



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina

Eduardo Ballón (consultor)
Claudia Viale
Carlos Monge
Fernando Patzy
Lorena de la Puente

La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina

Eduardo Ballón (consultor)

Claudia Viale

Carlos Monge

Fernando Patzy

Lorena de la Puente



Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



Índice

Introducción	4
Primera sección: contexto	8
1.1 Fin del súper ciclo y carrera hacia el fondo	8
1.2 Giro conservador global	9
1.3 Agotamiento del progresismo en la región	9
1.4 Hegemonía de China y otras presencias	9
1.5 Movimientos sociales	12
Segunda sección: conceptos	14
2.1 Booms, ciclos y el súper ciclo	14
2.2 Carrera hacia el fondo	16
2.3 Gobernanza	17
2.4 Autonomía relativa del Estado	19
2.5 Transición post-extractivista	20
Tercera sección: impactos económicos, sociales y ambientales	22
3.1 Economía	22
3.1.1 Perfil productivo	22
3.1.2 Captura, distribución y uso de la renta extractiva	27
3.1.3 Empresas estatales	33
3.2 Impactos sociales: desigualdad y pobreza	36
3.3 Impactos ambientales	40
3.4 Conflictos y criminalización	45
Cuarta sección: impactos en los regímenes políticos y la institucionalidad estatal	51
4.1 Regímenes políticos	51
4.2 Transparencia	58
4.3 Participación ciudadana	63
4.4 Descentralización del Estado	68
4.5 Gestión ambiental	73
4.6 Pueblos indígenas y territorio	79
Conclusiones y recomendaciones	85
Referencias	87

Introducción

El objetivo de este reporte es proponer a las organizaciones y liderazgos sociales de América Latina una agenda de incidencia política y de investigación aplicada en relación con las industrias extractivas, y adecuada al nuevo contexto caracterizado por el fin del “súper ciclo” fiscal y la puesta en práctica de políticas de “carrera hacia el fondo” por parte de los Gobiernos de la región.

Con ese fin, analizamos los impactos que han tenido en la región las políticas de promoción de grandes inversiones extractivas durante el ciclo de alta demanda y de altos precios por nuestros minerales y nuestra energía. También, estudiamos los impactos de las políticas de la llamada “carrera hacia el fondo”, puestas en práctica por los Gobiernos de la región para seguir atrayendo inversiones en el sector extractivo una vez terminado el ciclo de alta demanda y precios.

Sobre la base de estos análisis, proponemos a la sociedad civil regional agendas para la incidencia y para la investigación sobre una gama de temas relativos a las industrias extractivas. En términos generales, presentamos propuestas relativas a grandes temas, como el modelo extractivista primario exportador, la gobernanza de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental. Proponemos, también, agendas de investigación sobre estos temas, que ofrezcan mejor sustento a las campañas de incidencia a ser desarrolladas por la sociedad civil.

Como se verá a lo largo del texto, sostenemos tanto la continuidad de muchas de las agendas propias del súper ciclo, como la reformulación de algunas de sus prioridades y contenidos, afirmando la emergencia de otras nuevas a la luz del escenario actual, que es distinto al anterior. No se trata, entonces, de continuidad pura ni de ruptura absoluta de la misma manera que los actores sociales que las sustentan no son nunca exactamente los mismos ni son enteramente nuevos.

Es importante enfatizar que no pretendemos agotar en este reporte la gama de temas específicos que es posible identificar al interior de los tres grandes campos temáticos tratados: el modelo económico, la gobernanza y la sostenibilidad ambiental. No creemos, tampoco, que nuestro análisis y propuestas sean las únicas posibles. Lo que buscamos es estimular el debate en la sociedad civil sobre el legado del súper ciclo y la carrera hacia el fondo desde nuestra selección de temas y el abordaje que realizamos de los mismos. Lograremos nuestro objetivo si nuestros análisis y nuestras propuestas generan consensos y resultan útiles para la acción y la investigación desde la sociedad civil; pero, también, habremos conseguido éxito si generamos un debate que lleve a lecturas y propuestas diferentes sobre los temas planteados, y/o la identificación y debate de otros no abordados en este documento.

Cabe precisar que esta reflexión se apoya en reportes nacionales preparados para México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Chile. Lamentablemente, no hemos logrado producir reportes nacionales sobre Argentina y Venezuela, países de indudable importancia para una reflexión verdaderamente regional sobre las industrias extractivas en la región.

De la misma manera, debemos resaltar que nos referimos solamente al impacto de las grandes inversiones formales en la extracción y exportación de minerales y de hidrocarburos. No incluimos en nuestra reflexión el legado y una propuesta de agenda de la sociedad civil frente a la minería informal/ilegal/criminal, que se ha

expandido enormemente en la región. Abordar este tema merece una reflexión en sí misma que escapa a los fines de este reporte.

Partimos de tres premisas: (i) ha concluido un súper ciclo fiscal caracterizado por una alta demanda y altos precios por nuestra energía y nuestros minerales en los mercados globales, lo que generó altas ganancias para las empresas y altos ingresos fiscales para los Gobiernos; (ii) en respuesta al fin de este súper ciclo, los Gobiernos de la región –independientemente de su filiación política– están implementando políticas fiscales, sociales y ambientales, destinadas a seguir siendo atractivos para las inversiones en el sector minero e hidrocarburífero; (iii) se ha construido un sistema de toma de decisiones centralista, sectorial, excluyente y, en demasiadas ocasiones, violento, que es necesario modificar, pues deja fuera de la toma de decisiones a otros sectores del Gobierno central, a los Gobiernos subnacionales con responsabilidad sobre esos territorios, y a las poblaciones que los habitan.

Las políticas de promoción de inversiones llevadas adelante durante el “súper ciclo” y aquellas propias de la “carrera hacia el fondo” implementadas al final del mismo han generado y están generando consecuencias en al menos tres dimensiones principales: (i) políticas e institucionales, (ii) económicas y sociales, y (iii) ambientales.

A partir del análisis de estas consecuencias, identificamos para cada una de las dimensiones consideradas un conjunto de políticas públicas y de investigaciones que la sociedad civil de la región puede promover con la finalidad de ubicar a las actividades extractivas en el marco de una apuesta estratégica por un bienestar basado en el respeto de los derechos humanos, la justicia social, la sostenibilidad ambiental y la plurinacionalidad. Es decir, buscamos dotar de contenido de políticas públicas y de sustento analítico la propuesta de una estrategia regional y de estrategias nacionales de transición post-extractivista¹.

Hasta este punto, queremos llamar la atención sobre el hecho de que estamos hablando de una agenda para la sociedad civil, pero no para una sociedad civil en abstracto, sino para aquella que existe hoy en América Latina. Esta es fuertemente impactada en su conciencia, sus capacidades y en su organización por las narrativas hegemónicas y las políticas públicas durante el súper ciclo y, ahora, durante la carrera hacia el fondo. Referimos a una sociedad que se organiza en el marco de una extendida informalidad y precariedad en el terreno del trabajo y los ingresos, que, en su mayoría, ha asumido como propios y dominantes los valores del emprendedurismo y el consumismo. Desde esos valores, y desde su pobreza y urgencias inmediatas, la sociedad se relaciona de manera inmediateista y poco sostenible con su entorno natural; además, no cree que el Estado tenga responsabilidad en su situación y su destino, pues ella se vincula de manera clientelista -y no ideológica o programática- con la política, los partidos, sus liderazgos y el mismo Estado.

Lo propio podemos decir de las élites sub-nacionales que participan en las decisiones públicas (incluida la gestión de recursos variables del presupuesto público) desde su acceso a cargos de representación y responsabilidad en los Gobiernos subnacionales, en el marco de procesos de descentralización del estado vigentes con variada intensidad en la región.

Desde esta apreciación, somos conscientes de que la puesta en práctica de las agendas acá propuestas tendrá como límite —al mismo tiempo que como reto— la disputa al interior de la sociedad y las élites políticas sub-nacionales en torno a estos

1 Ver <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2012/12/TransicionesAlternativasExtractivismoAndinoRedGEClaes2012.pdf>

valores, hoy hegemónicos, que sustentan las políticas públicas predominantes en la región.

Sucede que no hay posibilidad de construcción de una apuesta diferente a la del centralismo primario exportador si no parte desde la sociedad y las élites sub-nacionales, y, a su vez, es claro que ese cambio no es posible desde sociedades y élites que comparten los valores hegemónicos que subyacen al actual estado de cosas. Por ello, el reclamo por cambios en las políticas públicas se debe dar al mismo tiempo que se avanza en transformaciones en la propia sociedad y en las élites sub-nacionales. Por lo mismo, la agenda de investigación desde la sociedad civil debe incluir a la sociedad civil misma como objeto permanente de reflexión.

En la primera sección de este reporte, discutimos el nuevo escenario internacional y regional, marcado por el fin del súper ciclo y las políticas de carrera hacia el fondo; el giro político conservador en Occidente; el agotamiento de los proyectos progresistas en la región; la creciente presencia de la China y otros países en la región; y la crisis de los movimientos sociales. La segunda sección discute algunos conceptos que nos parecen importantes manejar con la mayor precisión posible: la naturaleza de los ciclos, la “carrera hacia el fondo”, la gobernanza, la autonomía relativa del Estado, y la transición post-extractivista.

La sección tercera discute las consecuencias en nuestros países de las políticas de promoción de las inversiones vigentes durante y después del súper ciclo en la economía, la sociedad y el medio ambiente. La cuarta discute estas consecuencias en las dimensiones política e institucional.

En cada caso, proponemos una agenda de incidencia que alimente las campañas de la sociedad civil, y una agenda de investigación que llene vacíos de información y conocimiento y que sustente dichas campañas de incidencia.

Cada una de estas secciones y subsecciones comienzan con una breve introducción al tema, seguidas por la presentación de la agenda de incidencia para lograr cambios en política pública y de la agenda de investigación para la mejor fundamentación de la misma, llenando de información y/o desarrollando nuevos enfoques en relación con los temas materia de la incidencia. El reporte termina con un resumen de las conclusiones y las recomendaciones.

No podemos terminar esta introducción sin recalcar el carácter colaborativo y acumulativo de este esfuerzo. A lo largo de los últimos años, siempre en colaboración con las instituciones afiliadas a la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE), con el generoso apoyo de entidades como la Fundación Ford, la Fundación Heinrich Theodor Böll, y la GIZ, desde el equipo regional de NRGÍ - América Latina, hemos desarrollado investigaciones y debatido alternativas de política pública sobre las industrias extractivas en temas como la transparencia, la gobernanza, el contenido local, el cambio climático, los procesos de reforma institucional y el impacto sobre los indicadores sociales².

En estas experiencias, nos ha tocado como NRGÍ – América Latina proponer los términos de referencia y las hipótesis de las investigaciones y después sintetizar los

2 Los estudios nacionales y el estudio comparativo para la región Andina sobre indicadores sociales están disponibles en la web de la RLIE y de NRGÍ. Ver <https://goo.gl/BiPbSd> y <https://goo.gl/Bj7C2Y>. El estudio comparativo para la región Andina sobre minería y marcos institucionales está disponible en la web de la RLIE y de NRGÍ. Los reportes regionales están en proceso de edición. Ver <https://goo.gl/nss7tc> y <https://goo.gl/UMFQnG>.

reportes nacionales en informes regionales que han sido debatidos en los eventos de la RLIE y en diversos encuentros nacionales. Por su parte, las instituciones integrantes de la RLIE, se han encargado de discutir los términos de referencia y las hipótesis planteadas, de elaborar los respectivos reportes nacionales y de debatir y aportar a los informes regionales a nuestro cargo. La elaboración de este texto ha seguido el mismo camino.

Este no es, entonces, el resultado de un esfuerzo singular de NRGÍ - América Latina; es el producto de un esfuerzo acumulativo y colaborativo con la RLIE y las instituciones que la integran. Esperamos que sirva para perfilar de la mejor manera las agendas de incidencia de la RLIE y sus instituciones nacionales en este nuevo escenario, así como para estimular investigaciones que brinden el mejor sustento informativo y analítico a dichas agendas.

Me toca agradecer de manera particular a Claudia Viale, quien coordinó el proyecto desde NRGÍ América Latina; a nuestros consultores Eduardo Ballón y Lorena De la Puente, así como a Fernando Patzy, de nuestro equipo regional. Todos ellos participaron desde la discusión de las hipótesis y la primera redacción, pasando por la revisión de los reportes nacionales y la actualización de la data regional, hasta la redacción final; de igual manera, debo agradecer a Alonso Hidalgo y Sandra Ávila, también miembros del equipo regional de NRGÍ América Latina, quienes aportaron de muchas maneras a que este proyecto culmine satisfactoriamente.

Finalmente, desde NRGÍ - América Latina damos las gracias a Javier Ciurlizza y Ana Carolina González, de la Fundación Ford, por el apoyo conceptual y financiero a este proyecto, y, sobre todo, por la confianza en que, de esta manera, podemos colaborar con fortalecer la capacidad de la sociedad organizada para perfilar sus propias agendas y hacerse escuchar.

Carlos Monge
Director Regional
NRGÍ - América Latina

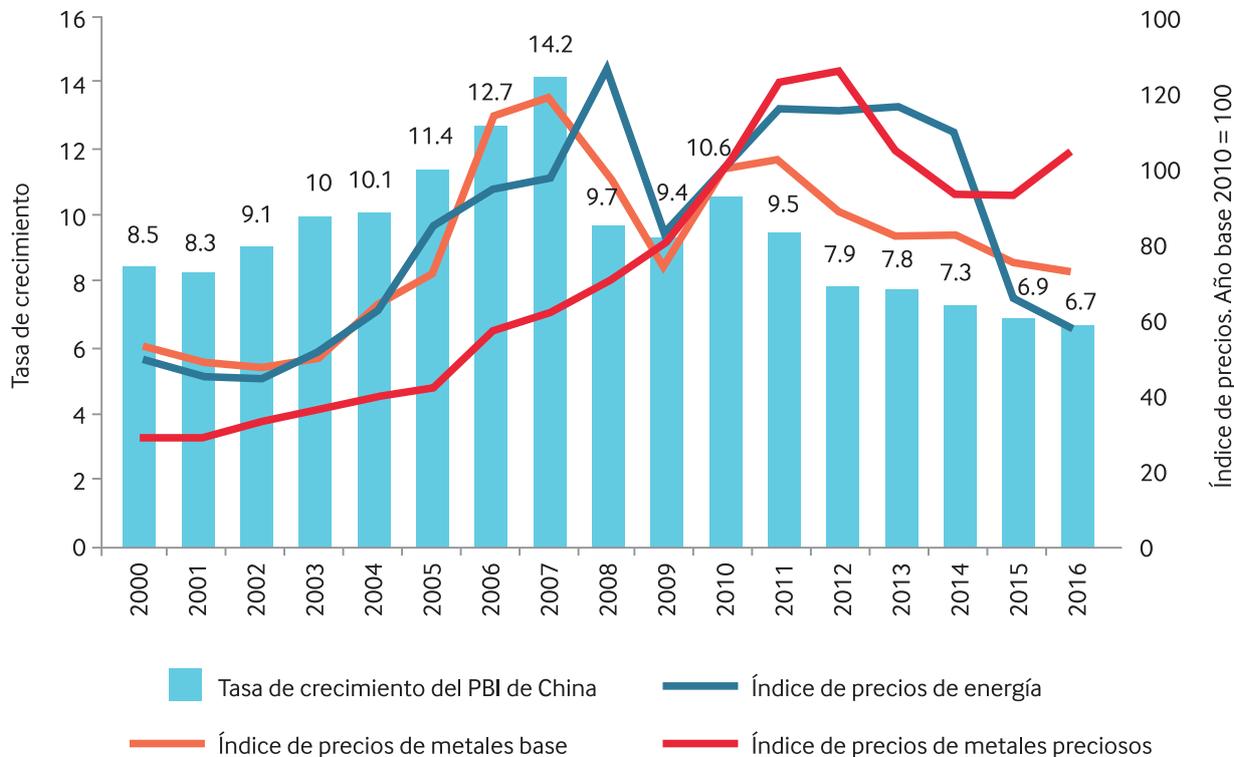
Primera Sección: Contexto

1.1 FIN DEL SÚPER CICLO Y CARRERA HACIA EL FONDO

El periodo que transcurre entre inicios de la década del 2000 hasta mediados de la del 2010 es conocido como el “súper ciclo” de las *commodities*, caracterizado por una alta demanda y altos precios de los minerales y la energía producidos en la región. El motor principal del súper ciclo fue el elevado ritmo de crecimiento urbano/industrial de la China en aquellos años, con una tasa promedio de 9,8% entre 1984 y 2014³.

Sin embargo, al frenarse esas tasas y cambiar el patrón de crecimiento de ese país a partir del 2013, se produjo una caída correlativa en la demanda y los precios de los minerales de nuestra región. Más tarde, la abrupta caída de los precios del petróleo afectó severa y bruscamente a los países más dependientes de la exportación de este recurso. Como consecuencia, se han reducido las tasas de crecimiento y los ingresos fiscales, y se ha frenado —y hasta revertido— la caída de la pobreza⁴.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual del PIB de China e índices de precios internacionales de la energía y los minerales, 2000-2016.



Fuente: World Bank & NBS. Elaboración propia⁵

3 World Bank Data. Ver <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

4 CEPAL (2016).

5 Ver World Bank “Commodity Price Data” para índices de precios y el “National Bureau of Statics” de China.

En respuesta al fin del súper ciclo, los Gobiernos de la región han implementado políticas para seguir atrayendo inversiones en el sector extractivo, las que consisten en rebajar estándares, y flexibilizar procedimientos sociales, fiscales y ambientales. Sucede que, si durante los años de alta demanda y precios las empresas estuvieron dispuestas a asumir estos estándares y procedimientos, ahora los consideran sobre-costos inaceptables. Llamamos “carrera hacia el fondo” al conjunto de estas políticas, vigentes hasta el momento en que redactamos estas líneas.

1.2 GIRO CONSERVADOR GLOBAL

El triunfo conservador en Inglaterra después la victoria del Brexit; la elección de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América; y el crecimiento de opciones políticas abiertamente derechistas en Europa, manifiestamente en Holanda y Francia, son señales de un giro conservador en el mundo anglosajón, animado por la reacción de una parte significativa de la población contra los efectos negativos de la globalización en los empleos locales, y el influjo migratorio producto de la pobreza y la violencia en otras regiones del mundo. Al mismo tiempo, se fortalecen en el escenario mundial de Gobiernos de índole mafiosa, como el de Putin en Rusia, y de institucionalidad autoritaria, como el del PC en China.

Este giro conservador se expresa con mucha fuerza en la gestión de las industrias extractivas, lo que se puede observar con toda claridad en las decisiones de la nueva administración del presidente Trump en los Estados Unidos de América. Algunas de estas son el nombramiento del ex CEO de Exxon Mobile como Secretario de Estado, el nombramiento de un negacionista del calentamiento global a la cabeza de la Agencia de Protección Ambiental, la derogatoria de la Ley Dodd Franck de transparencia de pagos de empresas registradas en la Bolsa de Nueva York, el congelamiento del proceso EITI en los Estados Unidos, el relanzamiento de proyectos de gasoductos paralizados durante la administración Obama por sus impactos ambientales y la oposición social, y el relanzamiento de la industria del carbón, y el retiro de los Estados Unidos de la Convención sobre el Cambio Climático.

1.3 AGOTAMIENTO DEL PROGRESISMO EN LA REGIÓN

En América Latina se vive un agotamiento del ciclo progresista. En algunos casos, se trata de la pérdida del Gobierno (PT, en Brasil, y Justicialismo, en Argentina); en otros, de la crisis terminal de un proyecto aún en el Gobierno (PSUV, en Venezuela); y, en otro grupo, se trata de una continuidad crecientemente cuestionada, como son los casos de Ecuador y Bolivia.

A la base, encontramos la insostenibilidad de apuestas primario-exportadoras con fuerte componente redistributivo en el nuevo contexto de baja demanda y precios internacionales y de menores rentas públicas, y de fragilidad de una legitimidad sustentada en la repartición de una renta extractiva ahora agotada, a lo que se añaden los escándalos de corrupción. Las excepciones son la continuidad de los gobiernos del Frente Amplio en el Uruguay y del Farabundo Martí en El Salvador, países que -al no depender de la exportación de materias primas- no han sentido con igual fuerza el fin del súper ciclo, y tampoco han vivido escándalos de corrupción de la magnitud de los de Brasil y Argentina, y los que se sospechan en Venezuela.

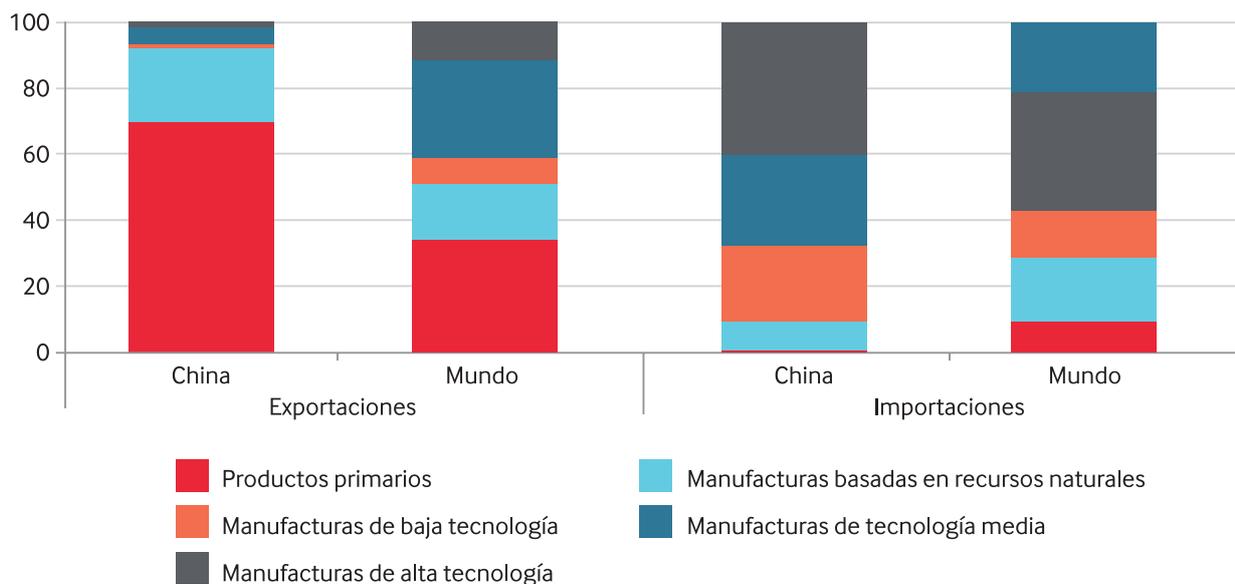
1.4 HEGEMONÍA CHINA Y OTRAS PRESENCIAS

A lo largo de estos años, se ha diversificado el origen de las inversiones en las industrias extractivas en la región. Es posible apreciar, por ejemplo, la importante pre-

sencia de empresas mineras junior de Canadá en las actividades de exploración, así como de empresas australianas y rusas en las actividades mineras en varios países. Sin embargo, la que destaca por su magnitud es la presencia de la República Popular China, que ha desplazado a Europa y a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones de buena parte de los países de la región, y particularmente de los minerales y la energía.

