario era más relevante aun para los anfitriones: poner en la mesa de discusión dos de las temáticas que son centrales para poder imaginar procesos transicionales desde América Latina y Bolivia. Por un lado, la superación de las prácticas extractivas y por otro, el cumplimiento de los compromisos de reducción de la contribución de Bolivia y la región a los gases de efecto invernadero, fundamentalmente por la deforestación y cambio de uso del suelo.

Es indudable que estas cuestiones conllevan una enorme carga política, dado que los procesos enfrentan actores con intereses contrapuestos que se expresan a través de conflictos y de decisiones de gobierno que afectan al conjunto de la sociedad. De allí que, inevitablemente, los debates tomaran posición, revelando que la discusión no es una cuestión meramente técnica o de exclusiva naturaleza científica. Si algo se percibe y se evidencia con mucha fuerza, es que estamos en una encrucijada: entre los límites de un tipo de evolución social y la necesidad de imaginar otros caminos posibles.

Las conclusiones del seminario pueden estructurarse en torno a grandes temas que dan cuenta de los diversos aportes.

Una visión sistémica

Es clara la importancia de disponer una visión sistémica que supere la propia noción de desarrollo, también sistémica. Se trata de superar sus determinismos limitantes para enfrentar cuestiones que implican el patrón de evolución social. Es decir, se replantea la relación entre capitalismo, como expresión “natural” a su vez del desarrollo y sus contradicciones, ya no solo entre capital y trabajo sino que también con la naturaleza y con su dinámica de reproducción. Lo que nos plantea los límites de los modelos de producción y consumo dominante bajo la lógica del capital. El capitalismo dominante sin duda, encarna la visión más destructora, agresiva, dinámica y mesiánica de la idea del desarrollo, el progreso y la modernidad.

Por lo menos tres niveles críticos ponen en relieve esta visión sistémica, todos ellos interpelan las visiones del “desarrollo” que en sus diferentes formatos ideológicos comparten la misma lógica.

Un paradigma en crisis

Las premonitorias advertencias formuladas desde la década de 1970 por trabajos pioneros, sobre la limitada capacidad del planeta para reproducir el tipo de civilización actual, penetraron lentamente en la conciencia y en la política. Sin embargo, treinta años después se dispone de una masa de información y de análisis que argumentan y demuestran las razones de la crisis del paradigma de evolución social que uniformiza el planeta: desarrollo, progreso, modernidad, basado en la subordinación de la naturaleza, a la explotación indiscriminada de la humanidad, el productivismo sin límites y el consumo ilimitado en el tiempo.

La articulación de estas nociones constituye una suerte de doctrina absoluta a la que se someten las teorías y los movimientos de carácter social. Evidencia de ello fue que las disputas ideológicas y políticas, durante el

siglo pasado, en torno a este zócalo de civilización, se orientaron a discutir sobre todo la organización y los beneficios, mucho menos el contenido de su estructura y los costos de su generalización planetaria.

El desarrollo como noción fundante y unilateral de la historia humana es sin embargo relativamente reciente. Ensamblada con diferentes materiales, en diversas áreas del pensamiento, en torno a 1850; puede decirse que para el inicio de la década del setenta del siglo pasado los primeros indicios de su obsolescencia aparecieron en la literatura crítica. Ella daba cuenta de los límites sistémicos del tipo de sociedad y de evolución que surgía del engendro. Apenas 121 años habían transcurrido. Luego las cosas se aceleraron, en sólo 46 años, incluyendo el año en curso, se inició un ciclo de deterioro de la hegemonía de la “santa trinidad”.

Contra la expansión ilimitada en el tiempo de este modelo de civilización, aparecen documentados los límites físicos y el cambio climático. Contra la explotación intensiva e ilimitada de recursos naturales aparecen los impactos ambientales, el agotamiento del recurso explotado y la resistencia social de comunidades de todo tipo. Contra el consumo ilimitado aparece la imposibilidad de realizarlo a escala del planeta.