China se ha convertido también en la principal fuente de nuestras importaciones de productos manufacturados, desplazando a nuestros tradicionales proveedores norteamericanos y europeos. Si en el año 2000 China no ocupaba un lugar significativo como destino de exportaciones u origen de importaciones para la región, durante el súper ciclo fue desplazando a Estados Unidos, Europa y Japón, y, en el 2013, ya era el primer proveedor de importaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay, y el segundo en los casos de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En materia de exportaciones, el 2015 era el primer destino de Brasil y Chile, y el segundo de Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela⁶.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe, estructura del comercio (exportaciones e importaciones) con China y el mundo según intensidad tecnológica (2015)

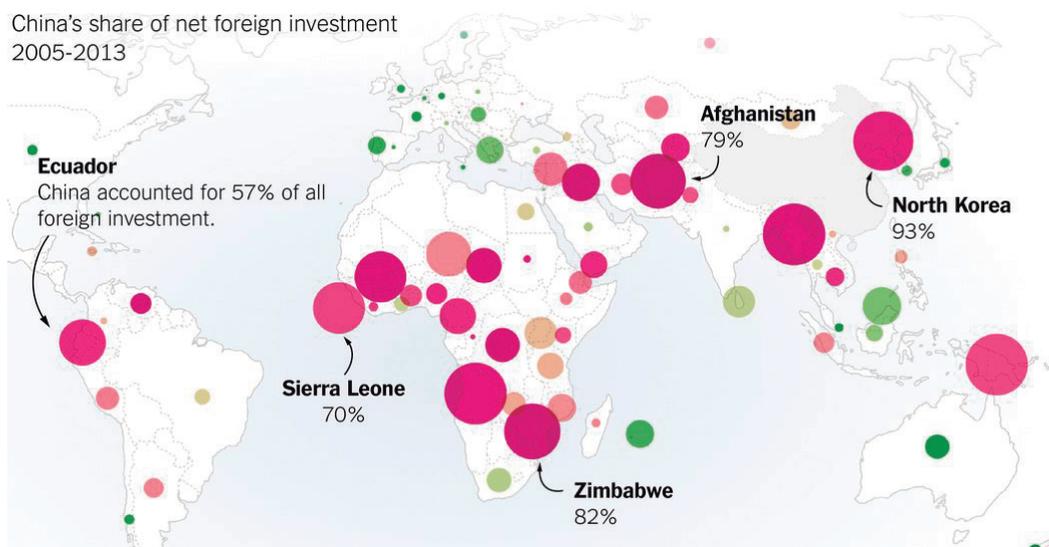


Fuente: CEPAL (2016)

Además, China se ha convertido en una importante fuente de inversión extranjera directa en general (Ecuador es el ejemplo más radical) y, particularmente, en el sector extractivo, a medida que empresas chinas compran empresas/proyectos ya en marcha o realizan inversiones en nuevos proyectos.

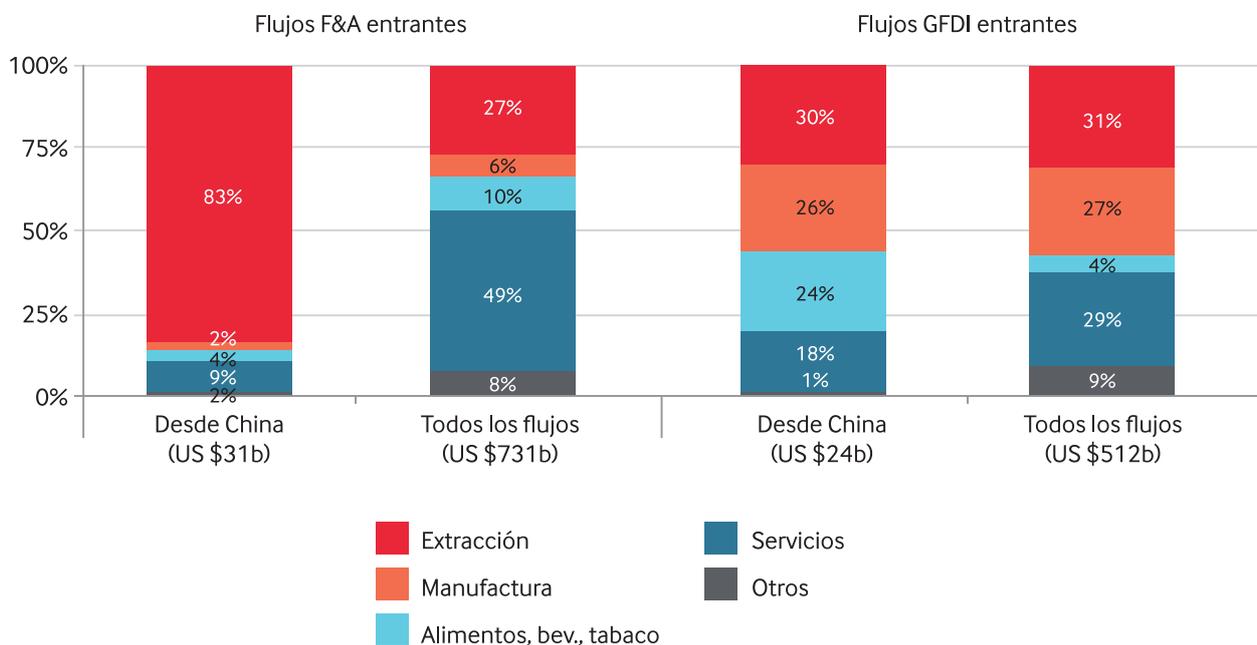
6 Ver Svampa & Slipack (2015), Slipack (2014), GREFI (2016).

Mapa 1. Participación de China en la inversión extranjera neta (2005-2013)



Fuente: Krauss & Bradsher (2015)

Gráfico 3. Distribución por sectores de los flujos de inversión extranjera directa a América Latina (2008-2020)



Fuente: Ray *et al.* (2015)

En la columna de la izquierda del gráfico 3, observamos que la inversión China en actividades extractivas se ha centrado en fusiones/adquisiciones de proyectos ya existentes, mientras que la columna de la derecha nos muestra que la inversión en nuevos proyectos incluye de manera más equilibrada a una variedad de sectores. En este terreno, la inversión China se parece más a la inversión extranjera en general.

Finalmente, para algunos países que han tenido o tienen las mayores dificultades para acceder a préstamos en los mercados internacionales, China se ha convertido en la principal fuente de créditos. Así, se ha dado inicio a un nuevo ciclo de endeudamiento externo que, además, en los casos de Ecuador y Venezuela, es pagadero en petróleo. En efecto, Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador son los países de la región que han recibido las cantidades más grandes de préstamos de instituciones chinas como el Banco de Desarrollo de China (CDB) o el China Export-Import Bank. Ecuador recibió 13 préstamos desde el 2010 por un total de 17 mil 400 millones de dólares⁷.

1.5 MOVIMIENTOS SOCIALES

Desde mediados de la década del noventa del siglo pasado, la sociedad latinoamericana vive profundos cambios como parte del proceso de globalización que se da en el mundo. El paso de sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos claramente definidos a otras, organizadas por procesos económicos marcados por la informalidad; el tránsito de intereses organizados alrededor de ejes clasistas a formas de representación menos claras y más micro sociales; y el incremento de su diversidad y formas de expresión no fueron cambios menores y afectaron profundamente a los movimientos sociales clásicos⁸. A ello, debemos añadir que el paso a formas de organización y representación microsociales y altamente diversas se lleva a cabo en el contexto arriba mencionado de una hegemonía de los valores del extractivismo y el consumismo en los sectores mayoritarios de la población.

Desde ese momento, coincidiendo con el tránsito a la democracia que simultáneamente vivían varios países de la región, la acción colectiva en sus distintas modalidades adquirió un protagonismo central en América Latina, lo cual llegó incluso a producir varias rupturas institucionales. Desde fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, la región entró en un nuevo ciclo político y económico marcado por el protagonismo creciente de los movimientos sociales en un entorno de crisis de los partidos políticos y las formas de representación tradicionales. Ello alimentó, en algunos países, el cuestionamiento al neoliberalismo y la relegitimación de discursos políticamente radicales.

Los primeros años estuvieron marcados por significativas y novedosas movilizaciones sociales –“piqueteros” (Argentina)⁹, “pingüinos” (Chile)¹⁰, y “cocaleros” (Bolivia y Perú)¹¹, entre otras, que atravesaron el continente y se afirmaron con presencia, capacidad de movilización y organización. Junto con ellos y con particular visibilidad, emergieron los pueblos indígenas que encontraron, en el Convenio 169 de la OIT (1989) y en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), oportunidades de apertura política para enfrentar las agendas nacionales caracterizadas por “la crisis del Estado modernizador desarrollista y, posteriormente, del neoliberalismo, el fracaso de la integración en una identidad mestizo-campesina, la presencia cada vez más masiva de indígenas en las ciudades y cuestiones de índole política ideológica...”¹².

7 Para una lista completa de los proyectos financiados con préstamos de China en los países de la región ver la base de datos “China-Latin America Finance Database”.

8 Ballón (2008). Para los cambios y evolución de los movimientos sociales en el caso colombiano ver, Archila (2001).

9 D’Atri & Escati (2003).

10 Cuadra (2007).

11 Castillo & Durán (2008).

12 Svampa (2017).

Desde esta perspectiva, el nuevo ciclo tuvo un giro político a partir de la emergencia de diferentes Gobiernos que, apoyados en políticas económicas heterodoxas, se propusieron articular las demandas promovidas “desde abajo”, especialmente en los casos de Bolivia y Ecuador, que afirmaron nuevas categorías como “buen vivir”, “Estado plurinacional” o “derechos de la naturaleza” en nuevas Constituciones.

Sin embargo, en esos países, como en el resto de la región, este proceso de expansión de derechos durante el “súper ciclo” —y especialmente ahora con la “carrera hacia el fondo”— se enfrentó a la expansión del capital extractivo, que fue ocupando nuevos territorios campesinos e indígenas. Esto generó una nueva conflictividad, en la que la tensión inicial tiende a pasar a situaciones de antagonismo, incluso en el caso de los países gobernados por el denominado *progresismo*¹³.

Esta nueva conflictividad que está atravesada, en términos generales, por reivindicaciones relacionadas con tierra y territorio, pero también por reconocimiento cultural, autonomía y el derecho a la consulta previa —incluso más allá de las poblaciones indígenas como lo demuestran múltiples casos en la región—, es reconocida por la CEPAL; así, en el caso de los pueblos indígenas, esta entidad regional constata que una de las grandes causas de la conflictividad es la expansión de las actividades extractivas¹⁴.

13 Para el caso boliviano, ver Tapia (2011).

14 CEPAL (2013).

Segunda sección: Conceptos

En la presente sección, marcamos la necesaria distinción entre un ciclo largo de políticas de fomento a la inversión en actividades extractivas, y ciclos específicos de concesiones, inversiones, producción y exportaciones y captura de renta. En segundo lugar, discutimos el concepto de la “carrera hacia el fondo” como un conjunto de políticas destinadas a atraer inversiones extractivas para compensar la caída de los precios mediante el relajamiento de estándares fiscales, ambientales y sociales. En tercer lugar, desarrollamos el concepto de la gobernanza territorial democrática como alternativa a una visión tradicional de la gobernanza reducida a los pesos y contrapesos dentro del sector público minero-energético en el nivel central de Gobierno. En cuarto término, nos referimos al concepto de autonomía relativa del Estado. Finalmente, desarrollamos el concepto de la transición post-extractivista.

2.1 BOOMS, CICLOS Y EL SÚPER CICLO

En la discusión cotidiana sobre el reciente periodo de alta demanda y altos precios de nuestros minerales y nuestra energía, así como de abundancia fiscal para nuestros Gobiernos, se menciona bastante el “boom” o el “súper ciclo” de las extractivas. Es importante precisar a qué exactamente nos estamos refiriendo al hablar de “booms” o “súper ciclos”, pues, como veremos a continuación, ser precisos en el abordaje del tema tiene impacto en la definición de la agenda de la sociedad civil¹⁵.

Al mencionar los ciclos económicos, nos referimos normalmente a periodos determinados con puntos de partida, momentos de aceleración o caída respecto del punto de partida, una cumbre o un fondo, y a un eventual retorno al punto de partida (la normalidad anterior) o a un nuevo punto de relativa estabilidad (la nueva normalidad). Los países ricos en recursos naturales de la región han experimentado en común un ciclo de abundantes ingresos fiscales explicado por los altos precios de sus minerales y su energía en los mercados internacionales. Sin embargo, es verdad que en cada país han ocurrido ciclos diferenciados, a veces divergentes y otros coincidentes, de políticas de promoción de las inversiones, de concesiones, de producción, de exportación y de captura de la renta (ver Gráfico 4).

Hoy, se puede afirmar que ha concluido el súper ciclo fiscal —y posiblemente los ciclos de concesiones e inversiones, pues hay menos interés de las empresas por explorar e invertir—, pero se mantienen y se intensifican políticas de promoción de nuevas inversiones extractivas (la “carrera hacia el fondo”) y, en algunos casos, se prolongan ciclos de producción y exportación¹⁶. En Colombia, por ejemplo, el fin del súper ciclo fiscal puede también significar el término del ciclo productivo, en la medida en que no hubo grandes inversiones en los últimos años que puedan ahora madurar y sostenerlo. En cambio, en el caso peruano, el final del súper ciclo

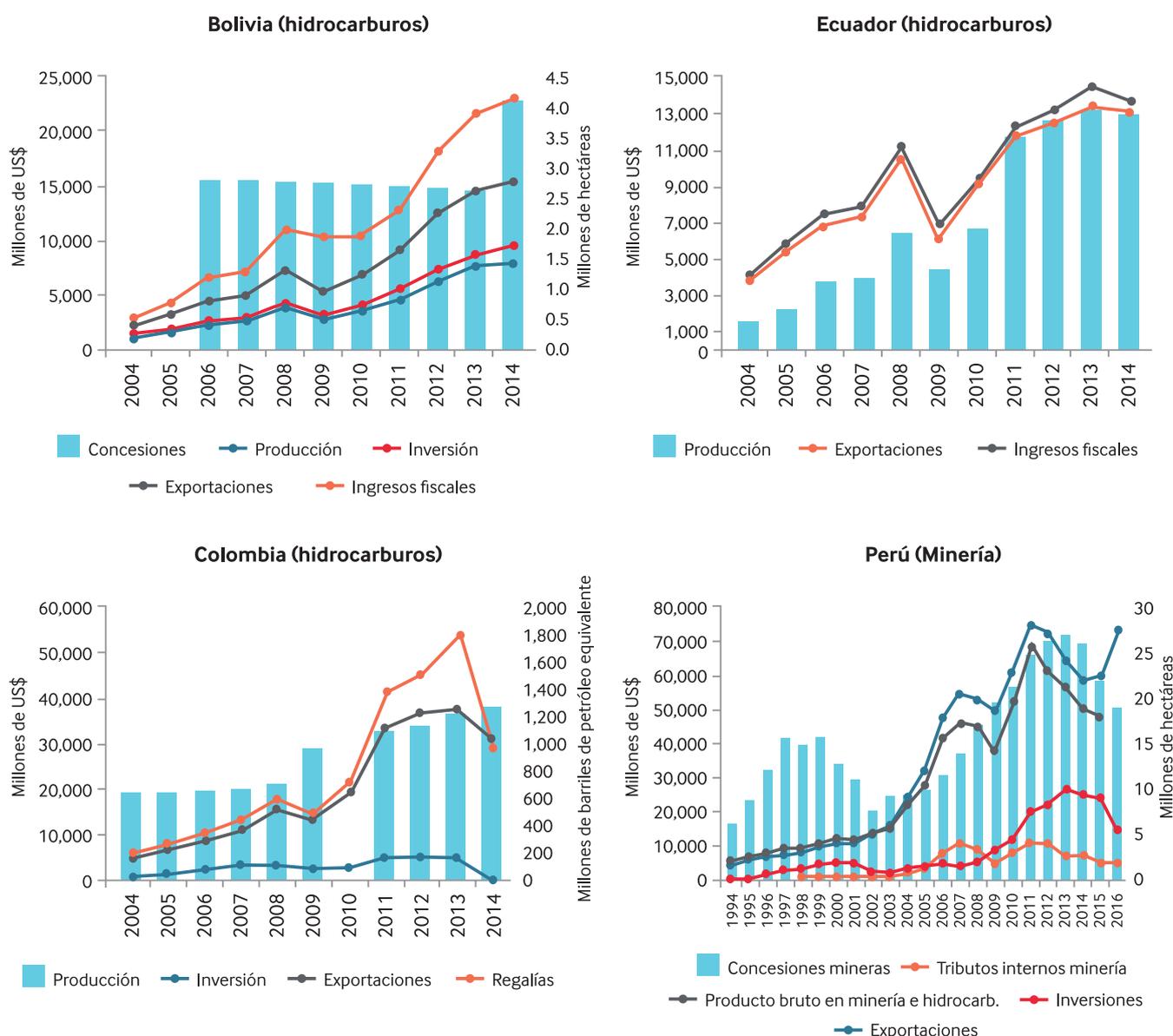
15 Esta sección ha sido inspirada por las reflexiones de José de Echave, de Cooperacción, sobre la necesidad de distinguir entre un súper ciclo fiscal que termina con la caída de los precios y un boom extractivo, que en el Perú continuará todavía durante un tiempo. Ver <http://cooperaccion.org.pe/main/opinion/534-super-ciclo-y-boom-extractivo-es-lo-mismo-por-jose-de-echave>

16 Sobre booms, ciclos y súper ciclos en el caso peruano, ver Viale & Monge (2016).

fiscal coincide con la maduración de algunas grandes inversiones mineras que recién están ingresando a su fase productiva; la puesta en producción de estos megaproyectos mineros anuncia un nuevo ciclo de conflictos sociales en la nueva frontera minera en la sierra centro y sur andina del país.

Para las organizaciones de la sociedad civil es de vital importancia tener clara estas diferencias y los comportamientos sociales que puedan generar. En el caso peruano, por ejemplo, se generará un nuevo ciclo productivo –básicamente de cobre– en el sur andino, zona densamente poblada, con población campesina-indígena quechua, con mucha actividad agropecuaria y con severos problemas de agua. Es previsible un incremento de los conflictos sociales en esos territorios y ello marcará la agenda de las organizaciones sociales nacionales y locales con actividad en esa zona.

Gráfico 4. Ciclos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (hidrocarburos y minería)



Fuente: Estadísticas producidas por Ministerios de Hidrocarburos y Minería, Bancos Centrales, Institutos de Estadística y otras fuentes oficiales del gobierno de cada país. Elaboración propia.

2.2 CARRERA HACIA EL FONDO

Desde el momento en que se hizo evidente que llegaba a su fin el súper ciclo de demanda y precios por nuestros minerales y nuestra energía, los Gobiernos de los países de la región que son altamente dependientes de la exportación de recursos naturales, pusieron en práctica políticas destinadas a continuar atrayendo inversiones extractivas. El objetivo ha sido —y es— no solo mantener los actuales niveles de inversión, sino también compensar la caída de los precios unitarios con un aumento importante de los volúmenes exportados, de manera que genere la misma cantidad de renta extractiva que en el pasado. Lo que estas políticas tienen en común es que, para aumentar la capacidad de los países de atraer inversiones en actividades extractivas, debilitan aún más sus ya frágiles estándares fiscales, ambientales y sociales. Así, buscan compensar a los inversionistas de la menor tasa de ganancia esperable en un contexto de precios menores a los del ciclo anterior.

Tomamos prestado de la economía el concepto de “carrera hacia el fondo”, tradicionalmente referido a cómo las empresas compiten entre sí rebajando costos¹⁷, y lo usamos para caracterizar la competencia actual entre nuestros países con base en la rebaja de estándares y la flexibilización de procedimientos fiscales, sociales y ambientales, entendidos por Gobiernos y empresas como “sobre-costos”. Asumimos que, mientras los ingresos esperados eran altos, las empresas estuvieron dispuestas a tolerar estos “sobre-costos”, pero ahora condicionan sus inversiones a que estos sean eliminados o reducidos a su mínima expresión.

Estas políticas de “carrera hacia el fondo” comenzaron a implementarse desde el año 2014 en los países mineros cuando quedó claro que el precio de los minerales iba a la baja, y, desde el 2015, en los países petroleros, cuando el precio del oro negro se derrumbó en los mercados internacionales. Estas políticas siguen siendo hegemónicas en la región —quizá con la sola excepción de El Salvador¹⁸— aun cuando los discursos oficiales hoy día hayan incorporado nominalmente temas como la diversificación productiva, el fortalecimiento institucional o la sostenibilidad ambiental.

El Perú es uno de los casos en los que se vio claramente la carrera hacia el fondo a través de la aprobación entre junio y diciembre del 2014 de una serie de medidas para la flexibilización de los marcos tributarios, ambientales y de promoción de la inversión privada. Estas incluyeron una limitación de la capacidad del Organismo de Fiscalización Ambiental (OEFA) de cobrar multas y una reducción del plazo de la aprobación de los EIA de 60 a 45 días, así como una rebaja de la tasa del impuesto a la renta, entre otras¹⁹.

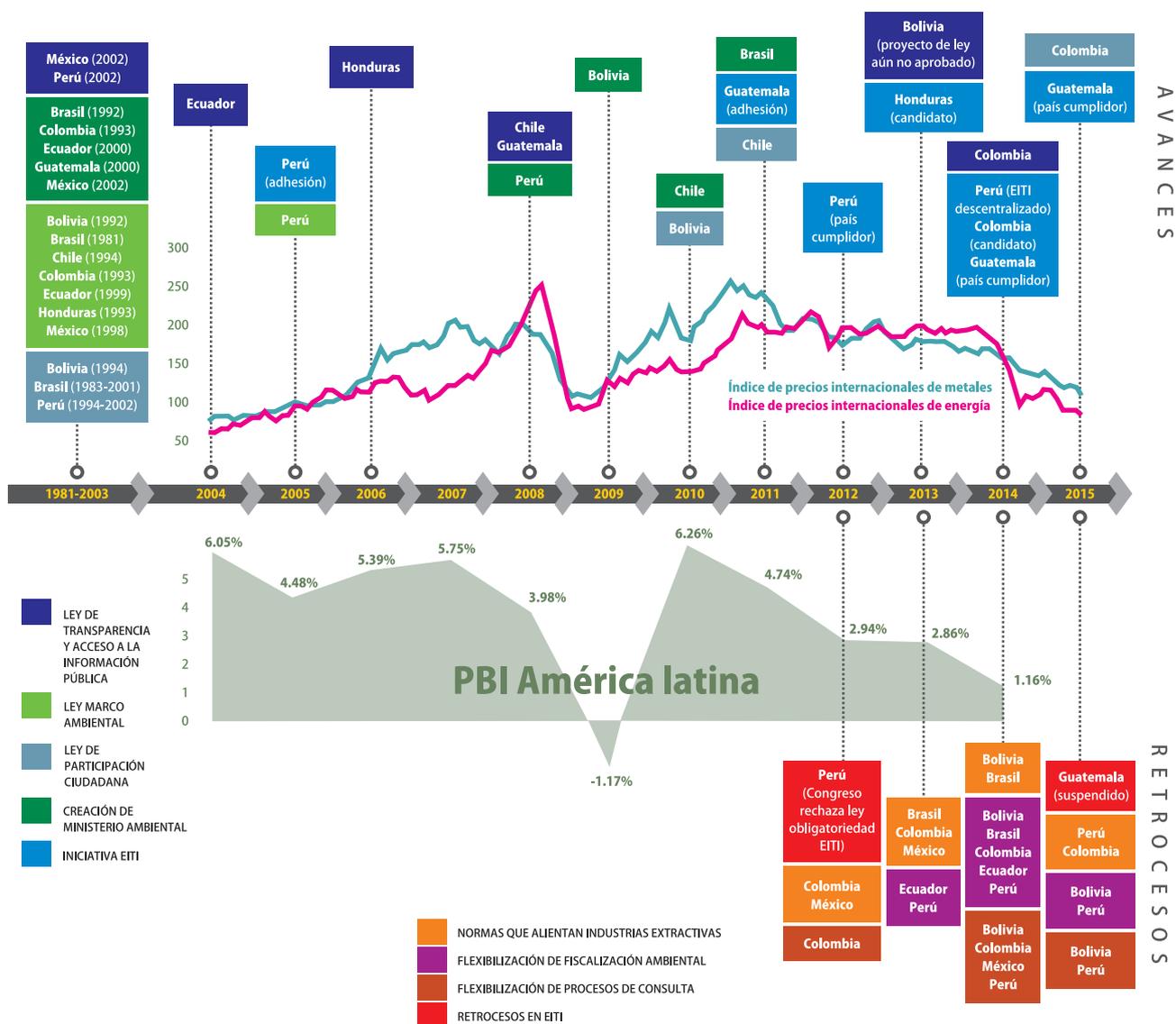
El gráfico 5 muestra como esta tendencia se ha evidenciado también en los países andinos y Chile, con avances en los procesos de reforma institucional durante el súper ciclo y con retrocesos a partir de la caída de los precios de los minerales y, después, de los del petróleo.

17 Para una definición internacional sobre la “carrera hacia el fondo”, ver <http://lexicon.ft.com/Term?term=race-to-the-bottom>

18 País que ha optado por no promover inversiones mineras en su territorio, e incluso cuestiona algunas ya en marcha.

19 Viale & Monge (2016).

Gráfico 5. Avances y retrocesos en la institucionalidad en el súper ciclo de las industrias extractivas (Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Chile)



Fuente: Ballón *et al.* (2017)

2.3 GOBERNANZA

Nuestro análisis del impacto de las políticas de promoción de inversiones extractivas sobre los procesos de reforma institucional en curso en la región, y la identificación de propuestas de acción y de investigación desde la sociedad civil, se basan en una distinción conceptual entre gobernabilidad y gobernanza, y en una aproximación crítica a la perspectiva hasta ahora dominante en el debate sobre la “buena gobernanza” de los recursos naturales.

Por gobernabilidad, entendemos la capacidad de la gobernanza (el sistema de toma de decisiones) de procesar y absorber los conflictos que surgen por discrepancias

con el contenido de las políticas adoptadas, o por la manera en que estas se adoptan. En este sentido, los conflictos sociales –que expresan el choque entre intereses diversos– pueden generar crisis de gobernabilidad, las que, a su vez, pueden hacer evidentes problemas de gobernanza y llevar a cambios, no solamente en las políticas, sino también en la manera de decidir sobre las mismas²⁰. Por otro lado, por gobernanza, entendemos al sistema de toma de decisiones, y a la mayor o menor capacidad de ejercer influencia de los actores involucrados en torno a cierta esfera de la vida social, en este caso, las decisiones relativas a los proyectos extractivos²¹.

La perspectiva, hasta ahora dominante, considera que es suficiente la existencia de pesos y contrapesos en el sector minero-energético del Gobierno central para hablar de una buena “gobernanza” o de un buen “sistema de toma de decisiones en el sector”. Es decir, bastaría con que existan un ministerio nacional definidor de políticas, un organismo regulador autónomo y una empresa estatal independiente del poder político.

A esta visión general, se fueron añadiendo mecanismos limitados de participación, dirigidos normalmente a escuchar la opinión de la ciudadanía local sobre aspectos específicos de los proyectos o sobre la gestión de la renta generada (las audiencias sobre los estudios de impacto ambiental y los presupuestos participativos, por ejemplo). Se veía a estos procesos como aspectos de negociaciones entre privados (empresas y comunidades), o entre poblaciones y autoridades locales (presupuestos participativos), sin capacidad vinculante, sin poder para cuestionar el modelo extractivista como tal y abordar la asimetría entre los actores involucrados (Gobierno central, empresas, autoridades locales, poblaciones locales).

Desde esta perspectiva —que ganó una presencia fuerte en América Latina tras las reformas neoliberales de la década del 90—, las demandas de las poblaciones locales han sido consideradas siempre y cuando no afectaran los intereses rentistas de los estados, y los intereses de lucro de los inversionistas privados y extranjeros. Sin embargo, la persistencia y en algunos casos el escalamiento de los conflictos en torno a los proyectos extractivos en la región, pusieron en cuestión esta perspectiva limitada sobre la gobernanza; así, plantearon la existencia de diferencias de poder estructurales entre el Estado, las compañías mineras o energéticas, y la sociedad civil local (incluidos particularmente los pueblos indígenas y comunidades campesinas)²².

Desde nuestra perspectiva, proponemos un enfoque territorial de la gobernanza que toma en cuenta la necesidad de la participación en la toma de decisiones sobre las extractivas de todos los sectores y niveles de Gobierno con responsabilidad sobre el territorio que alberga esos recursos y que será impactado por esas actividades, y también la participación de la población que lo habita. Prestando atención a las instituciones públicas y los actores sociales, este enfoque también toma en cuenta las asimétricas relaciones de poder desde la que estos actores participan en estos marcos institucionales para las tomas de decisiones.

Desde esta perspectiva, solo podremos referir a una buena gobernanza si el sistema de toma de decisiones es de carácter multisectorial (sectores responsables de la minería y los hidrocarburos, del medio ambiente, de los pueblos indígenas, de la planificación estratégica); multinivel (Gobierno central, Gobiernos intermedios, Gobiernos locales); y multiactor (pueblos indígenas y afro, poblaciones locales,

20 Bebbington (2010).

21 Altschuler & Corrales (2013), De Castro *et al.* (2016).

22 Gaventa (2004), Altschuler & Vacaflor (2013), De Castro *et al.* (2016).

sector privado). Asimismo, deberá implicar un equilibrio de las relaciones de poder, actualmente absolutamente asimétricas, entre estos actores, de manera tal que las poblaciones y autoridades locales participen en igualdad de condiciones que el Gobierno central y las empresas.

2.4 AUTONOMÍA RELATIVA DEL ESTADO

El Estado moderno está caracterizado por una autonomía relativa en el cumplimiento de su función de representante del interés general del capital, entendido este como relación social y no como simple interés económico inmediato, el cual parte del reconocimiento de la interioridad de su vínculo con la sociedad civil²³.

Desde el análisis tradicional de las clases, el Estado ejerce la mediación de las mediaciones (clases, sindicatos, etc.), o la «supermediación» entre la sociedad y los individuos²⁴. De esta manera, si bien el Estado es siempre el garante de la reproducción del capitalismo como tal, en algunas circunstancias, puede distanciarse de los intereses inmediatos de las fracciones de las clases dominantes que lo hegemonizan hasta un momento dado, solo para apoyar a otras fracciones e incluso redefinir los patrones generales de la reproducción capitalista²⁵.

Los procesos de reforma del Estado que revisamos en este texto responden a lógicas complejas en las que se articulan demandas y negociaciones internas con tendencias y presiones internacionales que responden a coyunturas medianas y largas. Se trata de procesos de distinto aliento que, al responder a dinámicas sociales y políticas endógenas tanto como a tendencias exógenas, en muchos casos, difieren de los intereses inmediatos de quienes detentan el poder económico y político en los respectivos países.

Este hecho no niega que las élites empresariales tengan en cada momento la capacidad de definir cuáles son las políticas públicas que se diseñan y ejecutan, ni que las élites políticas estén en muchos casos básicamente subordinadas a las élites económicas. Sin embargo, incluso en esas circunstancias, se reconoce que las instituciones que integran el Estado cuentan con una cierta autonomía de esos mismos sectores dominantes o hegemónicos, sobre todo en momentos de crisis, cuando la necesidad de proteger el todo puede llevar al conflicto con los intereses inmediatos de una de las partes, inclusive si esta es la dominante.

En el Perú, por ejemplo, es innegable la importancia del *lobby* extractivo en la definición de las políticas públicas. Sin embargo, se creó primero el Consejo Nacional del Medio Ambiente (los 90) y después el Ministerio del Ambiente (década pasada), instituciones que fueron y siguen siendo consideradas por los empresarios mineros y petroleros como adversas a sus intereses.

En el caso colombiano, ha habido una situación similar: en los últimos años, distintas medidas impulsadas por sucesivos Gobiernos, con el aval de los gremios mineros y petroleros, fueron paralizadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado por contradecir mandatos constitucionales explícitos sobre la consulta a los pueblos indígenas y la coordinación de distintas políticas con las autoridades subnacionales.

23 Poulantzas (1991).

24 Sobre el particular ver Wajnsztein (2001).

25 Tapia (2009); Friedman (1984).

Evidentemente, los niveles de autonomía y los procesos particulares de transformación institucional no son similares en todas las regiones del mundo ni en todos los países de la región. Sin embargo, al interior de las regiones, se pueden observar semejanzas, aunque los momentos y ritmos nacionales resulten marcados por la realidad de cada país²⁶.

En América Latina, se generó después de la Segunda Guerra Mundial una suerte de consenso sobre la importancia básica del Estado como ente regulador y empresarial, que buscaba equilibrar la relación asimétrica entre las economías nacionales y la economía internacional, así como entre los grupos de poder interno y las mayorías nacionales²⁷. Agotado este “consenso”, se impuso el denominado Consenso de Washington, que expresó la primacía del mercado y de los agentes económicos privados como espacio y como actores de la toma de decisiones, lo que replegó al Estado a asegurar los servicios públicos básicos.

Sin embargo, desde fines del siglo pasado se generó un nuevo consenso sobre la importancia de las instituciones, más allá de la centralidad del mercado como espacio de acción de los agentes económicos²⁸, y se alentaron procesos de reforma institucional que combinarían varios objetivos: mejorar la eficiencia en las decisiones públicas; garantizar la agencia y la voz de los ciudadanos, que son los consumidores de los servicios públicos; asegurar la transparencia contra la corrupción; descentralizar el poder para garantizar la efectividad pública; evitar la concentración y la gestión autoritaria; entre otros.

En todos y cada uno de esos momentos, atravesados por las dinámicas particulares sociales y políticas de cada país, la autonomía relativa del Estado se expresó y evidenció de maneras diferenciadas.

2.5 TRANSICIÓN POST-EXTRACTIVISTA

La propuesta de impulsar un proceso de transición post-extractivista surge de la crítica a las experiencias de extractivismo neoliberal (predominancia del sector privado en la inversión en actividades extractivas y la captura de renta), y neo extractivismo nacionalista redistributivo (predominancia del Estado en la inversión en actividades extractivas y captura de renta)²⁹, que, pese a presentar profundas diferencias respecto del rol del Estado y del sector privado, mantienen un acuerdo fundamental respecto de la explotación y exportación de recursos naturales como motor del crecimiento, fuente de renta pública y sustento de la legitimidad de los regímenes políticos. Es lo que Maristella Svampa ha bautizado como el “Consenso de las Commodities”, que surge en reemplazo del “Consenso de Washington”³⁰.

Las ideas fuerza que informan esta estrategia son compatibles con las respuestas fundamentales que se proponen a las diversas herencias del súper ciclo desarrolladas en este reporte: (i) es necesario diversificar la estructura productiva y tributaria para depender menos de las industrias extractivas en cuanto a crecimiento e ingresos fiscales; (ii) al hacerlo, es importante apoyarse en los pequeños y medianos propietarios/productores en los sectores no extractivistas de la economía y orientarse

26 Para el caso de América Latina, un texto reciente que discute los procesos de construcción de instituciones estatales en varios países de la región es el de Kurtz (2013).

27 Ver, Prebisch (1949).

28 Burki & Perry (1998).

29 Eduardo Gudynas (2011).

30 Svampa (2013).

también hacia el mercado interno, y no solamente hacia los mercados externos; (iii) es necesario reformar el Estado para promover esta nueva orientación, que preserve el medio ambiente, y garantice los derechos de participación y consulta indígena y ciudadana; y (iv) es necesario generar un nuevo sentido común respecto de la naturaleza y los recursos naturales, que enfatice su uso sostenible y, a la vez, cautele los derechos de las futuras generaciones³¹.

Como se verá en las páginas siguientes, diversificar la producción y las fuentes de renta pública son las respuestas fundamentales al proceso de (re)primarización exportadora de nuestras economías durante los años del súper ciclo, y que ahora se pretende prolongar en el tiempo mediante las políticas de “carrera hacia el fondo”. Retomar el rumbo y profundizar los procesos de reforma institucional para una mejor gobernanza son reacciones a la subordinación general de la participación, la descentralización y la gestión ambiental al imperativo de extraer más y más recursos naturales para generar renta pública y a los retrocesos resultantes de las políticas de “carrera hacia el fondo”.

Finalmente, es importante el énfasis en el concepto de transición (del actual extractivismo depredador a uno más sensato, y después al que resulte indispensable) para reconocer que estos cambios no pueden ser logrados en el corto plazo, y requieren una continuidad de la movilización social y de las políticas públicas en el tiempo³².

31 Monge (2012) y Monge & Viale (2015).

32 Gudynas (2011).

Tercera sección:

Impactos económicos, sociales y ambientales

En la presente sección, discutimos los impactos que las políticas de fomento de inversión en las actividades extractivas (durante el súper ciclo y, después, con la carrera hacia el fondo) han tenido sobre el aparato productivo y la tributación. A continuación, repasamos lo ocurrido con las empresas estatales que, con excepción de Chile, se ubican en el sector de los hidrocarburos. Luego, revisamos los impactos sociales y ambientales de estas políticas y, finalmente, discutimos los conflictos sociales que se han generado en torno a las actividades extractivas y las respuestas que se les ha dado desde el Estado.

En todos los casos, en la medida en que nuestro interés es presentar alternativas que puedan ser asumidas como propias por las organizaciones de la sociedad civil, presentamos primero la agenda de incidencia y de investigación para el nuevo escenario, seguida de la fundamentación analítica de dichas agendas.

3.1 ECONOMÍA

En esta sección, discutimos los impactos económicos y fiscales del súper ciclo, incluido el comportamiento macroeconómico, la captura, distribución y uso de rentas extractivas, el rol y los graves problemas de las empresas estatales de hidrocarburos (y minera en Chile), el comportamiento de los indicadores sociales, los conflictos sociales, y la criminalización de la protesta social.

Además, planteamos que el crecimiento y los ingresos fiscales de nuestras economías volvieron a ser muy dependientes de las inversiones en las industrias extractivas. Al mismo tiempo, documentamos que el crecimiento y el uso de los abundantes ingresos fiscales logrados en estos años permitieron una importante reducción de la pobreza y la desigualdad, pero se mantuvieron significativas brechas entre territorios y sectores de la población. También sugerimos que esta caída de la pobreza y la desigualdad puede ahora revertirse y estas brechas ampliarse en el actual escenario de menor crecimiento y menores ingresos fiscales.

Finalmente, analizamos cómo la conflictividad social resultante de la intensificación de la actividad extractiva y de la expansión de la frontera de la actividad minera e hidrocarburífera ha sido respondida desde los Gobiernos con una combinación de cooptación y criminalización.

3.1.1 Perfil productivo

En esta sección, analizamos la condición primario exportadora de los países de América Latina. Nos referimos a un modelo económico en el que el crecimiento se sustenta sobre la extracción de recursos naturales para ser exportados al resto del mundo.

La actividad extractiva y su exportación pueden generar articulaciones con otros sectores de la economía que le ofrecen bienes y servicios, pero siempre son dependientes de la volatilidad típica de los *commodities*. Además, los recursos fiscales que generan permiten financiar las importaciones de bienes manufacturados, mientras

que el fortalecimiento de las monedas locales afecta la competitividad de otros sectores exportadores (enfermedad holandesa). Una profundización de este modelo implica, por lo tanto, una creciente dependencia económica del sector extractivo.

Esta dependencia económica se puede evidenciar y analizar utilizando diversos indicadores macroeconómicos. Por ejemplo, el peso del sector extractivo en la canasta exportadora, así como la participación de la producción minera y de hidrocarburos en el producto interno bruto (PIB), en la generación de empleo, en la inversión extranjera directa o en los ingresos fiscales del país. Al analizar estos indicadores, es importante observarlos de manera conjunta, pues cada uno es una pieza de información para entender cómo se expresa la dependencia en ese país en particular.

Perfil productivo
Agenda de incidencia
<ul style="list-style-type: none"> • Promover políticas y planes de diversificación productiva mediante inversión en ciencia y tecnología para la innovación productiva, e inversión en infraestructura y en recursos humanos para dinamizar otros sectores de la economía • Promover la participación de los Gobiernos subnacionales, comunidades, organizaciones sociales y sectores empresariales en la diversificación productiva en los territorios en los que ahora prevalece la actividad extractiva. • Promover que las inversiones extractivas también contribuyan a la diversificación productiva mediante sus políticas de contenido local, el fortalecimiento de proveedores locales, el gasto por responsabilidad social corporativa (RSC), y compartiendo tecnología, conocimientos e infraestructura con los productores locales ubicados en otras áreas de la actividad económica
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Experiencias nacionales de planes y políticas nacionales de diversificación productiva • Experiencias de promoción de la diversificación productiva desde las inversiones extractivas mediante contenido local y RSC • Experiencias territoriales de diversificación productiva impulsadas desde Gobiernos subnacionales mediante el uso de la renta extractiva, los presupuestos públicos generales, los planes de desarrollo, el ordenamiento del territorio, y otros instrumentos de gestión • Experiencias territoriales de diversificación productiva desde las organizaciones sociales

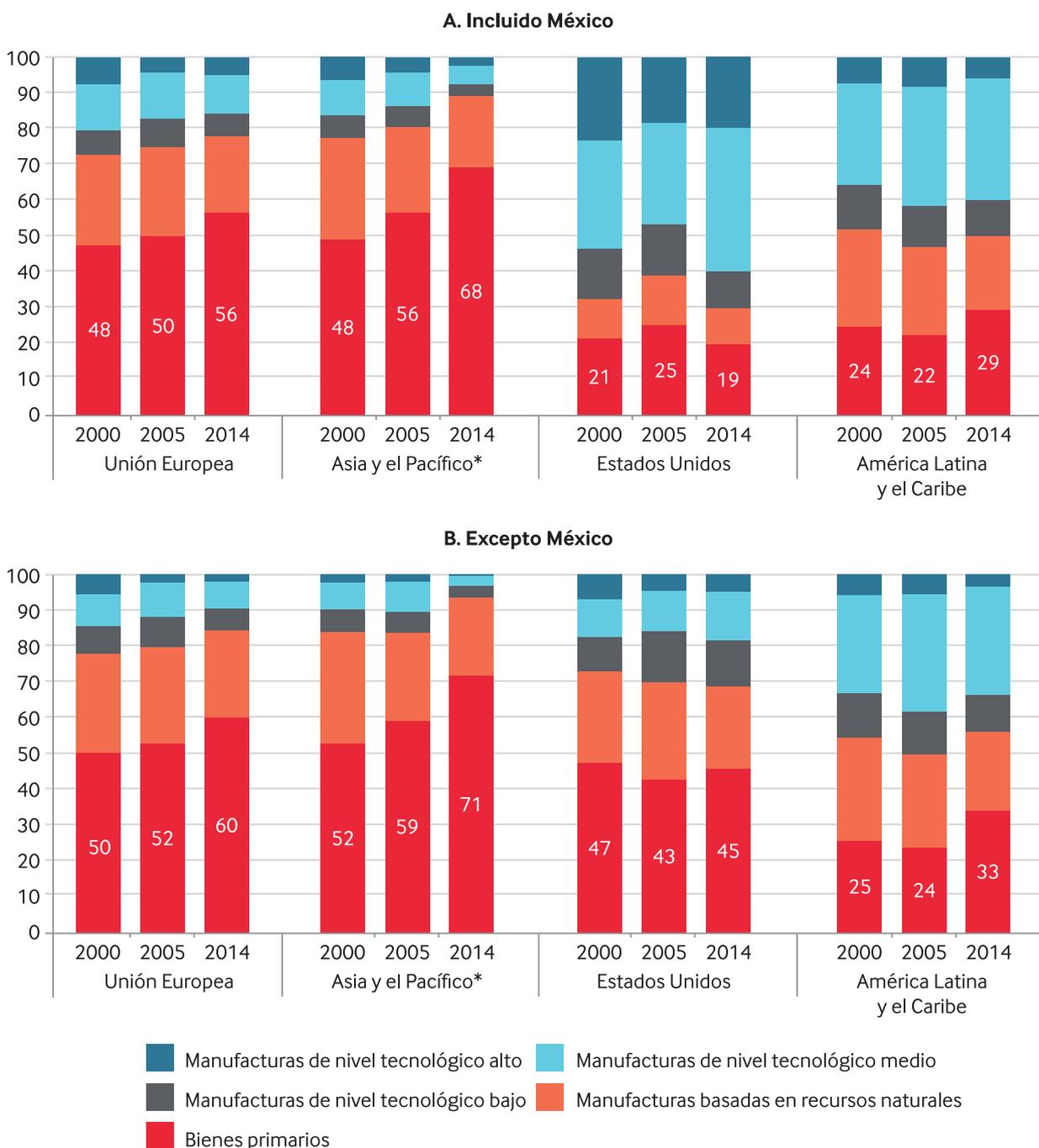
América Latina ha sido históricamente un proveedor de materias primas para el mundo, especialmente de minerales y de petróleo, además de diversos productos agrícolas, pesqueros, etc. Durante los años del súper ciclo, los precios internacionales y la demanda de los minerales e hidrocarburos llegaron a niveles nunca antes vistos. El resultado de esto fue que, en esos años, los países de la región profundizaron su condición primario exportadora, es decir, su dependencia económica y fiscal del sector extractivo (CEPAL, 2016)³³.

Las estadísticas demuestran que, en efecto, durante esos años las materias primas –principalmente hidrocarburos y minerales– fueron las principales exportaciones de América Latina al mundo tanto en valor como en cantidad exportada. En este escenario, China y el resto de países asiáticos se consolidaron como los principales compradores de materias primas de América Latina, y se convirtieron también en nuestros principales proveedores de productos manufacturados. Como resultado,

33 Cepal (2016).

la importancia de nuestras exportaciones de bienes manufacturados de diversos niveles tecnológicos disminuyó, como lo muestra el gráfico 6. En contraste, las exportaciones de los países en desarrollo de Asia al resto del mundo se basaron crecientemente en manufacturas de tecnología alta, mientras que la importancia de las exportaciones de materias primas caía.

Gráfico 6. Estructura de las exportaciones de América Latina por intensidad tecnológica (En porcentajes)



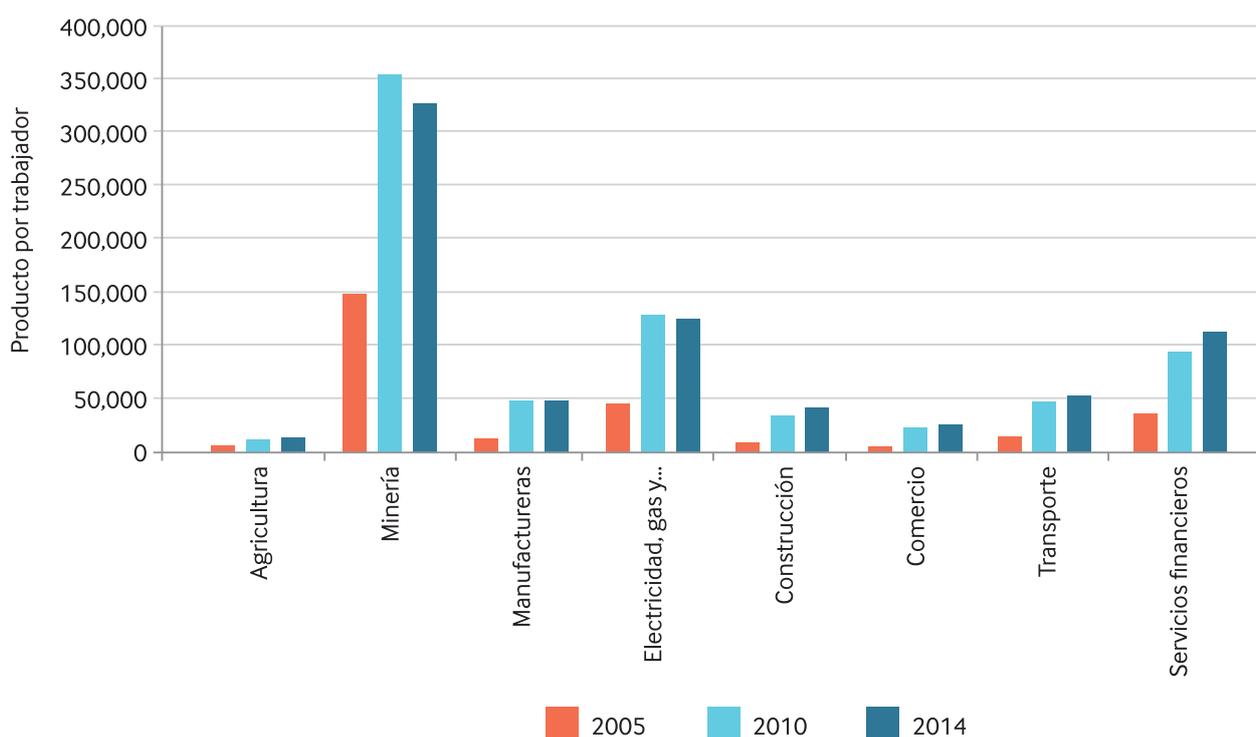
* Incluye los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea.
Fuente: CEPAL (2015)

Simultáneamente, el peso de los hidrocarburos y los minerales dentro de las exportaciones totales de los países productores de la región aumentó significativamente. Por ejemplo, en Bolivia, en el 2003, cuando se iniciaba el súper ciclo, las exportaciones de estos dos *commodities* eran el 51.1% de la canasta exportadora. En el 2013, llegaron a representar el 78.5% del total y, aunque este peso bajó un poco a partir de ese año al 2015, con un 76.6%, continúan representando un porcentaje muy alto del total. Lo mismo sucede en Chile, Perú, Ecuador, Colombia, donde, en todos los casos, el peso aumentó desde el 2003 y superó el 55% a partir del 2011, antes de volver a caer al frenarse la demanda China.