En total, luego de 167 años se puede decir que aunque el paradigma sigue vigente, su hegemonía se agotó y que cada vez son más las voces que reclaman el cambio de paradigma sostenido por poderosos intereses.

La desagregación de esos intereses muestra a su vez una suerte de convergencia “contra natura” entre el Norte y el Sur. El Norte, interesado en continuar con la noción de desarrollo, progreso y modernidad que le reservan una posición dominante y que requieren un tipo de crecimiento condicionado por el paradigma y un aumento del comercio internacional. Por su parte el Sur, que desea “alcanzar” el desarrollo como sinónimo del estilo de vida de los países más industrializados y tecnológicos; se subordina al paradigma en espera de cerrar la brecha por medios propios. Ya sea por la subordinación a la globalización o por el intento remozado de nacional desarrollismo.

Dominantes y dominados se superponen en búsqueda de la misma quimera, generalizar e incorporar a todo el planeta a un paradigma irrealizable. Es imposible generalizar el modelo de consumo por sus límites físicos, el calentamiento global por la emisión de carbono y el agotamiento progresivo de la fuente de energía común: el petróleo.

Frente a esto, las convenciones internacionales sobre cambio climático y sobre cómo poner límite al calentamiento global, dejan muchas brechas

como para actuar eficazmente y por lo demás, conllevan la dificultad de acordar entre países con escalas y condiciones muy diversas. La inercia sistémica del patrón de evolución es de tal fuerza que los cambios serán probablemente lentos y marginales, a menos que, acontecimientos imprevisibles que precipiten un rediseño geopolítico mundial, que nadie está en condiciones de prever.

El crecimiento económico, el aumento del comercio global suponen un incremento de las emisiones en carbono y el aumento de la temperatura, ello supera por efecto dinámico acumulativo, todo intento de prevenir o amortiguar el cambio climático de consecuencias incalculables. Además, solo la infraestructura ya instalada asegura una proporción importante de las emisiones “permitidas” para 2035.

¿Qué queda entonces de la teoría del desarrollo? ¿De las teorías industrializadoras y del uso indiscriminado de la naturaleza que conlleva?

No cabe duda que la humanidad no puede abstenerse de procesos productivos y extractivos, pero igualmente, no cabe duda que deben repensarse con criterios de calidad de vida más cualitativos que cuantitativos, en un marco de equilibrio y respeto de la conservación-regeneración de la naturaleza de la que somos parte y con criterios selectivos y rigurosos de los procedimientos productivos. Conceptos como “salir del desarrollo” “transición energética” y pasar a un “extractivismo responsable” son nociones que apuntan en el sentido anterior.

A nuestra escala regional

Sin embargo, a nuestra escala regional el boom de los precios de materias primas que se vivió a partir de 2003 hasta su declive progresivo a partir de 2013, generó una fiebre extractiva y de explotación de recursos naturales compartida por todos los gobiernos sin distinciones ideológicas. Ello se calificó como “el consenso pro extractivo o el consenso de los commodities”. La oportunidad era favorable para obtener recursos nuevos y abundantes para incrementar los recursos públicos y financiar gasto social y de infraestructura, particularmente rezagados. Pero también era la oportunidad de incrementar ganancias y rentas extractivas para los grupos transnacionales, favorecidas por reglamentaciones permisivas y contratos leoninos.

Tres aspectos se pusieron en evidencia durante este periodo. La extrema dependencia de recursos naturales como patrón estructural de las economías y del crecimiento, la pugna entre gobierno, empresas y

comunidades, por la captura de renta derivada de recursos naturales y el aumento de los impactos ambientales y los conflictos sociales.

El paso de un ciclo alto a un ciclo bajo de precios de commodities abre ahora muchas interrogantes sobre, qué resultados tuvo el primero y cuáles son las tendencias a futuro, del segundo.