El caso mexicano es un poco distinto, pues se trata de una economía con una canasta exportadora más diversificada basada en un sector manufacturero ubicado en la frontera norte y destinado a los Estados Unidos, que representa de manera sostenida alrededor del 80% de las exportaciones. Por ello, durante los años del súper ciclo, el petróleo no superó el 15% del total de exportaciones. Sin embargo, si miramos la información relacionada a los ingresos fiscales petroleros promedio entre el 2003 y el 2013, vemos que estos estuvieron por encima del 35% del total de ingresos fiscales recaudados en el país, y llegaron hasta 44% del total en el 2008. En otras palabras, México tiene una canasta exportadora diversificada, pero es un país fiscalmente dependiente del sector petrolero, porque su capacidad de recaudar ingresos de otros sectores económicos es limitada, situación que se profundizó durante el periodo analizado.

Un segundo efecto de la profundización del modelo primario exportador en la región durante este periodo es que se han agudizado las brechas de productividad entre sectores económicos. En el gráfico 7, podemos observar que la productividad de la minería no solo creció significativamente en el periodo, sino que es largamente mayor que la de los demás sectores; es el sector agricultura el caso extremo de baja productividad.

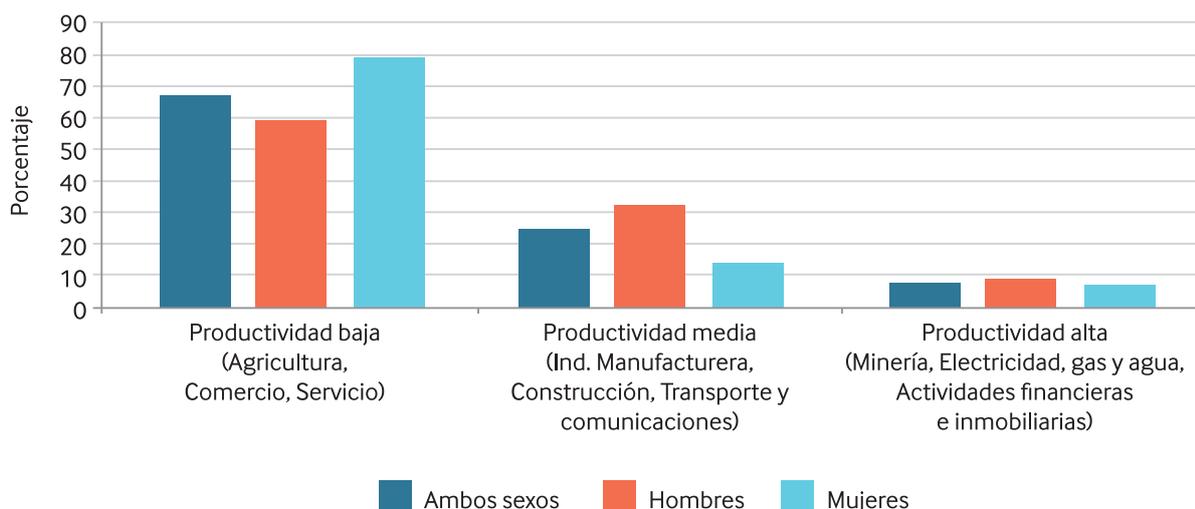
Gráfico 7. Brechas de productividad entre sectores



Elaboración propia en base a CEPALSTAT (2017).

La gravedad de esta profundización de las brechas entre sectores es evidente cuando se observa el porcentaje de los trabajadores que están ocupados en el sector agrícola y otros de baja productividad, como comercio y servicios generales. En el 2014, más del 67% de la PEA ocupada total trabajaba en estos sectores; la situación más grave era para las mujeres, pues el 79% de mujeres trabajadoras se encuentra en este sector, como lo muestra el Gráfico 8.

Gráfico 8. Población ocupada por sector de actividad económica en el 2014, según nivel de productividad y sexo



Elaboración propia en base a CEPALSTAT (2017).

En suma, durante el súper ciclo, el sector que más ganó en términos de productividad no fue un generador de empleo significativo, pues es intensivo en capital. En efecto, en los países de la región, el empleo directo generado por la minería y los hidrocarburos estuvo en todos los casos por debajo del 5% durante el periodo. Además, en muchos países, del limitado número de empleos generado por este sector, un porcentaje importante se contrató a través de empresas intermediarias para no cubrir todos los beneficios laborales que se dan a los trabajadores contratados directamente por las empresas mineras. Existen reportes de este tipo de prácticas, por ejemplo, en Chile donde la contratación de trabajadores a través de subcontratos o de empresas que ofrecen servicios temporales, conocido como “trabajo tercerizado”, subió significativamente entre el 2010 y el 2016. Cabe resaltar que es el sector minero uno de los que más utiliza esta modalidad³⁴. Para el caso peruano, un estudio encargado por Minera Yanacocha establecía que más de las dos terceras partes de los trabajadores de la empresa eran subcontratados por empresas creadas para proveer de trabajadores sin derechos a las empresas formales (*services*)³⁵.

Ahora bien, cuando durante los últimos años del súper ciclo se hacía notoria la creciente dependencia respecto del sector extractivo y las brechas de productividad que se generaban, en varios países de la región, los Gobiernos comenzaron a discutir sobre la necesidad de una diversificación productiva y reforma tributaria. En varios de ellos, se desarrollaron planes y estrategias nacionales, algunos de ellos detallados en el cuadro 1.

34 Cochilco (2016).

35 Apoyo (2009).

Cuadro 1. La diversificación productiva en los países de la región

América del Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico Industrial 2020 (2011, Argentina) • Plan Brasil Mayor (2011, Brasil) • Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (2014, Chile) • Programa de Transformación Productiva (2008, Colombia) • Estrategia de Transformación de la Matriz Productiva (2011, Ecuador) • Plan Nacional de Diversificación Productiva (2014, Perú)
Centroamérica y México	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Nacional para el Desarrollo de Ecosistemas Productivos (2014, Costa Rica) • Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (2014, El Salvador) • Programa Nacional de Productividad (2013, Guatemala) • Plan Nacional de Desarrollo “Programa para Democratizar la Productividad” (2013.13, México)

Fuente: CEPAL (2014)

Sin embargo, en la mayoría de casos, quedan dudas acerca de los avances reales en la implementación de estos planes, falta de implementación que parece agudizarse en los años más recientes de la “carrera hacia el fondo”. En efecto, como los Gobiernos buscan compensar la caída de los ingresos fiscales con más producción y exportación minera y de hidrocarburos, priorizan la promoción de estos sectores en lugar de promover sectores alternativos más sostenibles y generadores de empleo.

Un caso ilustrativo es el del Plan Nacional de Diversificación Productiva aprobado en el 2014 en el Perú bajo el liderazgo del entonces ministro de la Producción, Piero Ghezzi. La implementación de este plan se centró en la realización de “mesas ejecutivas”, donde se reunían funcionarios del Estado y representantes del sector privado para discutir las potencialidades y obstáculos del desarrollo de distintos sectores económicos. Sin embargo, ya en un nuevo contexto de precios bajos y con el cambio de Gobierno, el nuevo ministro, Bruno Giuffra, anunció, al entrar a esta cartera, en el 2016, que, en su opinión, “(…) la diversificación productiva la hacen los empresarios (…). Yo no creo que tengamos una varita mágica para identificar los sectores ganadores y decidir desde las oficinas o con estudios cuáles sectores se van a embarcar en la diversificación”³⁶. A través de estas declaraciones, daba a entender que no continuaría en la implementación del Plan de Gobierno anterior, posición confirmada por el Ministro que lo ha reemplazado en la cartera de Producción, Pedro Pablo Olaechea.

3.1.2 Captura, distribución y uso de la renta extractiva

Los proyectos mineros y de hidrocarburos de gran escala, por la magnitud de las ganancias que pueden generar, han sido una fuente muy importante de ingresos fiscales para los países ricos en estos recursos. Existen diversos instrumentos para capturar ingresos fiscales del sector hidrocarburífero y minero. Algunos ejemplos son las regalías, el impuesto a las ganancias, la participación que tienen los Gobiernos de las ganancias de las empresas estatales (dividendos), entre otros.

Con el término “renta extractiva”, nos referimos al conjunto de estos ingresos fiscales –tributarios y no tributarios– generados por la explotación de los minerales, el petróleo, y el gas que recauda o captura el Gobierno de cada país. Por otro lado, con distribución de la renta extractiva, nos referimos a los sistemas diseñados para asignar una porción de los ingresos fiscales generados por las industrias extractivas entre los distintos niveles y sectores de los Gobiernos de la región. Particularmente, nos referimos a cómo se comparten estos ingresos entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales. Asimismo, el uso de la renta se define como el gasto efectivo que se hace de estos ingresos. Este gasto se puede clasificar por su condición de gasto de capital (inversión) o gasto corriente (básicamente salarios)³⁷, o alternatively, por la función de gasto a la cual se destina, por ejemplo, educación, salud, vivienda, agricultura, entre otras.

Captura, distribución y uso de la renta extractiva
Agenda de incidencia
<p><i>Sobre la captura de la renta extractiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar los beneficios fiscales extraordinarios, exoneraciones y deducciones que limitan la recaudación fiscal en el sector extractivo • Reformar la tributación extractiva utilizando tasas variables o progresivas que permitan aumentar la contribución fiscal en periodos de altos precios, sin necesidad de complejas reformas tributarias o renegociación de contratos • Proponer instrumentos fiscales para desincentivar las actividades extractivas con mayor huella energética e hídrica, para darles un carácter ambientalmente sostenible <p><i>Sobre la distribución y uso de la renta extractiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformar los sistemas de distribución que generan inequidades entre regiones/departamentos y al interior de los mismos • Priorizar el uso de la renta extractiva en proyectos que promuevan la diversificación productiva sub nacional en los territorios extractivos • Mejorar la gobernanza y la eficiencia en la gestión de la renta extractiva generando espacios multiactor para la asignación de dicha renta a proyectos de inversión e introduciendo criterios objetivos de evaluación económica y de eficiencia para la aprobación de los mismos • Asignar parte de la renta extractiva hacia fondos de ahorro y estabilización, intergeneracionales y de apoyo a sistemas de pensiones • Avanzar en una descentralización fiscal general con el principio de predictibilidad mediante presupuestos multianuales
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Avances y límites de las estrategias de reforma tributaria que se implementaron durante el ciclo alto y las reformas que se vienen implementando actualmente • Prospectiva de los impactos posibles de la eliminación de exoneraciones a las inversiones extractivas en la estructura fiscal • Análisis de experiencias específicas de uso de instrumentos tributarios para fomentar la sostenibilidad ambiental de las actividades extractivas • Evaluar el desempeño de los fondos de ahorro y estabilización, intergeneracionales y de apoyo al sistema de pensiones creados durante el súper ciclo. • Análisis comparativo de los impactos económicos y sociales en el territorio de los distintos sistemas de distribución de la renta, prestando atención a los impactos diferenciados entre grupos (residencia, género, etnia)

37 Hay un importante debate en curso sobre si la inversión en capital humano se puede entender como gasto de capital y no gasto corriente. Una u otra definición tiene importantes consecuencias en las decisiones sobre en qué se puede usar las rentas extractivas, y en que no.

Captura de renta extractiva

Los países de la región encontraron en la exportación de materias primas una fuente importante y hasta determinante de ingresos públicos. Los Gobiernos de varios países introdujeron en este periodo cambios a los marcos legales para capturar una mayor cantidad de ingresos fiscales del sector extractivo.

Un primer enfoque en este sentido fue crear nuevos impuestos o tasas para que las empresas extractivas paguen más. Por ejemplo, en Bolivia, en el 2005, se creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que fue un pago adicional a las regalías que ya existían y cuya tasa estaba fijada a nivel constitucional. El IDH pasó a ser la fuente de ingresos fiscales más importante del sector, y llegó a representar más de 2,000 millones de dólares en el 2014. En el 2015, con la caída global de los precios del petróleo y el gas, se comenzó a ver una disminución de casi 30% en su recaudación.

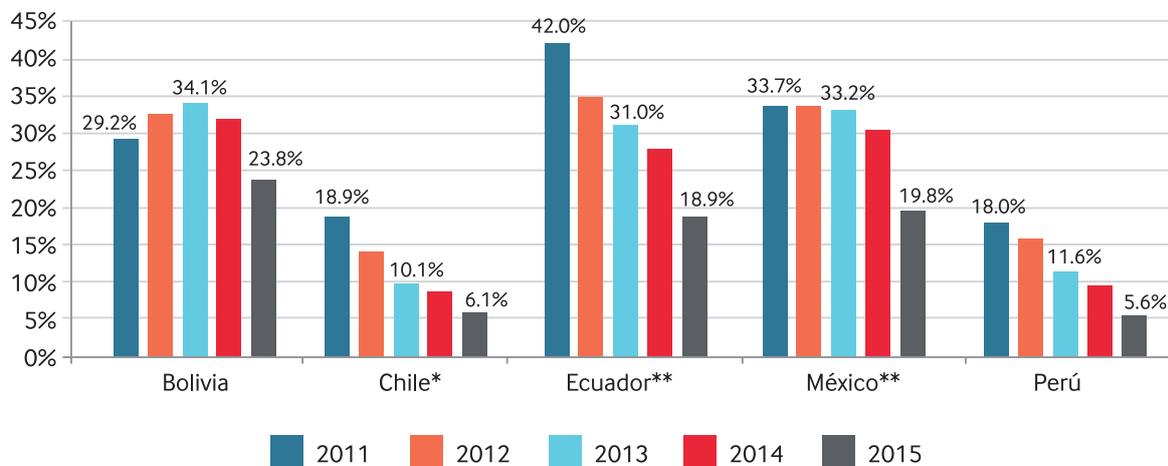
Otra estrategia para capturar más rentas del sector fue modificar el tipo de contrato firmado con las empresas para que el país, a través de la empresa estatal, mantenga la propiedad del recurso y, por ende, se beneficie más de las ganancias de su extracción. Este enfoque se aplicó en Ecuador en el contexto de la nueva Constitución que entró en vigencia en el 2008. El Gobierno aprobó la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos, que incluía la migración de contratos de producción compartida con empresas petroleras a contratos de servicios en los cuales la estatal Petroecuador retenía el 100% de la propiedad de los recursos, pagando a las empresas petroleras un monto por la ejecución de las operaciones de extracción u otros servicios. De esta manera, el Gobierno ecuatoriano logró capturar una porción mayor de las ganancias del sector. Efectivamente, los ingresos petroleros en Ecuador pasaron de 3,235 millones de dólares en el 2006 a 12,934 millones en el 2011, año a partir del cual comenzó a disminuir el monto. En la sección 3.4., entraremos a discutir en más detalle el rol de las empresas estatales en la captura de renta.

A pesar de que la captura de renta del sector extractivo aumentó durante el periodo del súper ciclo, en varios países de la región, las empresas del sector mantuvieron diversos beneficios o exoneraciones tributarios que evitaron que sea incluso mayor. Un ejemplo de esto se observa en Colombia, donde el Gobierno otorgó a las empresas mineras distintos beneficios tributarios, como son la exención del pago de Impuesto de Industria y Comercio a los municipios, contratos de estabilidad jurídica de largo plazo, deducción de impuestos por el pago de regalías, eliminación de impuestos a las remesas de utilidades, entre otros. Estimaciones realizadas señalan que lo que dejaron de pagar las empresas mineras durante el súper ciclo fue equivalente a aproximadamente el 30% de lo que pagaron por regalías³⁸.

Tanto la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo en el 2015 así como la progresiva caída de los precios de los minerales desde el 2011 han golpeado duramente los ingresos fiscales en los países exportadores de materias primas. En efecto, en el gráfico 9, se ve cómo, en el 2011, los sectores minero e hidrocarburífero representaban un porcentaje alto de los ingresos fiscales totales en varios países de la región, pero, en el 2015, esta participación se desplomó. Llamamos la atención los casos de México —donde los ingresos petroleros pasaron de representar más del 33% de los ingresos fiscales totales en el 2011 al 19,8% en el 2015— y del Perú —donde este peso de los minerales pasó de 18% a 5,6% entre el 2011 y 2015.

38 Daza *et al.* (2013).

Gráfico 9. Participación de los ingresos fiscales de los sectores minero e hidrocarburífero en el total de ingresos fiscales, países seleccionados de AL



*Chile considera solo minería; **Ecuador y México considera solo petróleo.

Fuente: Estadísticas producidas por Ministerios de Hidrocarburos y Minería, Bancos Centrales, Institutos de Estadística y otras fuentes oficiales del gobierno de cada país. Elaboración propia.

Un tema adicional y poco tratado en la región es la aplicación de impuestos ambientales al sector extractivo. Estos impuestos gravarían a las empresas según su impacto en el medio ambiente, ya sea por el uso de recursos como el agua, su mayor demanda de energía, la emisión de gases de efecto de invernadero u otras formas de contaminación³⁹. El único país donde se ha creado un impuesto ambiental es en Chile; así, en el 2014, se creó un impuesto a la contaminación que impone un cobro de USD 5 por tonelada métrica de CO₂ emitido. Sin embargo, este impuesto aún no entra en vigencia y no es específico para el sector extractivo⁴⁰.

Distribución y uso de la renta extractiva

En varios países de la región, antes o durante el súper ciclo, se establecieron sistemas de distribución de los ingresos fiscales generados por las industrias extractivas a los Gobiernos subnacionales. Estos países fueron Bolivia, Brasil, Colombia y Perú. Mientras tanto, en México y Ecuador, la gestión de los ingresos tributarios se mantuvo centralizada con solo transferencias muy pequeñas asignadas a áreas productoras. En general, los países asignaron a estos Gobiernos una parte o la totalidad de las regalías u otros ingresos relacionados con el valor de la producción de minerales o hidrocarburos, como el IDH en Bolivia o el CFEM, en Brasil. La excepción fue el caso del Perú, donde también se incluyó en estas asignaciones el 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras o hidrocarburíferas.

Estos recursos se distribuyen a los Gobiernos intermedios (departamentales, regionales, estatales), y locales (provinciales, distritales), principalmente a través de transferencias intergubernamentales con fórmulas fijas. Solo en el caso de Argentina, las provincias (equivalentes a las regiones, departamentos o estados de otros países) recaudan directamente las regalías de las empresas que operan en sus

39 El tema viene siendo analizado y promovido por la CEPAL. Ver Fanelli *et al.* (2015).

40 Dardati y De Elejalde (2014).

territorios. Como consecuencia del importante crecimiento de los precios y de la renta capturada por los Gobiernos, aumentaron los montos distribuidos, los cuales llegaron a representar cantidades muy elevadas de recursos. Por ejemplo, en el Perú, entre el 2004 y el 2014, la renta distribuida del sector minero e hidrocarburos superó los 20 mil millones de dólares⁴¹. En los países en los que se decidió distribuir una parte significativa de la renta extractiva, identificamos algunas tendencias comunes relacionadas a este tema.

En primer lugar, se priorizó a las áreas locales de donde se extraían los minerales o hidrocarburos, asignándoles un porcentaje mayor que a las áreas no productoras. En el extremo, en Perú y Brasil los departamentos no productores no reciben ninguna asignación de recursos de la minería o los hidrocarburos. Esto generó inequidades significativas entre departamentos o regiones, y al interior de las mismas. En Bolivia y en Colombia (desde el 2012), sí se incluyó en el sistema transferencias compensatorias a los territorios no productores, aunque los productores concentraron una mayor parte de los recursos.

En segundo lugar, se priorizó el gasto de los recursos en el presente, en lugar de ahorrar una parte para los pensionistas, para las generaciones futuras, o para estabilizar el gasto a través de los años. De hecho, en algunos países, como en Perú y Bolivia, la legislación no establecía ningún mecanismo para ahorrar los excedentes en los años de recursos abundantes; entonces, los recursos no gastados permanecían en las cuentas de los Gobiernos regionales o municipales sin la posibilidad de generar intereses y sin previsiones para su uso, mientras se acusaba a los alcaldes y gobernadores regionales de ser ineficientes por no haber gastado todo el presupuesto anual.

Una consecuencia de este sistema es que los Gobiernos subnacionales estuvieron expuestos a mucha volatilidad en sus presupuestos. De un año al siguiente, las transferencias podían bajar en un 50%, lo cual dificultaba el planeamiento multianual de sus inversiones. Un instrumento utilizado para estabilizar la disponibilidad de recursos en el tiempo, que ahorra en los años de abundancia para tener reservas en los años de escasez, fue el fondo de ahorro y estabilización. Estos tipos de fondo, con reglas específicas relacionadas a los montos que deben ser depositados y cuándo los mismos pueden ser retirados, así como reglas sobre la inversión de los fondos acumulados, se han implementado en el mundo a nivel nacional, pero también en algunos casos a nivel subnacional⁴².

En tercer lugar, durante el súper ciclo, varios países reformaron los sistemas de distribución para asignar una parte de los recursos antes transferidos a los territorios, a distintos tipos de fondos gestionados por el nivel central. Colombia es el caso emblemático de esta tendencia, pues, en el 2012, se emprendió una reforma del sistema de distribución de regalías y se creó el Sistema General de Regalías compuesto por una serie de fondos. Esto redujo significativamente las transferencias que se asignaban directamente a los territorios productores. Ahora, todos los municipios y Gobiernos departamentales (no solo los productores) pueden concursar para obtener financiamiento para sus proyectos de inversión de los distintos fondos. Estos incluyen el Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional, Fondo de Ciencia y Tecnología, entre otros.

En los países en los que una porción de la renta extractiva se asignó a los Gobiernos subnacionales, la legislación también estableció restricciones relacionadas a cómo se

41 Esto incluye las transferencias de canon minero, petrolero y gasífero. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, "Portal de Transparencia Económica".

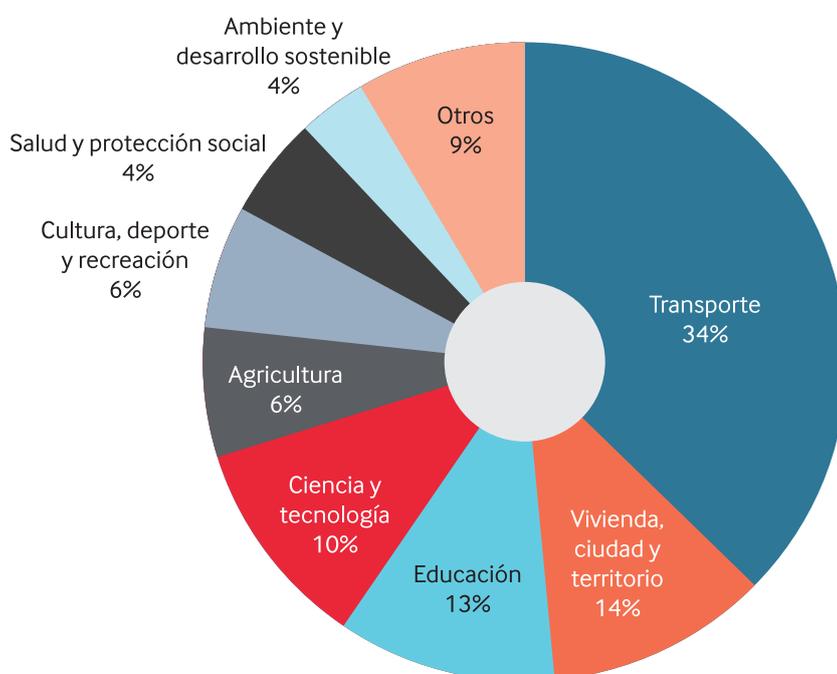
42 Natural Resource Governance Institute (2014).

podía gastar este recurso. En general, la tendencia fue a restringirlo a gastos de capital (inversión), especialmente en infraestructura. Es decir, en general, el enfoque fue que la renta generada por la extracción de un capital natural se invierta en capital físico. Además, en la legislación, se incluía una lista de funciones o sectores prioritarios en los cuales se debía invertir, como educación, salud y saneamiento, vivienda, transporte, etc.