Desde el lado de los resultados pueden constatarse aspectos contradictorios, poco en el plano más estructural y más activismo en materia de acción pública.

Por una parte, continuidad con el patrón de dependencia y ausencia de planes de desarrollo endógeno y de cambio de modelo o al menos diversificación de este. Los sistemas financieros continuaron mayormente cerrados en torno a las grandes empresas con poca capacidad de inclusión de otros sectores. El porcentaje del producto dedicado a la investigación y a la innovación continua, siendo absolutamente marginal. Los gobiernos aprovecharon en la medida en que captaban renta, para financiar programas sociales con réditos políticos a cambio. La pobreza disminuyó pero no la desigualdad y en general la fragilidad de vastos sectores de población, se mantienen.

Desde el punto de vista de las tendencias a futuro, el fin de ciclo genera un riesgo de intensificar el modelo dominante más que una oportunidad de modificarlo. Nuestra tesis ha sido que la apertura política y las reformas que permitieron el fin de la hegemonía del consenso de Washington, que se implementaron bajo los gobiernos de corte progresista se agotaron. Se impone un contexto menos favorable a la innovación y a la apertura política en dirección de replantear el modelo clásico. El dilema entre un “capitalismo inclusivo progre” y/o un “post neoliberalismo” con cambios de modelo socioeconómico, para responder a las demandas sociales y democráticas, se dibuja con más claridad.

También aparece otra disyuntiva: ¿Habrán innovaciones políticas e institucionales que puedan regular el extractivismo y la dependencia dominante, que permitan avanzar o seguiremos en un ciclo de conflictos desgastantes?

Es por lo menos paradójico que, independientemente de discursos e identidades políticas, los conflictos socio-ambientales y territoriales continúan agudizándose. Los gobiernos han recurrido a un sorprendente lenguaje común de descalificación, criminalización y represión según el caso. Ello sugiere que el consenso pro extractivo es políticamente más transversal de lo que parece.

Asimismo, los actores sociales y también el conocimiento crítico han acumulado aprendizajes y evidencias suficientes como para incrementar la masa crítica y aportar a las innovaciones de política pública. Sin embargo, ello implica abrir espacios para otro tipo de modelo de toma de decisiones, que escapan obviamente a las simplificaciones políticas, desarrollistas y economicistas.

Se necesitan nuevos y mejores instrumentos relacionados con la planificación territorial, los mapas eco sistémicos, las fuentes de información, nuevas capacidades de planificación y regulación. Esto no es una cuestión académica o “importada” de modas ambientalistas. Los desastres ambientales, la contaminación masiva, la crisis del agua y el agotamiento de recursos, muestran que las instituciones no están a la altura del problema. Una carta ambiental sobre criterios de inversión, selectividad y de precaución, podría ser elaborada como base sobre estas cuestiones. De hecho, en varios países de la región se están realizando esfuerzos por disponer de nuevas propuestas, las que son ignoradas por los gobiernos y las instancias internacionales, que promueven diálogos y pactos de gobernanza de recursos naturales sin referirse a estos aportes.

Consecuencia de lo anterior es que la extracción de recursos naturales no se puede analizar solo como un sector de la economía, como se hace convencionalmente. Por sus impactos y articulaciones, determina la evolución social. En ese sentido, el extractivismo incide estructuralmente en el modelo de sociedad, algo generalmente negado por sus defensores.

El análisis del extractivismo en su dimensión sistémica permite examinar los conflictos socio-ambientales, no sólo en el ámbito sectorial en los que se les pretende encerrar. Ellos revelan justamente las dimensiones estructurales relacionadas con los impactos del extractivismo. Esto implica una disputa no únicamente por reivindicaciones, sino también una lucha por la legitimidad frente a políticas y modelos económicos, que criminalizan o marginalizan los conflictos socio ambientales.