La información estadística sobre cómo los Gobiernos subnacionales gastaron realmente estos recursos durante los años del súper ciclo, por función general o por proyecto específico, está disponible solo en algunos países de la región. Resaltan los casos del Perú y de Colombia, donde se han implementado bases de datos con un nivel alto de desagregación, lo cual permite ver de forma actualizada lo que se ha gastado por territorio, Gobierno, Municipio, y también por proyecto⁴³. En Bolivia, se puede acceder a información sobre los gastos presupuestados por los Gobiernos departamentales y municipales utilizando el dinero de regalías e IDH, pero no están disponibles los montos ejecutados realmente.

A partir de la información disponible, hemos podido identificar algunas tendencias en el gasto de esta renta a nivel subnacional. En general, el principal rubro de gasto ha sido infraestructura de transporte. Los siguientes varían entre sectores como salud, vivienda y educación. Porcentajes limitados se han gastado en el sector agrícola, y en ciencia y tecnología. El gráfico 10 nos muestra la información estadística de Colombia como ejemplo de las tendencias mencionadas del uso de la renta extractiva en los departamentos y municipios.

Gráfico 10. Gasto de las regalías totales en Colombia, por sector de los proyectos ejecutados, 2012-2016.



Fuente: Sistema General de Regalías (2017). Elaboración propia.

43 Perú: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) "Portal de Transparencia Económica", Colombia: Sistema General de Regalías "Mapa de Regalías".

3.1.3 Empresas estatales

El sector hidrocarburos se caracteriza a nivel internacional por la presencia de empresas estatales fuertes. De hecho, ellas son las que controlan la mayor cantidad de reservas de petróleo y gas en el mundo. En cambio, son muy pocos los países en los que existen empresas mineras estatales, siendo Chile una notable excepción regional y global.

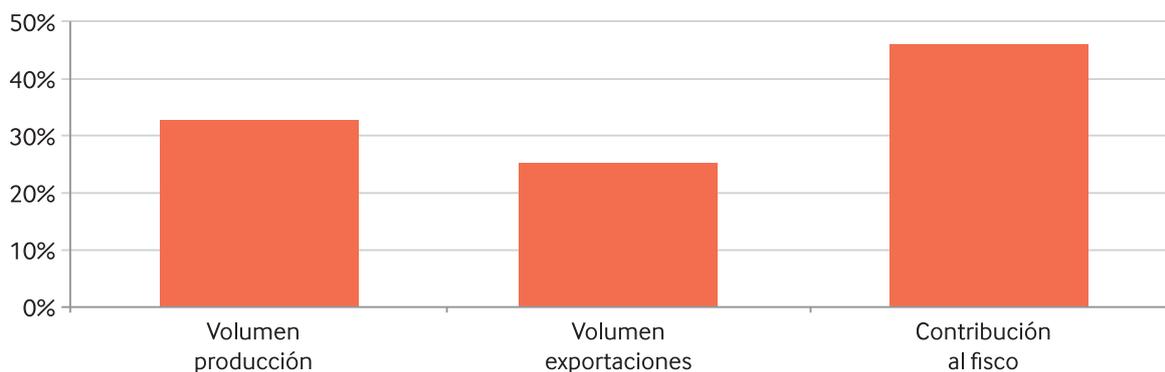
Las razones de esta fuerte presencia estatal en los hidrocarburos son varias. Entre ellas, tenemos que contar con empresas estatales asegura una mayor captura del valor del sector para los Estados al no tener que compartirse este con empresas privadas; permite regular los volúmenes de producción en función de la conveniencia de los Gobiernos, y decidir sobre el destino y uso de los recursos extraídos más allá de lo que pudiese convenir a inversionistas privados; incrementa sus contribuciones al fisco más allá de los que una empresa privada pudiese o quisiese hacer; y canaliza estos recursos hacia el mercado interno a precios subsidiados si esta fuese la decisión política.

América Latina no escapa a esta realidad, pues en la mayor parte de los países productores de gas y petróleo existen empresas estatales que intervienen en toda la cadena productiva, con excepción del Perú, donde Petroperú solo actúa en el transporte, la refinación y la comercialización. Como se ha mencionado líneas arriba, otra excepción a la norma es la existencia en Chile de la estatal CODELCO, la mayor productora de cobre del mundo.

Empresas estatales
Agenda de incidencia
<ul style="list-style-type: none"> • Afirmar el rol de las empresas estatales como instrumentos para la mayor captura de renta y para intervenir en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales • Afirmar la autonomía de las empresas estatales frente al poder político, promover la inclusión de representantes de la sociedad organizada en sus organismos de dirección, y fomentar la vigilancia ciudadana • Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las empresas estatales, especialmente en sus sistemas de contratación de bienes y servicios y de comercialización externa de sus productos • Introducir los más altos criterios internacionales de sostenibilidad ambiental y de consulta previa en la gestión de las empresas estatales
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Aporte fiscal de las empresas estatales • Gobernanza, transparencia y corrupción en las empresas estatales • Experiencias de las empresas estatales en promoción de contenido local y apoyo a la diversificación productiva • Estándares y prácticas ambientales y de consulta de las empresas estatales

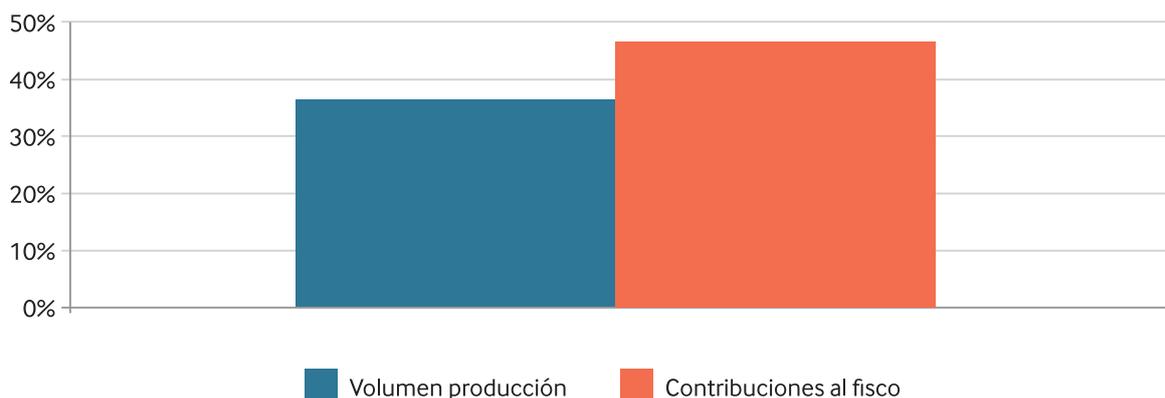
Durante los años del súper ciclo, las empresas estatales de hidrocarburos, como YPF en Argentina, YPFB en Bolivia, Petrobras en Brasil, Ecopetrol en Colombia, PEMEX en México, PetroEcuador en Ecuador, PDVSA en Venezuela, así como la estatal minera CODELCO, han jugado un rol de primera importancia en la producción y exportación de *commodities*, y en la captura de renta para los Gobiernos. Dos ejemplos ilustran la situación: CODELCO (Chile) y Ecopetrol (Colombia) han estado a cargo de entre 30% y 35% de la producción de cobre y petróleo, pero su contribución al fisco está entre el 40% y 50% del total del aporte de las actividades extractivas. Es decir, su contribución al fisco es mayor que su aporte a la producción, pues no comparten el valor de lo producido y exportado con empresas privadas.

Gráfico 11. CODELCO Chile sobre el total



Fuente: COCHILCO (2017). Elaboración propia.

Gráfico 12. Ecopetrol Colombia sobre el total



Fuente: FEDESARROLLO (2017). Elaboración propia.

El peso de las empresas estatales en la producción y las exportaciones de hidrocarburos, y los ingresos al fisco que estas generan han sido permanentemente cuestionados –desde adentro y desde afuera de los Gobiernos- por sectores políticos y empresariales, promotores de una mayor presencia de los inversionistas privados en estas actividades. Como resultado, por ejemplo, la reforma energética en México abre el sector a la inversión privada después de décadas de monopolio estatal, la inversión privada en la minería del cobre crece en Chile y se apertura recientemente el Pre Sal a la inversión privada en Brasil.

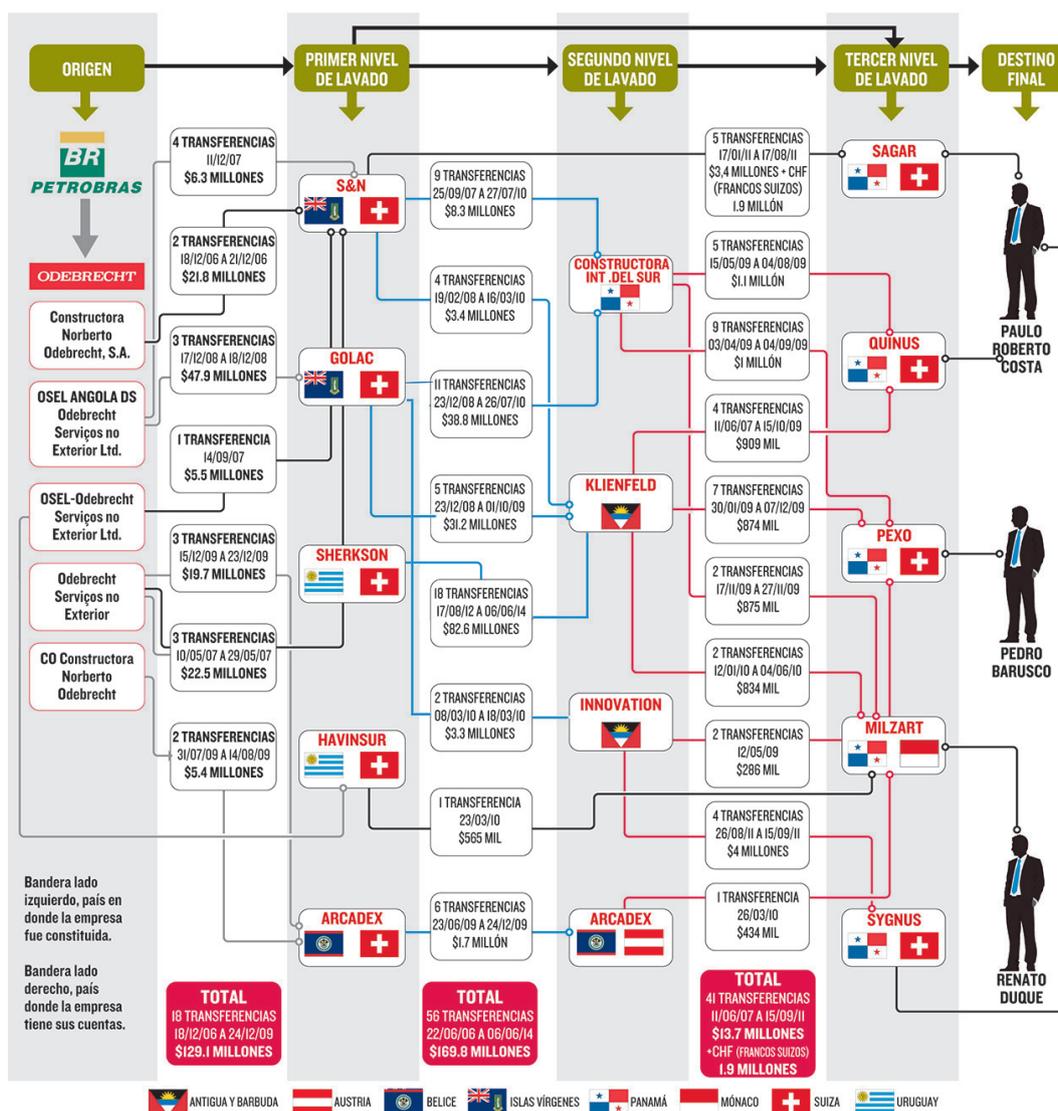
En suma, las empresas estatales han destacado por su peso en la producción y las exportaciones y, sobre todo, por sus aportes al fisco, pero también han enfrentado escenarios políticos que han favorecido una creciente presencia de inversionistas privados en países en los que el Estado tenía una presencia hegemónica –cuando no monopólica— en la actividad extractiva.

Además, las empresas estatales han enfrentado serios problemas de gestión, que incluyen déficits de gobernanza (nula independencia frente a los intereses políticos

de corto plazo, carencia de pesos y contrapesos internos); ineficiencia y falta de autonomía de gestión empresarial; corrupción; falta de transparencia y rendición de cuentas; entro otros.

Muchos de estos problemas se han hecho evidentes recientemente gracias a la información resultante de la divulgación de los llamados “Panamá Papers” y —más recientemente— con aquella que viene divulgándose a partir de las “delaciones premiadas” de los altos funcionarios de las empresas de construcción brasileras participantes con Petrobras en el esquema de corrupción conocido como “Lava Jato”. A la fecha, tenemos evidencias o muy fuertes sospechas de manejos corruptos entre las empresas petroleras estatales, y las empresas constructoras y otras proveedoras de servicios en la asignación de contratos, y estimados y modificaciones de sus costos, en países Brasil (Petrobras), México (Pemex), Ecuador (Petroecuador) y Venezuela (PDVSA), además de otras acusaciones sobre corrupción en obras de infraestructura energética, como gasoductos (Perú), y proyectos hidroenergéticos y petroleros en (Colombia).

Gráfico 13. Lava Jato: organigrama de la corrupción



Fuente: Ministerio Público Federal de Brasil. Infografía La Prensa.

Finalmente, es importante señalar que las empresas estatales también han experimentado grandes limitaciones en lo que se refiere a estándares y procedimientos relativos al cuidado del medio ambiente, y al respeto a los derechos territoriales y de consulta de los pueblos indígenas. Un ejemplo es el de los constantes derrames de petróleo a lo largo del oleoducto de la Amazonía norte del Perú, administrado por Petroperú, que ha causado profundos daños en los ecosistemas locales y generado fuertes conflictos con las poblaciones indígenas locales, las principales afectadas. Situaciones similares, incluidos daños ambientales e impactos negativos sobre pueblos indígenas por acción de petroleras estatales, se han denunciado en México, Bolivia y Venezuela.

3.2 IMPACTOS SOCIALES: DESIGUALDAD Y POBREZA

Existen diversos canales por los cuales las actividades extractivas pueden tener impactos sociales positivos en los territorios donde se desarrollan. En primer lugar, existen impactos directos del proceso productivo: la contratación de trabajadores locales, compra de bienes y servicios locales, la construcción de infraestructura, entre otros. Además, algunas empresas realizan gastos en proyectos de responsabilidad social en el área de influencia de la extracción. En segundo lugar, existe un impacto indirecto relacionado a las rentas que pagan las empresas extractivas y que se gastan en los territorios productores. Como vimos en la sección anterior, estas rentas extractivas se han gastado en infraestructura de transporte, educación, salud, entre otros.

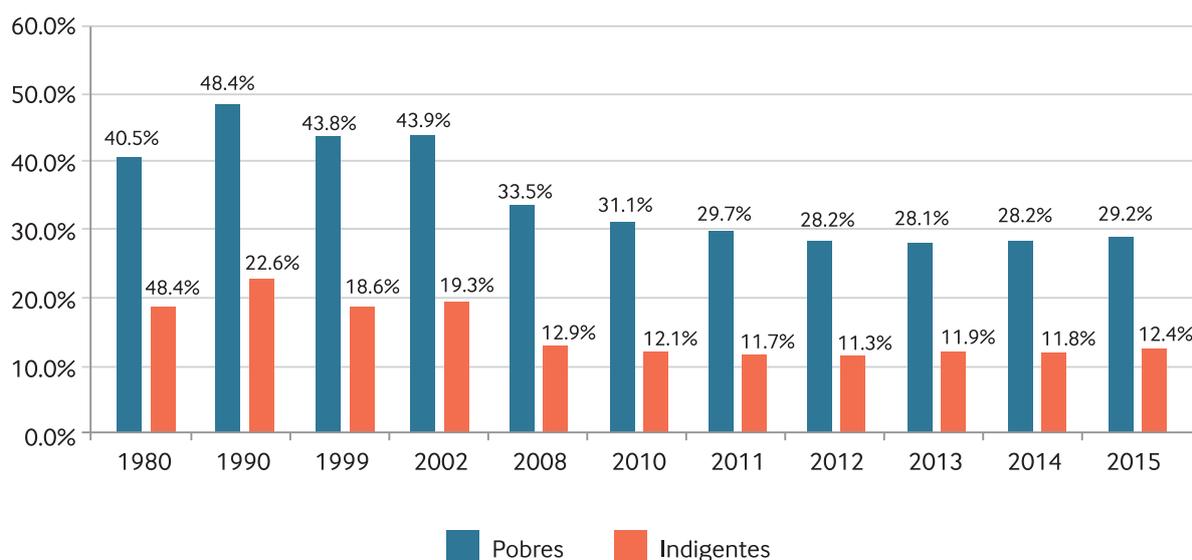
Existen diversos cuestionamientos a la noción de que las actividades extractivas generan impactos sociales positivos a nivel nacional y en los territorios. De hecho, la experiencia indica que en muchos casos hay impactos negativos, como una mayor incidencia de violencia, criminalidad, corrupción, trata de personas, etc. De manera más amplia, la evidencia también indica que los países productores de minerales o hidrocarburos tienden a tener menos crecimiento económico, menos democracia, peores resultados de desarrollo, mayores tasas de conflicto y autoritarismo, y tasas más bajas de estabilidad económica y crecimiento económico, que los países sin estos recursos naturales. Esto se conoce en la literatura como “la maldición de los recursos”.

Los impactos sociales
Agenda de incidencia
<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la distribución y calidad del uso de la renta extractiva a nivel sub nacional, apuntando al crecimiento económico y al desarrollo social para el cierre de las brechas en los indicadores sociales • Asegurar que las estrategias de diversificación productiva en los territorios sean sostenibles y fomenten empleos de calidad • Articular las acciones de contenido local y responsabilidad social empresarial con los planes de desarrollo en los territorios • Regular y fiscalizar el uso de subcontratación o <i>services</i> para asegurar empleos directos de calidad, y mejorar la calidad de los empleos proveedores mediante normas nacionales, y condicionalidades de las propias empresas extractiva
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Analizar el impacto directo de las inversiones extractivas y el uso de renta extractiva en los territorios sobre la evolución de los indicadores sociales y de pobreza -especialmente en sectores rurales, las poblaciones indígenas y las mujeres- y la desigualdad entre sectores (enfermedad chola) • Analizar el impacto del gasto social empresarial y otras acciones financiados con recursos de las actividades extractivas para la reducción de la pobreza

Durante el súper ciclo, el dinamismo económico impulsado por el sector extractivo permitió que la población se beneficie a través del mercado laboral (más empleo y salarios más altos), y también a través del aumento del gasto público social sostenido por el aumento de los ingresos fiscales capturados del sector extractivo. Estas mejoras se observan a nivel agregado nacional en todos los países de la región, donde se registró una significativa reducción de la pobreza.

En efecto, el porcentaje de población en situación de pobreza en América Latina bajó en más de 15 puntos porcentuales entre el 2002, antes del inicio del súper ciclo, y el 2013, cuando comenzaron a bajar los precios de los minerales y los hidrocarburos. En los últimos dos años, para los cuales se cuenta con estadísticas (2014 y 2015), ya se comenzó a ver una reversión de la tendencia de reducción de la pobreza en los países de la región, pues el porcentaje de población en situación de pobreza empezó a aumentar nuevamente. Esto sugiere que existe un segmento de la población que salió de la pobreza en el periodo, pero de una manera muy precaria. Ante una desaceleración de la economía o una reducción del gasto público social, existe, pues, la amenaza de retroceso en la disminución de la pobreza.

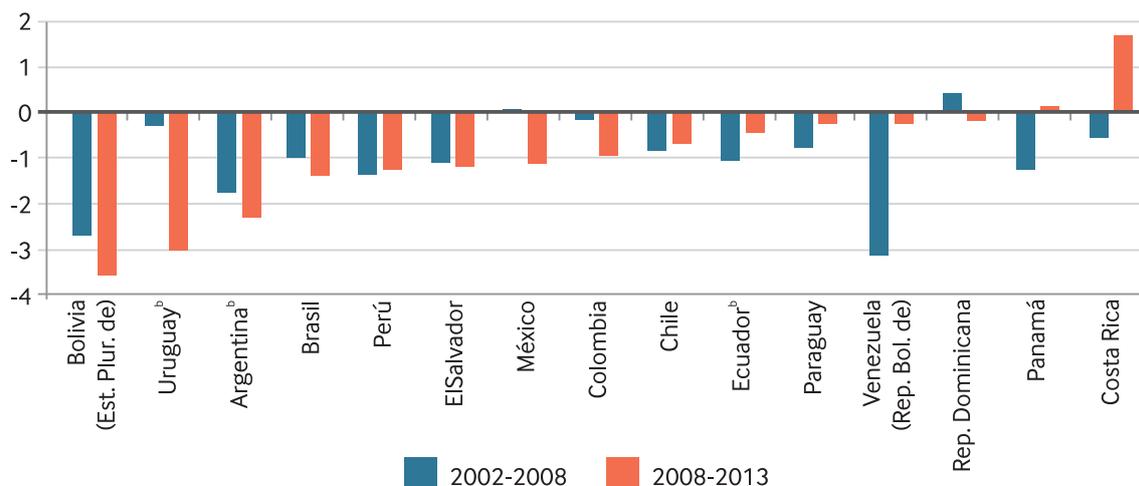
Gráfico 14. Reversión de la caída de la pobreza al final del súper ciclo (porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia)



Fuente: CEPAL (2015). Elaboración propia.

Además de la caída de la pobreza, otro tema fundamental en relación con el impacto social del súper ciclo es el de la desigualdad entre los que más tienen y los que menos tienen. En este sentido, ¿qué ocurrió durante el súper ciclo en términos de desigualdad del ingreso en la región? Pues, al igual que en el caso de la pobreza, durante este periodo de crecimiento sostenido, también se redujo la desigualdad de ingreso en todos los países de la región, medida por el coeficiente de Gini.

Gráfico 15. Variación anual del coeficiente de Gini en América Latina, 2002-2008 y 2008-2013, en porcentajes



Fuente: CEPAL (2015)

No obstante, a pesar de la disminución de la desigualdad de ingresos entre individuos a nivel nacional, es necesario analizar también qué sucedió con la desigualdad entre grupos de poblaciones definidas por sus características étnicas o de género, y también por su ubicación en el territorio, ya sea en áreas urbanas o rurales.

Al respecto, la evidencia indica que, en el periodo del súper ciclo, se han mantenido en gran medida la desigualdad entre estos grupos en términos de ingresos y pobreza y, en algunos casos, ha aumentado.

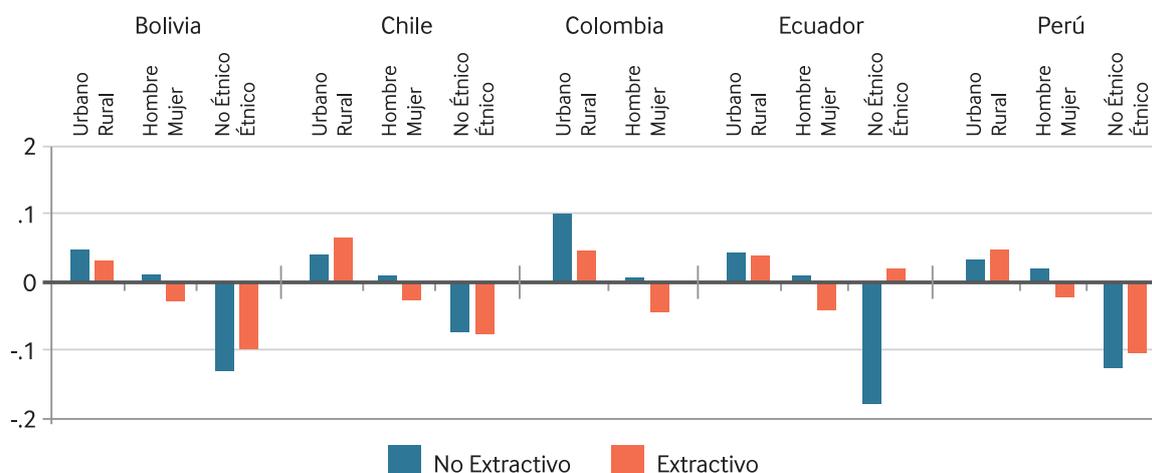
El gráfico 16 nos muestra la evolución de la desigualdad medida por las brechas de pobreza entre grupos. Es decir, si la diferencia entre el porcentaje de población en situación de pobreza en los grupos definidos –por ejemplo, mujeres y hombres– se ha ampliado, ha disminuido o se ha mantenido igual en el periodo del súper ciclo (2003-2013). Si la brecha de pobreza ha crecido (aumento en la desigualdad), la barra del gráfico estará por encima de cero y, si ha disminuido (disminución en la desigualdad), la barra estará por debajo de cero.

Lo que podemos ver es que la brecha de pobreza entre las poblaciones urbanas y rurales ha crecido en todos los países analizados, tanto en territorios extractivos como no extractivos. Esto se puede interpretar como que las poblaciones urbanas se han beneficiado más de una reducción de la pobreza en comparación a las poblaciones rurales. Por otro lado, la brecha de pobreza entre poblaciones indígenas y no indígenas se ha reducido casi en todos los casos.

La evidencia también indica que los cambios en las brechas de pobreza en el periodo van en el mismo sentido y tienen casi la misma magnitud en territorios extractivos y no extractivos. Una excepción es el caso de Ecuador, donde la brecha de pobreza entre poblaciones indígenas y no indígenas disminuyó en casi 20% en territorios no extractivos, pero aumentó ligeramente en los extractivos.

En general, lo que la evidencia indica es que, desde una mirada a los grupos, bajó la pobreza para todos, pero aumentó la brecha entre poblaciones urbanas y rurales, y entre hombres y mujeres, mientras que disminuyó la brecha entre indígenas y no indígenas. Por otro lado, también sugiere que no hubo diferencias significativas entre territorios extractivos y no extractivos, a pesar de que se podría esperar que los territorios extractivos tengan un mejor desempeño por el efecto dinamizador de la actividad extractiva y por la renta extractiva que se gastó ahí.

Gráfico 16. Brechas de pobreza por sectores en los países



Fuente: Paredes (2016)

Algunos factores que podrían estar explicando por qué no se vio un mejor desempeño de los territorios extractivos comparados a los no extractivos, son los siguientes: (i) un gasto inadecuado de la renta extractiva (corrupción u obras infladas, inversión en obras que no responden a las necesidades locales, entre otros); (ii) falta de eslabonamientos de la economía local con la empresa extractiva (poca contratación de proveedores locales, pocas compras de bienes a empresas locales); y (iii) escasa generación de empleo para la población local con empleos de baja calidad o contratados a través de *services* o subcontratistas.

El concepto de “contenido local” de las actividades extractivas se refiere a las compras locales, y a la contratación de proveedores y empleados locales. Son estos dos aspectos los que se deberían fortalecer para potenciar el impacto local de las actividades extractivas, junto con una mejor gestión de la renta extractiva por los Gobiernos locales. Los recursos de responsabilidad social empresarial (RSE) también se pueden asignar de manera que apoyen el desarrollo económico y social local. Para esto, los planes de desarrollo generados en los territorios pueden ser un instrumento útil en la definición del gasto de la renta extractiva, los fondos de RSE y del contenido local.

Un efecto local adicional que documentó NRGÍ, a través de estudios de casos en el Perú, fue la existencia de procesos de inflación urbana local por la entrada masiva de dinero de la renta extractiva a territorios relativamente pequeños. Esto se sumaba a una distorsión del mercado laboral por el desplazamiento de los trabajadores locales a la obra municipal que pagaba salarios más altos, lo que dejó a los otros sectores económicos con escasez de trabajadores y costos crecientes. A este fenómeno de distorsión de precios y del mercado laboral local generado por el gasto de la renta extractiva en obras locales lo denominamos la “enfermedad chola”, que puede explicar por qué se mantienen altos índices de pobreza —especialmente rural— en zonas con mucha actividades y renta extractiva⁴⁴.

44 Viale & Monge (2012).

Finamente, es importante también investigar por qué la desigualdad entre grupos no ha disminuido en la mayoría de los casos en los territorios extractivos. Algunas hipótesis sugieren que esto podría deberse a que el gasto de la renta extractiva en los territorios no se dirigió específicamente a los grupos más vulnerables, sino que se concentró sobre todo en las zonas urbanas. Además, fueron justamente las poblaciones urbanas, hombres y no indígenas las que se lograron relacionar con la actividad extractiva y beneficiarse del empleo, la demanda de servicios, y también de los gastos de responsabilidad social que esta actividad generó.

3.3 IMPACTOS AMBIENTALES

Las actividades extractivas pueden tener distintos impactos sobre el medio ambiente, y en este reporte nos concentramos en cuatro de ellos: consumo de agua; contaminación del agua, suelo o aire; deforestación; y emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Cabe resaltar que estos impactos están muy relacionados entre ellos, lo que dificulta el análisis de cada uno por separado. Por ejemplo, la emisión de CO₂ contamina el aire, pero es también un componente de los GEI que contribuyen al calentamiento global. A su vez, la deforestación tiene impacto directo sobre la biodiversidad y la capacidad de producir agua en determinados territorios, pero también destruye la capacidad de retener carbono y, en consecuencia, magnifica el impacto de la emisión de GEI en el calentamiento global.

En el análisis que sigue, mantenemos la separación analítica entre estos cuatro impactos para fines de orden expositivo, pero identificamos en cada momento sus puntos de intersección.

Impactos ambientales
<p style="text-align: center;">Agenda de incidencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger los bosques en tanto sumideros de carbono, declarándolos zonas libres de extracción de minerales y de hidrocarburos, afirmando la vigencia e intangibilidad de las áreas naturales protegidas y las zonas de conservación • Declarar las fuentes de agua (glaciares, cabeceras de cuenca, páramos alto andinos y otros) como zonas de exclusión de concesiones para la actividad minera e hidrocarburífera • Establecer objetivos, políticas y normas y usar instrumentos fiscales para generar incentivos a mejora de la matriz energética e hídrica de las actividades extractivas, incluyendo mayor eficiencia hídrica y energética, uso de energías renovables no convencionales y uso de fuentes alternativas de agua • Prohibir el <i>fracking</i> como nueva fuente de energía • Demandar la generación de información estatal cada vez más amplia y descentralizada que permita un seguimiento a los impactos ambientales y climáticos de las IIEE
<p style="text-align: center;">Agenda de investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la eficacia y uso efectivo de los instrumentos de gestión ambiental y territorial en relación con los proyectos extractivos • Análisis del impacto de las reformas de la gestión ambiental sobre el comportamiento de las empresas y de las poblaciones en los territorios ricos en recursos • Análisis de las estrategias de acceso a la energía por parte de las actividades mineras y petroleras • Análisis del consumo de energía y agua por las actividades extractivas • Análisis de la gobernanza del agua (marcos regulatorios, políticas públicas, diseño y funcionamiento de las instituciones, acciones desde la sociedad, conflictos) en las cuencas mineras y petroleras • Análisis de las experiencias empresariales de eficiencia y diversificación energética e hídrica • Análisis de los vacíos de información pública disponible sobre la situación de los ecosistemas en las zonas de extracción

Conocer los impactos sobre medio ambiente y el clima que la minería y los hidrocarburos pueden producir en la región se hace imperativo, considerando que América Latina posee territorios calificados como altos en biodiversidad a nivel mundial y sostenidos por delicados equilibrios ecológicos⁴⁵. En efecto, América Latina contiene casi la mitad de los bosques tropicales del mundo, un tercio de las reservas mundiales de agua dulce y un cuarto de la tierra con potencial cultivable.

Las actividades extractivas en estos territorios monopolizan el consumo, destruyen las fuentes y/o contaminan los cursos de agua, lo cual agudiza un escenario de estrés hídrico causado por el calentamiento global⁴⁶. También, influyen directamente e indirectamente a la destrucción de bosques primarios, que son los principales sumideros de carbono de la humanidad.⁴⁷ Si bien, en algunos países de la región, hay normas de protección de fuentes de agua y bosques, la promoción de inversiones extractivas prima sobre las regulaciones de protección del medio ambiente, y falta información oficial para fiscalizar los impactos ambientales de estas actividades⁴⁸.

El impacto de las actividades extractivas sobre el agua (disponibilidad, fuentes, cursos) se puede observar en varias dimensiones. En relación con el uso de agua por la minería, la información agregada regional indica que, en América Latina, esta actividad demanda apenas entre el 2 y el 8% de este recurso, mientras que el uso agrícola alcanza un 70% del total del agua. Con variantes, en cada país, se puede observar la misma situación. Es decir, la minería tendría en realidad un impacto muy bajo en la disponibilidad de este recurso.

Sin embargo, la realidad detrás del promedio regional y los promedios nacionales es que, en las zonas de producción minera, este consumo de agua sí es relativamente importante, y compite con los usos agrícolas y de consumo urbano⁴⁹. Así, debido a que la actividad minera se concentra en cuencas (muchas de ellas ya sobreexplotadas), se vuelve un importante competidor frente a los usuarios establecidos (además de limitar los potenciales usos futuros)⁵⁰. Adicionalmente, la minería suele ubicarse en cabeceras de cuencas, páramos de altura y bases de glaciares, precisamente donde se forman los cuerpos de agua superficiales y se localizan zonas de recarga de acuíferos. Al ser una industria que usa tecnología para maximizar la recirculación del agua, el “caudal de retorno” es menor. Es decir, el acceso al agua para usuarios ubicados más abajo de las cabeceras de cuenca se reduce (mientras que en el caso de la agricultura, el caudal de retorno llega a ser hasta de un 70%)⁵¹.

En el caso mexicano, se estima que uno de cada seis acuíferos del país está sobreexplotado y la minería es parte de esta demanda crecientemente insostenible⁵². En Chile, existe una alta concentración de derechos sobre el agua a manos de actores privados; son inseparables de la concesión minera y se extinguirán solo con esta. En la medida que el área concesionada a la minería se ha duplicado entre el 2006 y el 2015, la cual llega al 41% del territorio nacional, la competencia por el agua en los

45 De Castro *et al.* (2016); Rodríguez & Meza (2016); Deonandan & Dougherty (2016); Stevens *et al.* (2016)

46 Deonandan & Dougherty (2016).

47 Por sumideros de carbono, se entiende al rol que cumplen los bosques en absorber dióxido de carbono (CO₂), un gas de efecto invernadero que contribuye al calentamiento global cuando alcanza la atmósfera y liberarlo en forma de oxígeno (O).

48 De Castro *et al.* (2016); Stevens *et al.* (2016).

49 CEPAL (2016).

50 *Ibíd.*

51 *Ibíd.*

52 Llano (2016).

desiertos chilenos se agudiza⁵³. Sin embargo, existe cierta tendencia hacia una mayor recirculación del agua (llegaría al 74% para el 2014), pero no a una diversificación de las fuentes, pues se siguen usando aguas superficiales y subterráneas (aunque sí se están haciendo esfuerzos por aumentar las fuentes de aguas marinas)⁵⁴. En Bolivia, la desregulación del sector minero genera preocupantes impactos sobre el uso del agua. Se estima que para la minería se utiliza entre 50 mil y 100 mil m³ de agua fresca por día en el país⁵⁵. En el caso de las grandes empresas mineras, el agua es generalmente reciclada. Sin embargo, de las 1700 cooperativas mineras existentes en Bolivia, la gran mayoría no recicla el agua que utiliza⁵⁶. En el caso peruano, hay cuencas en las que la minería ya compite directamente con los usos poblacionales y agrícolas, y, en general, el uso de agua por la minería es una de las fuentes principales de los conflictos socioambientales⁵⁷.

Respecto a la contaminación de las aguas, la minería impacta por los drenajes ácidos a causa del uso de químicos en el proceso productivo, capaces de filtrarse al suelo y que contaminan cursos superficiales y la napa freática⁵⁸. Si bien muchos de estos impactos negativos podrían evitarse con tecnología óptima, la mayoría de compañías mineras en América Latina no operan bajo estos estándares.

Un buen ejemplo de esta forma de contaminación es el mal manejo de los relaves mineros, cargados de materia tóxica⁵⁹. El caso de Minas Gerais en Brasil y la contaminación de más de 600 km de río Doce hasta el Atlántico a causa de la actividad minera es tal vez el caso reciente más conocido para la opinión pública⁶⁰. Sin embargo, casos como estos son frecuentes en todos los países. En el Perú, por ejemplo, el relave de la Mina Tamboraque amenaza con desplomarse sobre el Río Rímac, abastecedor de agua de Lima, la ciudad capital. Como este, hay miles de pasivos ambientales que contaminan cursos de agua en todo el país. También en Perú, así como en Bolivia, Colombia y Ecuador, la pequeña minería (cooperativista, informal, ilegal y hasta criminal) se ha extendido enormemente y es altamente contaminante. En Bolivia, las cooperativas mineras utilizan un estimado de 40 mil m³ de agua por día⁶¹. De ellas, 1100 cooperativas están dedicadas al oro, pero, a pesar de su carácter altamente contaminante, solo 170 de ellas tienen licencia ambiental⁶². Prácticamente, todas las cooperativas utilizan mercurio para la recuperación del metal, el cual es revertido a los ríos contaminado al sistema acuífero y afectando a la flora y la fauna y las personas que consumen estas aguas altamente contaminadas⁶³.

La industria hidrocarburífera, por su parte, produce impactos notables mediante derrames generados por deficiencias al momento de la extracción y el transporte del gas y el petróleo. En países como el Perú, el Gobierno ha estimado un total de

53 En el 2006, la superficie concesionada del total nacional era el 24%. Fuente: Anuarios Sernageomin (2016).

54 Comisión chilena de cobre.

55 Fundación Jubileo (2017).

56 *Ibíd.*

57 *Cooperación, Minería, agua y energía en el Perú*, documento de trabajo preparado para NRG, Lima 2014 y Defensoría del Pueblo (2015).

58 Deonandan & Dougherty (2016). El drenaje ácido, la lixiviación y los relaves pueden filtrar hacia el subsuelo ácido sulfúrico magnesio, cianuro, mercurio, plomo, todos altamente contaminantes y nocivos para la salud de las personas. El impacto a la salud sucede cuando estos minerales tóxicos se filtran desde el suelo a fuentes de agua.

59 *Ibíd.*

60 Phillips (2016).

61 Fundación Jubileo (2017).

62 *Ibíd.*

63 *Ibíd.*

150 derrames de petróleo en la Amazonía durante años recientes⁶⁴. Solo durante el 2016, se registraron diez de estos⁶⁵, con graves impactos en los cursos de agua y los ecosistemas amazónicos, lo que a su vez impacta en la salud y la vida de los pueblos indígenas que habitan esos territorios.

Dentro del sector hidrocarburos, el fracking se presenta como una actividad en expansión en América Latina con alto potencial de producir mayor contaminación contra el medio ambiente, pues consiste en perforar el suelo mediante agua a presión, arena y diversos químicos para extraer petróleo y gas no convencionales (llamados ‘de lutitas’ o ‘de esquisto’). Además de requerir importantes cantidades de agua, el fracking libera cantidades considerables de GEI durante la fractura hidráulica, como el gas metano (CH₄), el cual puede llegar a ser 86 veces más potente que el CO₂⁶⁶. América Latina se está consolidando como una zona importante en el creciente mercado internacional para el desarrollo del fracking (Argentina sería el tercer país con mayores reservas de lutitas en el mundo)⁶⁷. Vale mencionar que su desarrollo y promoción en la región se ha hecho con extremo secretismo, que no ha considerado información geológica y ambiental, acuerdos y convenios, incumpliendo leyes de consulta).⁶⁸ Particularmente en Bolivia, durante el 2013, se formó un convenio entre YPFB e YPF Argentina para la exploración de fuentes de gas de lutitas y arenas compactas. Sin embargo, hasta ahora, no se han compartido los acuerdos finales de tal convenio⁶⁹. Esta expansión del fracking sin información ni consulta a poblaciones y autoridades locales está generando resistencias y conflictos abiertos en Brasil, Argentina, Bolivia, Colombia y México.

Además del consumo y la contaminación del agua, la actividad minera también puede destruir las fuentes de agua. Esto ocurre cuando la minería –especialmente la de tajo abierto- se realiza en los glaciares (abastecimiento de agua por deshielo), los páramos andinos (abastecimiento de agua por captura de lluvias o de humedad de la atmósfera), y en las cabeceras de agua (abastecimiento de agua por encauzamiento de lluvias o deshielos). En los casos de Argentina y Chile, se han manifestado resistencias a la minería en los glaciares de la cordillera de los Andes, que han llevado a la aprobación de normas nacionales de protección de los glaciares. En los casos de Perú y Colombia, las resistencias sociales a proyectos como Conga y Santurban son reclamos de protección de páramos andinos como fuentes de agua para la agricultura y el consumo humano. En el Perú, se debate hoy una propuesta de Ley de Protección de Cabeceras de Cuenca.

La emisión de gases de efecto invernadero (GEI) que causan el calentamiento global es otra consecuencia menos visible de las actividades extractivas. América Latina ya es una región impactada por el cambio climático, ocasionado por la emisión de GEI. Desde 1980, se ha dado un aumento exponencial de inundaciones, tormentas, y una aparición reciente de temperaturas extremas, incendios y sequías⁷⁰. Los datos de la CEPAL evidencian que, entre el 2000 y el 2005, el costo promedio por daños relacionado con la variabilidad y cambio climático se situó entre 0,7 y 0,8% del PIB

64 Fuente: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/30/06/2016/entre-2009-y-2015-se-produjeron-150-derrames-de-petroleo>

65 Fuente: <http://elcomercio.pe/sociedad/peru/derrames-petroleo-van-10-transcurso-ano-noticia-1941374>

66 Ibíd.

67 Alianza Latinoamericana Frente al Fracking (2016)

68 Ibíd.

69 Ibíd.

70 Rodríguez & Meza (2016).

regional⁷¹. Proyecciones indican que el costo promedio por daños podría ascender al año 2050, ente el 1,3% y el 7% del PIB⁷². De no desarrollarse políticas de prevención (incluida la regulación de las emisiones de GEI para el sector extractivo), el cambio climático afectará principalmente a las poblaciones vulnerables y a los agricultores familiares, quienes representan el 80% de las explotaciones rurales, y proveen entre el 27% y el 67% de la producción de alimentos⁷³.

En el caso de Colombia, las consecuencias se han medido en eventos climatológicos extremos que han generado pérdidas humanas y económicas. Desde 1997, Colombia ha enfrentado seis fenómenos de El Niño y cinco fenómenos de La Niña⁷⁴. En el 2010, se inició una Niña que afectó a veintiocho de los treinta y dos departamentos. Este evento perjudicó a más de tres millones de personas en casi seiscientos municipios donde la pobreza era más preminente⁷⁵. Este fenómeno de La Niña fue el más fuerte en cincuenta años. Adicionalmente, el Ministerio del Ambiente colombiano estima que el país ya perdió cerca del cinco por ciento de su cobertura glaciaria por año entre el año 2000 y el 2015, además de registrar una disminución importante en el volumen de lluvias⁷⁶.

América Latina, como región, no está dentro de las principales contribuyentes de Gases de Efecto Invernadero (GEI), al ocupar el quinto lugar, con una emisión de menos del 10% de las emisiones globales, muy por debajo de los principales contribuyentes mundiales, que son China y Estados Unidos.

Las industrias extractivas contribuyen a esta emisión de GEI de diversas maneras. En primer lugar, existe en la región una tendencia en el sector extractivo a incrementar su consumo de recursos fósiles (petróleo, gas y carbón) en sus matrices energéticas, lo cual implica aumentar su emisión directa de GEI. El uso de energía hídrica disminuye la emisión directa en sus procesos productivos, pero la construcción de hidroeléctricas y represas contribuye a deforestar áreas naturales que actúan como sumideros de carbono, pero también a la generación de enormes cantidades de CO₂ a la atmósfera al degradarse la materia del ambiente.

Naturalmente, los retos no son menores. En México (segundo país latinoamericano en emisión de GEI), se estima que para alcanzar la meta acordada tras el Acuerdo de París de prevenir el aumento de más de 1,5 grados centígrados mundiales, el país tendría que dejar el 86% de sus reservas actuales de petróleo bajo el suelo (el sector energético produce el 67% de las emisiones)⁷⁷. Se cree que estas emisiones aumentarán tras políticas como la reforma energética, debido al incremento en la producción de combustibles fósiles, y también se estima que las actividades extractivas, como la minería, también en aumento, influirán significativamente a estas emisiones⁷⁸. En el caso de Bolivia, el 81% de su matriz energética se basa en el gas natural y el petróleo. Si bien existen algunos esfuerzos por diversificar y limpiar sus fuentes de energía, solo el 0.003% de la matriz energética depende de las fuentes solar y eólica⁷⁹. En

71 Monge *et al.* (2013).

72 *Ibid.*

73 Rodríguez & Meza (2016).

74 Velásquez *et al.* (2017).

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*

77 De la Fuente & Olivera (2017).

78 Semarnat (2013).

79 Fundación Jubileo (2017).

Perú, la mitad de la matriz energética se explica por centrales termoeléctricas que queman principalmente gas y en menor medida petróleo⁸⁰. En el caso particular de Colombia, durante los últimos 10 años el sector extractivo fue el que más aumentó su demanda de energía. En este proceso particular, la minería y los hidrocarburos han pasado de ser la cuarta industria que más emitía GEI en el año 2000 a la primera fuente de emisiones en el año 2015 (31% del total de GEI del país, duplicado lo registrado quince años antes)⁸¹.

Finalmente, la deforestación es otra consecuencia negativa de la expansión de la industria extractiva para el medio ambiente y es la principal actividad que emite GEI. Si bien la principal causa de deforestación de los bosques secos y amazónicos en la región se debe a la extracción de madera, o al avance de minería artesanal e ilegal y de la pequeña agricultura, la gran industria extractiva también contribuye a la deforestación del bosque al incentivar la aparición de nuevos caminos, ductos y plantas procesadoras que atraviesan estos territorios. Los datos de superposición territorial trabajados en secciones previas dibujan un escenario de posibles impactos mayores a futuro. Entidades internacionales estiman que el avance de diferentes industrias sobre los bosques, incluidas las actividades extractivas, es un proceso que va en contra del potencial medio ambiental de estos territorios⁸². Se calcula que los territorios indígenas contendrían 36% más CO₂ por hectárea que otros bosques. Si estos bosques bajo régimen comunitario desaparecieran, implicaría una emisión de gases de efecto invernadero 29 veces más alta que la emisión mundial generada por vehículos de transporte⁸³.

3.4 CONFLICTOS SOCIALES Y CRIMINALIZACIÓN DE LAS PROTESTAS

América Latina presenta una larga tradición de conflicto social, que resulta de una organización de la economía y del Estado, excluyentes en su capacidad de generar beneficios para las mayorías, y verticales en su manera de tomar y poner en práctica decisiones de política pública. En períodos históricos anteriores, la conflictividad social estuvo asociada a tres grandes temas: el salario, y las condiciones de trabajo en los sectores industrial y agro industrial; el acceso a los servicios sociales en los sectores urbanos; y el acceso a la tierra en los sectores rurales.

Hoy en día, los llamados “conflictos socio ambientales” son los más numerosos y dominan la agenda política, en la medida en que cuestionan un aspecto medular de la apuesta extractivista vigente en la región, la cual es la apropiación de tierras, bosques y aguas para la exploración y la extracción de minerales e hidrocarburos. La respuesta estatal a la conflictividad social ha oscilado entre la cooptación, mediante concesiones que no cuestionen la reproducción del modelo de acumulación y el régimen político, y la represión, que incluye normas que ilegalizan las protestas, el enfrentamiento directo a poblaciones movilizadas contra decisiones y acciones específicas, el encarcelamiento, y hasta la desaparición de sus líderes y lideresas.