La cuestión aquí se refiere a procesos muy duros de control de territorio por las empresas extractivas, poniendo la relación entre el Estado y las comunidades en una disputa por la soberanía de las decisiones. Las estrategias territoriales de implantación de las empresas, subordinan al estado o lo relegan a una posición meramente reactiva, cuando no lo hacen en abierta alianza con ellas. Los niveles nacionales, regionales y locales se entrecruzan mostrando las incoherencias institucionales por falta de marcos regulatorios adecuados y las tácticas de penetración de las esferas de decisión por grupos de interés, se facilitan, generalmente protegidas por

discursos oficiales legitimadores, centralización de las decisiones y falta de transparencia. El extractivismo es constante en producir concentración del poder y restricción democrática.

Una constatación fuerte surgió del debate. El boom de materias primas y la renovada dependencia de recursos naturales se justificó con la llegada a la tierra prometida: el desarrollo. Sin embargo más allá de las identidades de gobiernos y políticas, esto no se verifica en dirección de sociedades más sostenibles e igualitarias. Los pasivos sociales, ambientales y de derechos se han acumulado a la vera del extractivismo dominante. Entre lo prometido, lo realizado y lo pendiente, la brecha no cesa de aumentar.

No menor fue la discusión sobre la evidencia empírica disponible. Los datos generalmente oficiales, ya sean nacionales o internacionales, no integran las dimensiones y el impacto del extractivismo. Sin embargo hay aprendizajes sólidos, a escalas diversas, local, nacional e internacional, que deberían integrarse en el análisis. Los diálogos entre actores, las consultas, las decisiones de política, podrían adquirir una dimensión más integral y ponderada. Los acuerdos, cuando los hay, podrían disponer de una base más consistente que la simple adhesión reclamada por los gobiernos a sus políticas. La discusión sobre los datos es algo más que estadísticas: es, como se construye socialmente la verdad.

La relación entre estado, empresas y actores sociales aparece como un aspecto crucial a la hora de discutir, los datos producidos, los marcos normativos, la responsabilidad social y las dimensiones de soberanía. Particularmente estratégica es esta cuestión, dado que la mayoría de las empresas en este campo son transnacionales o con presencia estatal. De allí que diversas intervenciones, señalaron casos donde se evidencia esta relación subordinada a las empresas.

También la responsabilidad social de las empresas y la elaboración de derechos, constituyen un campo donde se generan marcos normativos que pueden facilitar el extractivismo o regular sus prácticas.

Surge con fuerza la necesidad de disponer de enfoques de economía política que integren los nuevos análisis, con nuevos esquemas de toma de decisiones. Esto es sin duda mucho más que el debate sobre regulación y sobre gobernanza que han alimentado las propuestas sobre sostenibilidad y de desarrollo humano. Implica asumir los riesgos sistémicos del extractivismo y la eventualidad de prohibir sus prácticas, con principios de precaución, sobre impactos no controlados y con consideración de alternativas de evolución.

Sin embargo, la disponibilidad de espacios políticos e institucionales es uno de los componentes más conflictivo de la relación entre actores. La distancia entre el pacto pro extractivo y la “resistencia socio-legal” de comunidades que buscan hacer del ambiente “un bien social y jurídicamente protegido” no ha cesado de crecer. Pese a la generación de conceptos como “buen vivir”, la instauración de tribunales ambientales en algunos países, la incorporación de derechos de consulta, no se logra articular un modelo más equilibrado y sostenible de relación. En toda América Latina no cesan de aumentar los conflictos, los muertos y heridos, las amenazas a líderes sociales en torno a los conflictos socio- ambientales.

Un punto discutido es el acercamiento de la academia y las organizaciones sociales, hasta ahora generalmente distanciadas en la práctica. También aquí se requiere inventar nuevos espacios de diálogo. En casi todos los países hay pocos recursos disponibles para investigar en estos temas y desarrollar trabajo de campo, indispensable en la problemática. Los gobiernos han cerrado espacios o impuesto un discurso único sobre la relación virtuosa entre extractivismo y desarrollo.