80 Baca (2017).

81 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016)

82 Stevens *et al.* (2016)

83 *Ibid.*

Conflictos y criminalización

Agenda de incidencia

- Revertir las políticas de criminalización de la protesta social y la consecuente violación de derechos humanos
- Asegurar el debido proceso a líderes sociales procesadas como resultado de los conflictos en torno a los proyectos extractivos
- Prohibir o regular la venta de servicios de seguridad por la fuerza pública a las empresas extractivas
- Implementar una institucionalidad para la prevención y la gestión de conflictos en torno a las industrias extractivas, con participación de Gobiernos nacional y subnacionales, comunidades y empresas
- Implementar reformas institucionales para asegurar que los Gobiernos subnacionales participen en la gobernanza democrática de los recursos en el territorio como estrategia de prevención de conflictos en torno a las actividades extractivas
- Fiscalizar que las empresas cumplan plenamente los compromisos internacionales con los derechos humanos asumidos en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y en el Principio 3 de la ICMM.
- Respetar las medidas cautelares de organismos nacionales e internacionales para la protección de activistas ambientales

Agenda de investigación

- Analizar las características de los conflictos en torno a las actividades extractivas en América Latina
- Analizar las políticas de criminalización de la protesta social en torno a las actividades extractivas
- Análisis comparativo de las estrategias de judicialización nacional e internacional de los conflictos en torno a las industrias extractivas y de las demandas que están a la base
- Análisis comparativo de la legislación y las políticas públicas referidas a la prevención y gestión de los conflictos en torno a las actividades extractivas
- Análisis comparativo de la implementación por parte de las empresas mineras y petroleras de los principios internacionales sobre empresas y derechos humanos
- Análisis comparativo del impacto de los conflictos sociales en los procesos de cambio institucional y en la gobernanza de los recursos naturales
- Análisis de las frustraciones locales generadas en procesos participativos de gestión ambiental como motores de conflictos socio-ambientales

Los rasgos que asume la compleja desigualdad en América Latina se vinculan no solo a importantes niveles de diferenciación social y alta concentración de ingresos y riqueza, sino también al malestar y el cuestionamiento por parte de los ciudadanos a tales niveles de desigualdad. Este es el motivo por el cual aquella constituye la base sobre la que se desarrollan la mayoría de los conflictos y protestas sociales en la región⁸⁴.

Durante el súper ciclo, se consolidó nuevamente un modelo extractivo que alentó una dinámica de expansión territorial de proyectos liderados por un grupo de grandes empresas, principalmente del sector privado, en el caso de la minería, y público-privadas o estatales, en el caso del petróleo y el gas. Dicho crecimiento generó mayor presión sobre los recursos naturales, especialmente sobre aquellos en manos de las poblaciones rurales y los pueblos indígenas, además de áreas naturales protegidas y otros territorios ricos en biodiversidad⁸⁵.

Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú son buenos ejemplos del significativo proceso de expansión territorial de las actividades extractivas. En Bolivia, 55% del territorio nacional está conformado por zonas de potencial para la explotación de hidrocarburos

84 Calderón (2012).

85 Villegas (2013).

que han sido asignadas a la compañía petrolera estatal YPF para su exploración, y que se superponen con áreas naturales protegidas y territorios indígenas. En Ecuador, dos tercios de la Amazonía están zonificados para la expansión de los hidrocarburos, mientras que, en Perú, 64 bloques de hidrocarburos cubren más del 70% del territorio amazónico del país, 11 de los cuales se superponen con áreas protegidas y 58 con comunidades nativas o indígenas⁸⁶. En lo que se refiere a la minería, el 19.15% del territorio peruano está concesionado para tal fin; en Colombia, casi el 40% de su territorio nacional está concesionado o solicitado para operaciones mineras e hidrocarbúferas.

En este escenario, dada la intensificación de la actividad extractiva en sus lugares tradicionales de presencia, y especialmente su impresionante expansión hacia territorios y poblaciones sin tradición en este terreno, la conflictividad alrededor de los grandes proyectos extractivos se tornó predominante. A su interior, los conflictos en torno a los impactos ambientales, y particularmente en torno a aquellos vinculados con el agua (destrucción de fuentes, contaminación de cursos, monopolio del consumo) y la tierra, resultan siendo los más numerosos⁸⁷.

En general, las poblaciones afectadas, mayoritariamente rurales y de indígenas, optaron en la mayoría de casos por las vías de facto para enfrentar a Gobiernos y empresas que buscaban imponer sus decisiones. Así, las marchas, el bloqueo de vías y carreteras, las huelgas y paralizaciones, las tomas de locales públicos o instalaciones privadas, formaron parte del repertorio, acompañadas del uso, frecuentemente infructuoso, de los distintos mecanismos de participación ciudadana, y de protección individual y colectiva establecidos en las legislaciones de los distintos países⁸⁸.

Aunque la mayor parte de los conflictos fueron de “convivencia” y forman en realidad parte de procesos de negociación de las condiciones de presencia de la actividad minera y de hidrocarburos en los territorios que contienen dichos recursos, los otros, de “resistencia”, expresan una oposición cerrada de las poblaciones locales al desarrollo de dichas actividades. Son menos, pero —por su propia naturaleza—, al no haber nada que negociar, tienden rápidamente a la polarización extrema, y logran el mayor impacto político a nivel local y nacional, e incluso internacional⁸⁹. En estos casos, hablamos de conflictos que generan crisis de gobernabilidad en la medida en que la gobernanza (el sistema de toma de decisiones) existente no logra procesar el conflicto.

A su vez, todos los conflictos, pero especialmente los de resistencia, impactan en la gobernanza en tanto hacen evidente no solo las discrepancias en cuanto a la actividad extractiva en cuestión, sino también el carácter excluyente y vertical de la manera como se toman decisiones en el sector y la asimetría de poder que está a la base. Así, paradójicamente, como lo acreditan varios casos recientes, el conflicto evidencia problemas de diseño institucional y relaciones de poder, y termina siendo motor de cambios en este terreno, algunas veces progresivo (p.e. los conflictos de Bagua y Conga en Perú que aceleraron la aprobación de la Ley de Consulta y la transferencia al Ministerio del Ambiente de la responsabilidad de evaluar y aprobar los EIA del sector), y alguna otras, regresivo (varios conflictos que son respondidos con nuevas normas de criminalización de la protesta social)⁹⁰.

86 Damonte (2011).

87 Bebbington *et al.* (2008).

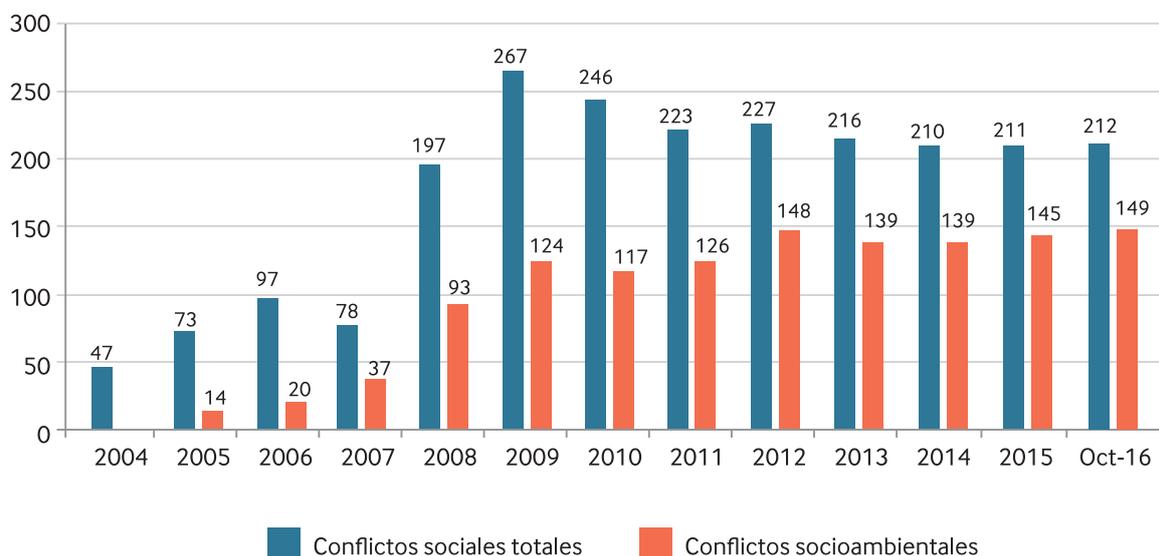
88 De Echave *et al.* (2009) para el caso peruano.

89 *Ibíd.*

90 Sobre las relaciones entre conflictos sociales y cambios institucionales en el sector extractivo, ver Bebbington (2013)

El gráfico siguiente muestra el crecimiento de los conflictos de esta naturaleza en el Perú, aprovechando que es el único país de la región que tiene el sistema de seguimiento y monitoreo de la conflictividad social de más larga data⁹¹.

Gráfico 17. Conflictos “socio ambientales” en el Perú durante el súper ciclo⁹²



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración: NRGi

En el caso colombiano, de acuerdo a las bases de datos del CINEP, entre el 2001 y el 2011, se registraron 274 acciones sociales colectivas asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro, lo cual representaba el 3,7% del total de las protestas, porcentaje que se incrementó hasta más del 7% a partir de ese año⁹³. En Brasil, la Comisión Pastoral de la Tierra registró, entre el 2000 y el 2015, 489 conflictos con proyectos extractivos sobre tierra y agua en los que participaban más de 600,000 personas⁹⁴.

En una perspectiva más amplia, conviene recordar que la conflictividad que se observa en la región se encuentra con los límites estructurales de los sistemas de representación en los países⁹⁵, una desconfianza generalizada en las instituciones que ya mencionáramos, la fragilidad endémica del binomio democracia-Estado débil, además de las amplias brechas de “estatalidad”.

Varios conflictos están relacionados con distintas debilidades en el Gobierno, como la falta de transparencia, o la presencia de corrupción y violencia en distintos proyectos extractivos. Por un lado, las reglas no siempre están bien definidas, lo que permite acuerdos informales o episodios violentos entre las compañías, los funcionarios estatales, las autoridades locales y los líderes de las comunidades; por el otro, el incumplimiento de las promesas o acuerdos ha generado conflictos, especialmente cuando no hay razones claras o aceptables para dicho incumplimiento, o cuando ellos terminan enfrentando a sectores de la población entre sí.

91 Ver Defensoría del Pueblo “Monitoreo conflictos sociales” (2004-2017).

92 *Ibíd.*

93 Velásquez, F., Martínez, M. y J. Peña (2017).

94 IBASE (2017).

95 La fragmentación de la representación es un indicador: 28 partidos actúan en la cámara de diputados en Brasil; 14, en la de Colombia; 13, en la de Chile; 8 más independientes, en México; 11, en la Asamblea ecuatoriana; y 6, en el Congreso peruano. Bolivia, que es una de las excepciones, tiene 3 partidos en el Congreso, pero por lo menos, otros 12 en el nivel subnacional.

Estas debilidades hacen más grave la situación, porque, como lo recuerda Calderón⁹⁶, el Estado es actor central en los juegos de poder y de conflicto, pero tiene limitada capacidad de gestionarlos y resolverlos con un sentido de cohesión social y expansión democrática. Se genera una paradoja, pues, a pesar de que los Estados catalizan las demandas sociales, no tienen la capacidad suficiente para gestionarlas.

Un hecho relevante es que, en la región, las capacidades estatales son muy distintas, con países con importante capacidad estatal y mayor capacidad de procesamiento de conflictos por razones históricas (Uruguay o Costa Rica), hasta países con capacidades limitadas, como Bolivia, Ecuador y Perú. A lo largo del súper ciclo, el país que trató más sistemáticamente de construir una institucionalidad especializada en la materia fue Perú, que llegó a organizar una oficina en la Presidencia del Consejo de Ministros para la prevención y transformación de conflictos a través del diálogo; el loable intento perdió utilidad una vez que los ministerios de Energía y Finanzas, y de Energía y Minas, impidieron la creación de un sistema estatal para facilitar el cumplimiento de dicha función.

En el caso colombiano, el Gobierno logró responder a las movilizaciones sociales en el país estableciendo en el artículo 124 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (2015) la creación del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, orientado a generar alertas tempranas que permitan evitarlos y enfrentarlos a través del diálogo en un esquema similar al que se trató de desarrollar en Perú. En cualquier caso, en toda la región, el Estado es visto como el único actor capaz de dar solución a los problemas derivados de la conflictividad social.

Simultáneamente, los actores demandantes, las más de las veces asentados en territorios locales, ponen de relieve una tendencia a la fragmentación de los protagonistas de los conflictos, que es parte central de las debilidades de la sociedad en la región. Ciertamente, existieron movilizaciones que superaron la dimensión más acotadamente local y adquirieron un carácter relativamente nacional, en especial las de resistencia que lograron articularse a actores urbanos y elites políticas alternativas. Pero, como se ha señalado antes, estas fueron la minoría. Al caso de Bagua y la movilización indígena en Perú antes mencionada, que aceleró la aprobación de la Ley de Consulta Previa (2009), se puede añadir el Paro Nacional Minero en Colombia (2013).

En general, los conflictos alrededor de las extractivas generan un archipiélago de acciones, donde las posibilidades de éxito de los demandantes dependerán muchas veces de su capacidad de articulación con las redes de activistas transnacionales, dada la baja capacidad para conformar reales movimientos sociales o plataformas nacionales⁹⁷. En este escenario, se añade la creciente judicialización y criminalización de la protesta social⁹⁸, que en muchos casos vulneran derechos constitucionales y se combinan con la violencia directa y el asesinato de los líderes sociales. Como lo muestra el gráfico 21, el 2015, 4 de los 5 países del mundo que registraron el mayor número de asesinatos de “defensores de la tierra” fueron de la región, la mayoría de las cuales eran indígenas⁹⁹. Como registra el mismo informe, las industrias extractivas y mineras fueron el sector más relacionado con los asesinatos, y fue el Perú uno de los países más afectados, donde el 80% de los 69 asesinatos perpetrados desde el 2002 estaban vinculados al sector extractivo.

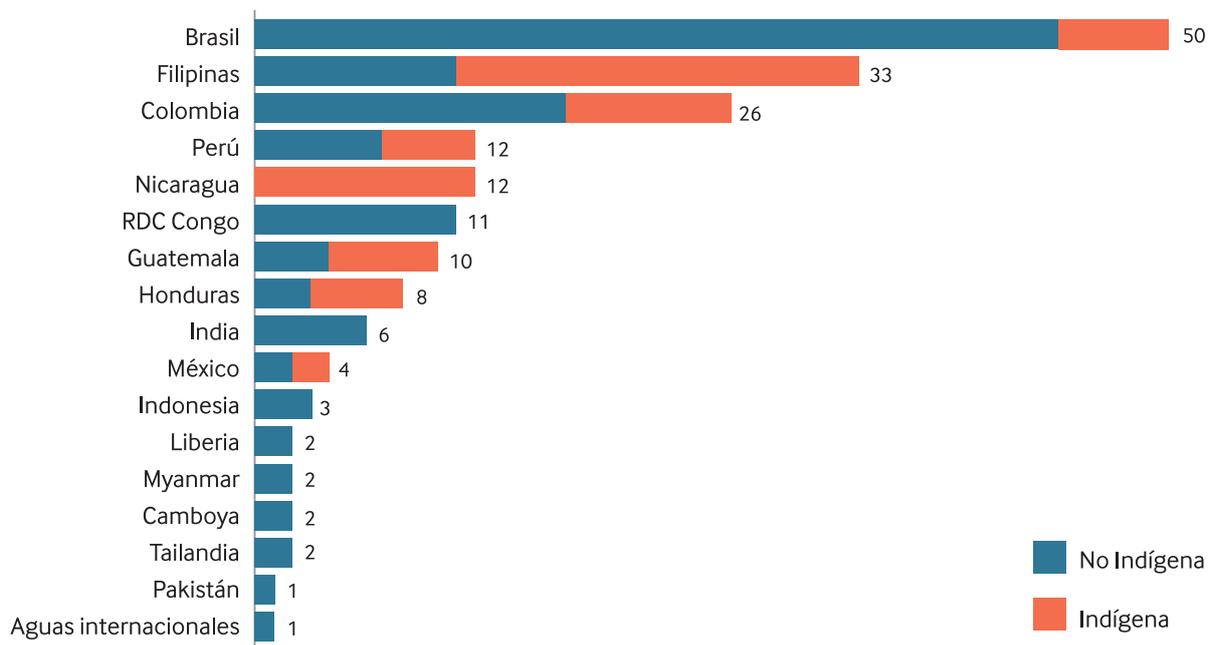
96 Calderón (2012).

97 Sobre el particular, ver Paredes (2016).

98 Sobre el particular, ver Protection Internacional (2015).

99 Por asesinato, registran las muertes violentas, las más de ellas en la región, producidas en enfrentamientos violentos entre poblaciones movilizadas y las fuerzas policiales o militares, aplicando los marcos normativos vigentes que criminalizan la protesta y que en muchos casos privatizan la fuerza pública.

Gráfico 18. Asesinatos de defensores de la tierra¹⁰⁰



Fuente: Global Witness (2015)

Cuadro 2. Criminalización de la protesta social en los países andinos¹⁰¹

Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 367 contra los avasallamientos mineros, promulgada en mayo de 2013, penalizando entre 6 y 8 años de cárcel a quienes irrumpen en áreas mineras e impidan la explotación de los yacimientos • 2013: Ley 477, establece sanciones drásticas contra las invasiones u ocupaciones de tierras, violentas o pacíficas, temporales o continuas • 2014: Ley de Minería y Metalurgia, que en los artículos 99 y 100, establece como delito las acciones individuales y colectivas que impidan la actividad minera
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • 2011: Ley 1453, Estatuto de Seguridad Ciudadana, expresión del derecho penal del enemigo enmarcado en la política criminal del Estado, que implica aumento de penas en casos de conflicto, tipos penales arbitrarios y sanciona obstrucción de vías públicas
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • 2014: Código Orgánico Integral Penal, eleva las penas y sanciones en casos de alteración del orden público y la paralización de servicios públicos
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • 2006: Ley 28820, aumenta el marco de delito de atentado contra vías de comunicación y disturbios para aumentar las penas efectivas • 2007: Ley 29166, permite el uso de armas letales de las FFAA para el control interno • 2010: DL 1095, permite uso de armas letales en caso de conflictos sociales • 2012: Resolución No.096, crea jurisdicciones especiales en Ica y Lambayeque para juzgar a líderes sociales de Cusco y Cajamarca • 2012: Ley 29986, establece posibilidad de remoción de cadáveres sin presencia del Fiscal • 2013: Ministro del Interior anuncia creación de frentes policiales en zonas mineras • 2014: Ley 30151 modifica Código Penal y facilita impunidad de Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales que hieren o matan usando armas en forma no reglamentaria

¹⁰⁰ Global Witness, (2016).

¹⁰¹ Información recopilada e integrada por NRGJ.

Cuarta sección:

Impactos en los regímenes políticos y la institucionalidad estatal

En la presente sección, discutimos los cambios en los regímenes políticos y en la institucionalidad estatal que han tenido lugar durante el súper ciclo. Observamos el afianzamiento general de los poderes presidenciales a costa de los demás poderes del Estado en el marco de la bifurcación política de la región entre Gobiernos de índole claramente neoliberal, como los de Perú y Colombia, y Gobiernos más bien nacionalista-redistributivos, como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador, con situaciones intermedias, como las de Chile y Argentina. Discutimos, después, la manera cómo han evolucionado procesos de reforma del Estado vinculados a la transparencia, la participación, la descentralización y la gestión ambiental, con avances durante el súper ciclo siempre subordinados al “imperativo extractivista”¹⁰², y retrocesos en los años de la “carrera hacia el fondo”. Finalmente, como en la sección anterior, iniciamos el tratamiento de cada tema específico presentando la agenda de incidencia y de investigación para el nuevo escenario, seguidas de la fundamentación analítica de las mismas.

4.1 REGÍMENES POLÍTICOS

En esta sección, discutimos las relaciones de las políticas de promoción de las inversiones en actividades extractivas durante el súper ciclo y la carrera hacia el fondo, con los regímenes políticos y la organización del Estado, incluido en este último tema la transparencia, la participación ciudadana, la descentralización y las relaciones con los pueblos indígenas.

Aunque en este reporte nos centramos en la evolución de los regímenes políticos, entendidos estos como el conjunto de instituciones y leyes que definen la organización del Estado y el ejercicio de poder, es importante aclarar que los regímenes políticos existen en directa asociación con los sistemas políticos entendidos como la organización de un territorio para el ejercicio de la política, sus agentes, especialmente el sistema de partidos y la manera como se organiza la representación, pero también sus instituciones y normas. También importa aclarar que estos regímenes políticos se construyen y funcionan en el marco de culturas políticas, que refieren a la manera en que la población entiende y construye su práctica política, y se relaciona con el poder.

Partimos de la hipótesis que, a lo largo de estos años, se ha afirmado el presidencialismo y el caudillismo en nuestros regímenes, sistemas y culturas políticas. En este contexto, las políticas favorables a las inversiones extractivas han entrado en tensión con los procesos previos o concurrentes de reforma institucional arriba mencionados. Tales tensiones se han agravado durante la carrera hacia el fondo; incluso han causado retrocesos en los avances logrados en los últimos años.

102 Arsel *et al.* (2016).

Regímenes políticos
Agenda de incidencia
<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del sistema de representación para fortalecer el equilibrio de poderes evitando su concentración y su ejercicio vertical • Reforma del sistema de partidos para evitar el financiamiento de las grandes empresas a las campañas electorales y los partidos políticos, asegurando el financiamiento público de la política • Reforma del servicio civil para impedir el mecanismo de la puerta giratoria. • Promoción de coaliciones políticas post-extractivistas
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la participación de empresas mineras e hidrocarburíferas en la definición de políticas, la producción normativa y el planeamiento del desarrollo durante el súper ciclo • Investigar el papel de las empresas mineras e hidrocarburíferas en los retrocesos en materia de institucionalidad ambiental, procesos de consulta y participación, y la criminalización de la protesta social durante la carrera hacia el fondo • Investigar el papel de las empresas extractivas en el financiamiento de las campañas electorales y de las organizaciones políticas • Investigar el funcionamiento de la puerta giratoria en el sector extractivo • Investigar las relaciones de la (re)centralización del proceso de toma de decisiones (competencias) y la gestión de la renta con el caudillismo populista y la cultura clientelista

Durante los años del ciclo de promoción de inversiones privadas y/o públicas en los sectores minero y energético, en algunos países (Colombia, Perú, Chile), se mantuvo una aproximación extractivista neoliberal con alta participación del sector privado, sobre todo en la minería. En otros se produjo –con diversos grados– un giro político hacia “la izquierda”, de lógica neoextractivista, nacionalista y redistributivo, con mayor presencia del Estado en la actividad productiva misma (especialmente en los hidrocarburos), y captura más significativa de la renta para el tesoro público (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil).

Los regímenes políticos de los países ricos en recursos naturales, independientemente de su orientación ideológica, acentuaron su carácter históricamente presidencialista a costa de los poderes de los Congresos y de la capacidad de decisión de los Gobiernos subnacionales¹⁰³. En las experiencias neoextractivistas, nacionalistas y redistributivas, se acentuó el carácter caudillista de sus liderazgos políticos (Bolivia, Ecuador y Venezuela), que incluían modificaciones constitucionales para —entre otras— permitir la continua re-elección presidencial. En estos países, el estilo presidencial se caracterizó por su notoria autonomía en la toma de decisiones y la centralización del poder político en el Ejecutivo, que devino en la institución más significativa, lo que configuraron regímenes próximos al cesarismo¹⁰⁴.

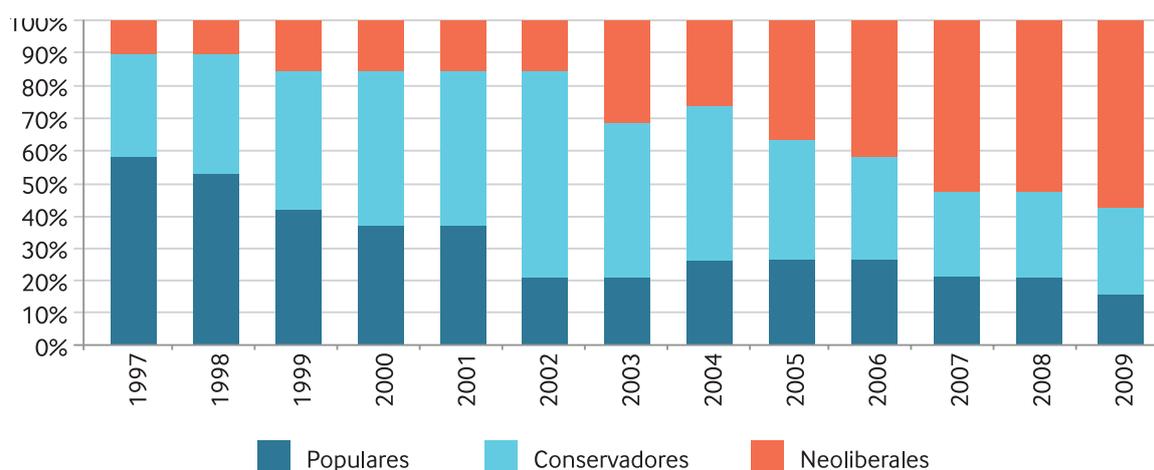
En sentido estricto, buena parte de los llamados Gobiernos progresistas (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela) tienen muchos de los elementos del populismo clásico, pues reivindican al Estado como constructor de la nación haciendo de la política el enfrentamiento entre dos polos antagónicos y de esquemas binarios. Esto conlleva

103 En este proceso, juega un papel central la crisis de los partidos políticos. La literatura coincide en que los partidos latinoamericanos serían, con las excepciones de la Argentina, Chile y Uruguay, poco institucionalizados, lo que es un factor para entender la baja interacción entre partidos y ciudadanos, es decir, la baja capacidad de los ciudadanos latinoamericanos de adoptar los partidos como sus intermediadores en el sistema político. Al respecto, ver Alcántara (2006).