La presentación de análisis sobre la experiencia boliviana es quizá la demostración más concentrada de las tensiones y contradicciones antes señaladas. Puede que ello sea justamente proporcional a las expectativas generadas por la elaboración de nuevos discursos y planteamientos de política. Bolivia ha tenido una larga trayectoria de luchas sociales por el cambio del patrón de evolución. Desde caso test de reformas estructurales en los años 80 del siglo pasado y de reducción de deuda para países pobres en los 90, pasó en los primeros años del nuevo siglo a una larga crisis política, relacionada con el cambio de régimen político, la recuperación del agua y de los hidrocarburos. En los últimos doce años, en distintas condiciones políticas se realizó un cambio de constitución y una nueva propuesta que abría la discusión sobre el “tipo de desarrollo” con nuevas exigencias en torno a la naturaleza y el buen vivir.

Estas expectativas han motivado sin duda, vehementes debates y alta conflictividad social por sus dimensiones y repercusiones más que necesariamente, por su número. Los conflictos por la renta minera, por el estaño, con los cooperativistas mineros, el caso del TIPNIS, las tensiones regionales como la del Chaco y otras zonas, son indicativos de que algo se esperaba, que no ocurrió o bien que ciertas trayectorias producen malestar y frustración.

Para expresar sintéticamente esta situación, a riesgo de simplificar, podría calificarse como la contradicción “entre discurso radical y prácticas

conservadoras” Los investigadores bolivianos sugieren un diagnóstico particularmente severo en ese sentido.

Señalan que el mayor activismo estatal en términos de participación en la renta de recursos naturales y de más ingresos tributarios, no ha sido utilizado para intentar un cambio de modelo y una redistribución más estructural.

De esta manera el patrón tradicional de extractivismo intenso ha continuado, sólo que con más presencia estatal y una redistribución marginal, sin invertir la apropiación social del producto.

Varias consecuencias se derivan de este diagnóstico: los conflictos socio ambientales continúan, el Estado aparece en contradicción con las comunidades y conceptos como “vivir bien” o “cambio de modelo”, aparecen desdibujados y carentes de aplicación concreta.

El conjunto de reflexiones vertidas en el seminario dan pistas e indican una maduración del pensamiento en torno a las cuestiones estructurales y sistémicas planteadas por un paradigma finito y una crisis de modelos de producción y consumo. Pero por ello mismo, se aprecian mejor las distancias con el pensamiento y las prácticas continuistas. Esto es ya una constatación global, pero a nuestra escala sugiere que algo podemos hacer en un problema que nos interpela en cada una de nuestras sociedades.

La presente edición se terminó
de imprimir el mes de mayo de 2017
en Talleres Gráficos “KIPUS”
c. Hamiraya 127 · Telf./Fax.:591-4-4582716 - 4237448

Este libro recoge las ponencias del Seminario Internacional organizado por el Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), la Red Internacional Reinventerra, la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, la Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático (PBFCC), el Grupo de Trabajo Cambio Climático y justicia (GTCCJ) y el CEDIB, en agosto-septiembre de 2016.

Este importante evento internacional pudo realizarse gracias al apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), canalizado por la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (DICyT) de la Universidad Mayor de San Simón en el marco del Programa Horizontal de Fomento a la Investigación. Instituciones a las que agradecemos muy especialmente

El libro examina las actuales lógicas de desarrollo imperantes en la región, que incrementan los impactos sobre los recursos naturales y la población. Analiza los procesos de extracción de materias primas en América Latina y en Bolivia y estudia las diversas formas que toma el extractivismo, sus efectos socioambientales y las resistencias sociales. Examina la dimensión y emergencia del cambio climático, sus impactos y acciones de adaptación y mitigación. Presenta y dialoga con las diversas alternativas que están en discusión en la actualidad para contribuir así, a formas alternativas de desarrollo.

ISBN: 978-99974-68-45-1



9 789997 468451