104 Sobre el caso boliviano, sin duda el más exitoso y el que mantiene mayor vigencia, ver Crabtree (2014). Ver también Modenessi (2016).

que, desde el poder político, se definan y jerarquicen los antagonismos dentro de una matriz nacionalista o estadocéntrica. En consecuencia, se trató de fenómenos políticos complejos —más complejos aun porque en la mayoría de los casos incorporaron a sectores de la izquierda marxista clásica latinoamericana— que, desde su propio surgimiento, albergaron tensiones entre elementos democráticos y no democráticos, entre concepciones pluralistas y organicistas de la democracia, entre la inclusión de demandas y la cancelación de las diferencias¹⁰⁵, tensiones que ciertamente se fueron agudizando con el fin del súper ciclo hasta los desenlaces que hoy conocemos.

Gráfico 19. Giro a la izquierda en América Latina durante el súper ciclo¹⁰⁶



Fuente: Cantamutto (2013)

Brasil y México constituyen casos relativamente distintos. En Brasil, el inicio del súper ciclo coincidió con el ascenso al Gobierno del PT, el que articulaba también a sectores de la burguesía (construcción, agronegocios e industria) que se sumaron a otros tradicionalmente excluidos del poder (trabajadores urbanos y campesinos). Se generó un Gobierno de base popular con el centro político tradicional, que derrotaba al neoliberalismo clásico y basaba el crecimiento en el mercado interno, la demanda internacional por *commodities* y la inversión en infraestructura¹⁰⁷. En México, por su parte, su régimen político se mantuvo inalterado, lo cual desarrolló una aproximación neoliberal a las políticas sobre la minería, y produjo un viraje hacia el mercado y el sector privado en los hidrocarburos, pero recién cuando terminó el súper ciclo¹⁰⁸.

Con una aproximación más estatista o más privatista, todos los países tuvieron en común la apuesta por la extracción y exportación de recursos naturales como motor del crecimiento, fuente de renta pública y sustento fundamental de la legitimidad de los Gobiernos. En aquellos con una aproximación extractivista neoliberal, el consenso resultó de la convergencia de intereses entre la “clase política” en el Gobierno y los grupos económicos interesados en explotar los recursos minero-energéticos. Los primeros encontraban una fuente de rentas para el financiamiento de la inversión pública que les daba rédito político, mientras los segundos obtenían una alta

105 Al respecto, ver Svampa (2016), Martuccelli & Svampa (1993).

106 Cantamutto (2013).

107 Sobre el particular, ver, IBASE (2017).

108 Para el caso mexicano, ver De la Fuente & Olivera (2017).

tasa de ganancia, alentados además por las grandes ventajas y facilidades que les ofrecían los Gobiernos¹⁰⁹. En los países con una orientación neoextractivista, nacionalista y redistributiva, los liderazgos políticos y las organizaciones en el Gobierno apostaron al uso de la alta renta generada para soportar sus respectivos proyectos políticos y las formas de inclusión social que buscaban.

El súper ciclo coincidió en la región con un conjunto de cambios institucionales vinculados a los procesos de modernización y reforma del Estado que se iniciaron a fines de la década de 1990, antes del inicio del súper ciclo y, en algunos casos, de manera concurrente con este.

Varios de estos cambios institucionales —transparencia, participación ciudadana, descentralización, relación con los pueblos indígenas— han estado fuertemente relacionados con las industrias extractivas y tienen que ver con las características de su gobernanza. Esta gobernanza era, hasta inicios del siglo XXI, fuertemente centralizada y sectorial, y tuvo que atravesar, en muchos países, un proceso de descentralización en instancias multisectoriales de toma de decisiones. Pero, a lo largo del súper ciclo, se incorporaron algunas formas de participación de la ciudadanía y de distintos actores territoriales entre los que destacan los pueblos indígenas.

Mientras el súper ciclo estuvo en crecimiento, los cambios institucionales avanzaron. A pesar de las resistencias y tensiones que enfrentaron, configuraron un escenario progresivo en el que los inversionistas en actividades extractivas —mal que bien— tuvieron que aceptar/adaptarse a estos cambios cuando no lograron neutralizarlos completamente. Ciertamente, la suerte de las reformas varió de país en país según la capacidad de los distintos Estados, ligada a sus configuraciones previas, su consistencia y su fortaleza institucional¹¹⁰, además de las condiciones económicas de cada uno¹¹¹.

Estas reformas institucionales coexistieron con distintos mecanismos y políticas de promoción de las inversiones mineras e hidrocarburíferas. Aunque las orientaciones de estas políticas públicas fueron distintas, de acuerdo a las variadas apuestas de los Gobiernos, la lógica fue en esencia la misma. Así, mientras la nueva Constitución Ecuatoriana (2008) establecía al sector extractivo como uno de los más importantes de la economía de ese país y alentaba las Leyes Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y de Régimen Tributario Interno¹¹², en Colombia, la inclusión en los planes nacionales de desarrollo de una política de estímulo a la inversión en el sector extractivo como apuesta central de la política económica fue una constante desde el 2002 a través de sucesivos gobiernos.

El súper ciclo coincidió también con el denominado declive de las democracias de la tercera ola¹¹³, que más profundamente está relacionado con el desgaste significativo de la afección por la democracia liberal que se observa crecientemente en las democracias desarrolladas y que genera resultados como el Brexit en el Reino Unido, la elección de Trump en los Estados Unidos, el auge de los populismos de derecha en Europa y otras partes del mundo, o el voto por el No a los Acuerdos de Paz en Colombia.

109 Para el caso colombiano, ver Velásquez et al. (2017).

110 Kurtz (2013) considera dos coyunturas críticas para dar cuenta de las diferencias en la capacidad estatal entre los países de la región: el período posterior a la Independencia y de formación de las repúblicas, así como el momento de incorporación de las masas trabajadoras al orden político al inicio del siglo XX. Marisa Paredes, comparando las diferencias de capacidad estatal en Chile y Perú, en el marco de los booms de exportación de recursos naturales, coincide en la importancia de los patrones configurados en ambos países en los años posteriores a la Independencia. Adicionalmente, ver Paredes (2010).

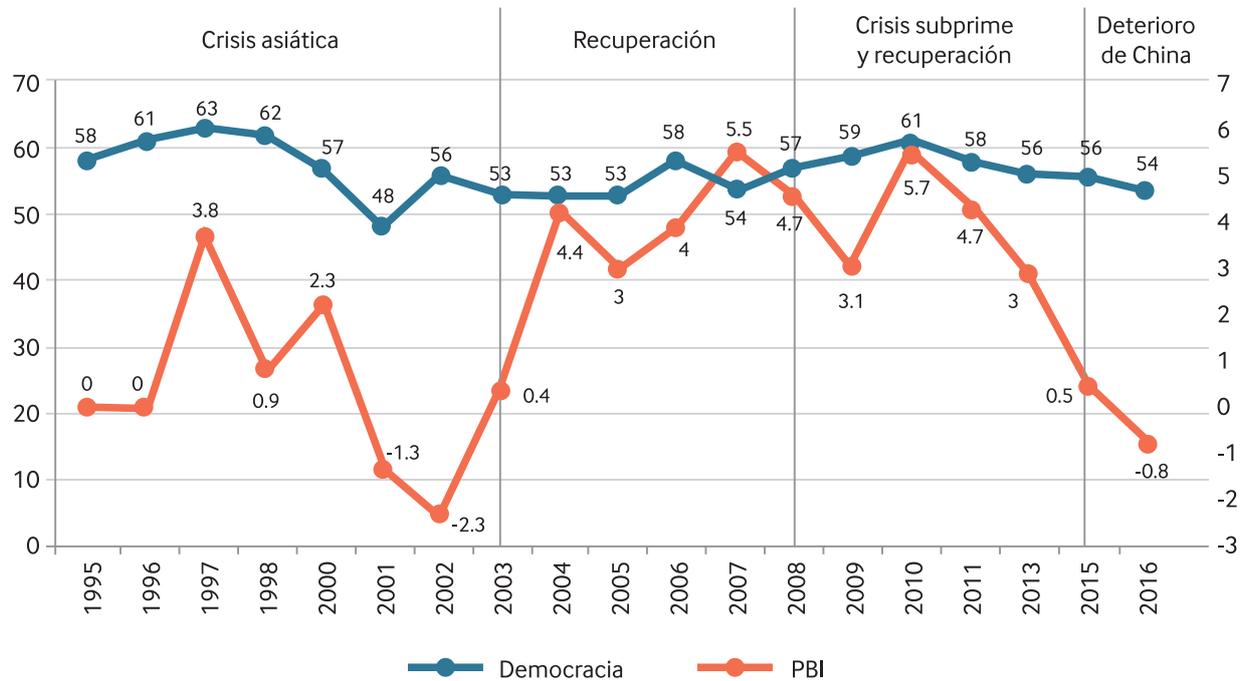
111 Para una Mirada comparativa al respecto, ver Tanaka & Sosa (2016).

112 Herrera (2017).

113 Diamond & Plattner (2015).

Gráfico 20. Apoyo a la democracia y crecimiento PBI per cápita

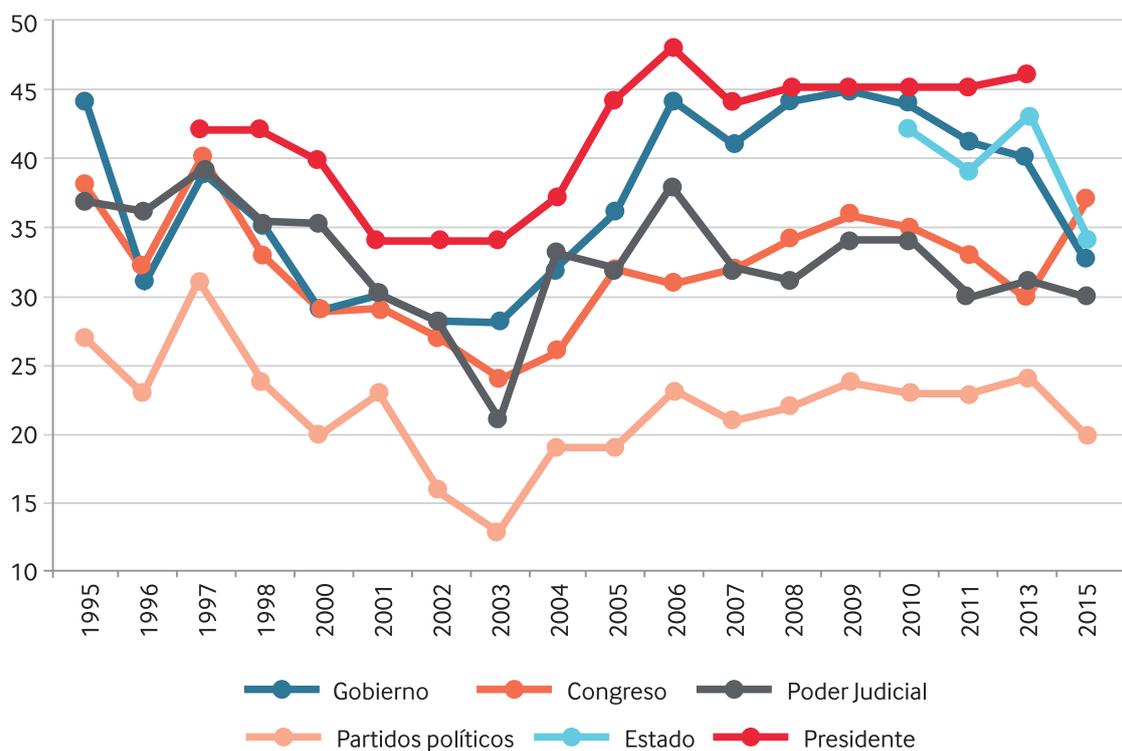
P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.



Fuente: Latinobarómetro (2016).

Gráfico 21. Confianza en las instituciones de la democracia

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en...?



Fuente: Latinobarómetro (2016).

Esa desafección se produce en un marco global de corrupción y la crisis de los sistemas de partidos –si no de la propia forma de los partidos de derecha y de izquierda que hemos conocido– que genera con cada vez mayor frecuencia que lo político (el conflicto social en sí) se instale fuera de la política (las instituciones políticas tradicionales), con las consiguientes interpelaciones para el régimen democrático liberal¹¹⁴. En la región, como lo evidencian encuestas recientes, el proceso parece indetenible y se agrava al final del súper ciclo. Esto demuestra la importancia del ciclo económico en las percepciones y valoraciones de la ciudadanía.

En este declive de la democracia y en coincidencia con el súper ciclo, se fortalece también la llamada “captura del Estado” por los actores económicos más fuertes que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio¹¹⁵. Si bien esta forma de corrupción a gran escala se reconoce como el problema más difícil de detectar en la economía política de las reformas institucionales y económicas, se han realizado pocos esfuerzos sistemáticos para distinguir sus causas y consecuencias de las de otras formas de corrupción. Por captura del Estado, entendemos la capacidad de las empresas privadas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de compensaciones ilícitas¹¹⁶.

Aunque muchas de las formas de corrupción apuntan a modificar la manera en que se implementan las leyes, normas o reglamentos actuales en beneficio de las empresas, la captura del Estado se refiere a los intentos para influir en la manera en que se formulan dichas leyes, normas o reglamentos. Esta captura es más ostensible en aquellos países que tuvieron reformas de mercado muy significativas y que, al introducirlas, reforzaron o crearon sectores privados con gran fuerza económica y gran poder político.

La captura del Estado en la región manifiesta por lo menos tres formas¹¹⁷. En primer lugar, es mafiosa en los niveles subnacionales del Gobierno, especialmente en los territorios con fuerte presencia de actividades económicas ilegales y débil presencia del Estado central, como se observa ya claramente en los casos de México y Perú. Asimismo, es regulatoria, con especial fuerza en la región desde los noventa, cuando se generalizó el modelo de libre mercado. Simultáneamente, se eliminaron una serie de protecciones y subsidios estatales; se privatizó la economía; creció el poder de las corporaciones, sobre todo las extractivas; y se desarrollaron nuevas actividades que serán reguladas (telecomunicaciones, fondos de pensiones, infraestructura vial, compras y adquisiciones, por ejemplo)¹¹⁸. Finalmente, es corporativa, porque es la que se ubica en el más alto nivel del Estado, lo que establece un poder con el que las empresas tienen la capacidad de dictar leyes y aprobar políticas.

En el marco de captura corporativa, que frecuentemente se logra a través del financiamiento de las campañas políticas a cargo de partidos precarios, se construyen distintos mecanismos dentro de los que destaca la “puerta giratoria”, que alude al tránsito fácil de tecnócratas de alto nivel de la empresa al Estado y viceversa. Como resulta obvio, ese tipo de prácticas, además de influir en el deterioro aún mayor de la democracia, es parte de la corrupción cada día más visible en la región.

114 Mouffe (2007).

115 Burt et al. (1980).

116 Hellman et al. (2000).

117 Durand (2016).

118 De la bibliografía que existe en la región al respecto, ver Távora (2006). Ver también Romero (2008). Para el caso colombiano, Garay (2008).

Gráfico 22. Índice de percepción de la corrupción 2016

Posición	País/Territorio	Puntuación
9	Canadá	82
18	Estados Unidos de América	74
21	Uruguay	71
24	Bahamas	66
24	Chile	66
31	Barbados	61
35	Santa Lucía	60
35	San Vicente y las Granadinas	60
38	Dominica	59
41	Costa Rica	58
46	Granada	58
60	Cuba	47
64	Surinam	46
79	Brasil	40
83	Jamaica	39
87	Panamá	38
90	Colombia	37
95	Argentina	36
95	El Salvador	36
101	Perú	35
101	Trinidad y Tobago	35
108	Guyana	34
113	Bolivia	33
120	República Dominicana	31
120	Ecuador	31
123	Honduras	30
123	México	30
123	Paraguay	30
136	Guatemala	28
145	Nicaragua	26
159	Haití	20
166	Venezuela	17

Fuente: Transparency International (2016).

Concluido el súper ciclo fiscal, todos los países han aplicado políticas propias de la llamada “carrera hacia el fondo”, y coinciden en una nueva apuesta común por seguir atrayendo inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales. En la mayoría de los casos, esa opción ha supuesto retrocesos significativos en la institucionalidad que se venía construyendo y en algunos de los avances democráticos que se habían producido en los años anteriores¹¹⁹.

Así, por ejemplo, en materia de descentralización, la Ley de Seguridad Ciudadana en Bolivia (2012), vulnera la Ley de Autonomías y Descentralización del mismo año, mientras que, en el Perú, la Ley 30230 reduce las competencias y funciones de los Gobiernos regionales y locales sobre la ocupación y usos sostenibles de sus territorios. Esto convierte los planes de ordenamiento territorial en referenciales en un contexto general de recentralización de recursos, y de distintas funciones y competencias en el Gobierno nacional. Estas son, por supuesto, tendencias regionales generales que se viven de manera específica en cada país¹²⁰.

119 Ballón *et al.* (2017).

120 Sobre el particular, ver Vergara (2015).

De la misma manera, en materia de participación y consulta, el DS 2195 en Bolivia (2014), limita la libre determinación de los pueblos indígenas y su facultad de aplicar sus normas propias y su organización territorial, mientras que, en Chile, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2014) se aleja de los estándares mínimos del Convenio 169. En Perú, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa (2012) vulnera la propia Ley de Consulta aprobada un años antes.

En este proceso de carrera hacia el fondo, resulta particularmente significativo el caso colombiano (que evidencia una vez más la importancia de las historias y los procesos nacionales), donde la Corte Constitucional, nacida de la Carta Magna de 1991, ha impedido muchos de los retrocesos intentados. Así, ante la tensión entre centralismo y descentralización en la gestión del sector extractivo, la Corte señaló que la estructura actual de decisiones y las normas que la respaldan violan el principio constitucional de autonomía territorial. En consecuencia, obligó al Gobierno nacional a que, antes de conceder títulos de exploración o explotación, acuerde con las autoridades municipales las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros (2014). Más recientemente (2016), declaró inconstitucional, por vicios de forma, el artículo 37 del Código de Minas, que restringía al mínimo la competencia de los municipios en la prohibición de actividad minera en su territorio, afirmando la necesidad de que los Gobiernos subnacionales sean incluidos en todas las tomas de decisiones relativas a las actividades extractivas.

4.2 TRANSPARENCIA

Acceder a la información generada por y/o en poder del Estado es un derecho humano, crecientemente reconocido a nivel internacional. La mayor parte de los países de la región han aprobado leyes que reconocen y garantizan este derecho. Su ejercicio es particularmente importante cuando se trata de información referida a la explotación de recursos naturales que son propiedad de la nación, es decir, de los ciudadanos y las ciudadanas que la componen.

En este contexto, han surgido acuerdos internacionales dedicados exclusivamente a promover la transparencia en el sector extractivo (como la Extractive Industries Transparency Initiative o EITI); espacios especializados al interior de plataformas globales de transparencia con agendas más amplias (el Grupo de Trabajo sobre recursos naturales y medio ambiente de la Open Government Partnership); y legislaciones nacionales o regionales específicas que apuntan en la misma dirección (como las normas en los Estados Unidos de América, Canadá y de la Unión Europea sobre la transparencia de las empresas extractivas que levantan capital en las bolsas en esos países y regiones). Pero estas experiencias permanecen enfocadas en la transparencia relativa a aspectos fiscales sin incorporar aún las dimensiones sociales y ambientales de las industrias extractivas.

Pese a algunos avances en los primeros años del siglo, primero los “Panamá Papers” y más recientemente “Lava Jato” han permitido identificar en América Latina la colusión con proveedores de servicios de construcción de grandes obras de infraestructura y el uso de empresas off shore como mecanismos de corrupción en gran escala desde las empresas petroleras estatales, por ejemplo, Petrobras. Las recientes denuncias sobre similares arreglos entre PEMEX y Odebrecht en México, y acerca de sobrecostos y corrupción en torno a la construcción del Gasoducto del Sur en el Perú, implican un patrón de comportamiento que está siendo materia de investigaciones y que debe contribuir a precisar una agenda anticorrupción en el sector de las extractivas.

Transparencia

Agenda de incidencia

- Consolidar avances en transparencia en materia fiscal.
- Ampliar la agenda de la transparencia para incluir la provisión de bienes y servicios a las empresas petroleras y mineras estatales
- Ampliar la agenda de la transparencia para incluir información sobre los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas
- Implementar estándares internacionales de transparencia y acceso a la información
- Participar activamente en las iniciativas nacionales e internacionales de transparencia
- Implementar mecanismos efectivos de rendición de cuentas del uso de la renta extractiva en los niveles locales y regionales

Agenda de investigación

- Actualizar el análisis de la evolución de la transparencia en el sector extractivo para cubrir el periodo de la “carrera hacia el fondo”
- Investigar comparativamente prácticas corruptas en la construcción de obras de infraestructura para las empresas estatales de hidrocarburos y minería o en general relacionadas al sector extractivo
- Analizar comparativamente el impacto de la adhesión a mecanismos internacionales como el EITI y el OGP en la mejora de las normas y las políticas para la transparencia y el acceso a la información sobre las industrias extractivas
- Analizar comparativamente el uso ciudadano y el impacto social y político de la información sobre las actividades extractivas

El acceso a la información y la rendición de cuentas se convirtieron, desde fines del siglo XX, en “atributos” esenciales de cualquier Gobierno democrático. Ello devino en mecanismos básicos de gobernanza para posibilitar la participación ciudadana en diversos procesos gubernamentales abriendo canales de comunicación entre el Estado y distintos actores sociales, y permitiendo atender algunas limitaciones de la democracia representativa en las sociedades contemporáneas. De esta manera, contribuiría a su relegitimación. Mientras la rendición de cuentas se sustenta en el principio por el cual los ciudadanos deben tener elementos suficientes para conocer y evaluar las acciones gubernamentales –su ausencia puede restarles credibilidad y legitimidad-, la transparencia se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones burocráticas hacia el público como manera de evitar abusos potenciales de poder y corrupción.

En la región, las leyes de transparencia y acceso a la información fueron aprobándose entre el 2002 (México y Perú) y el 2014 (Colombia). Ciertamente, la manera en que se generaron tales normas fue variada. Así, en Perú, la ley de transparencia fue alentada por el Gobierno de Fujimori, uno de los más corruptos de la historia de ese país, y luego ampliada y mejorada por el Gobierno de Transición. La ley colombiana, por ejemplo, fue el resultado de un largo proceso de presiones, tanto de distintos actores sociales como de organismos internacionales, que tuvieron como antecedente la política de rendición de cuentas (2011), que permitió que la ciudadanía tenga acceso a información sobre la gestión pública, especialmente a la referida a recursos naturales¹²¹. A la fecha, uno de los pocos países de la región que no tiene ley en la materia es Bolivia, aunque cuenta con un decreto supremo del año 2005¹²².

121 Fundación Foro (2016).

122 De la Fuente (2014).

Cuadro 3. Derecho de acceso a información pública en América Latina

País	Norma	Año
Argentina	Decreto 1172/2003 trata Acceso a Información Pública con alcance solo al ejecutivo federal	2003
Bolivia	No tiene ley específica. Reconocimiento en distintos artículos normativos	
Brasil	Ley de acceso a la información	2011
Chile	Ley de transparencia y acceso a la información pública	2008
Colombia	Ley de acceso a la información pública y del derecho de acceso a la información pública 1712	2014
Costa Rica	Reconocimiento en la Constitución	
Ecuador	Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública	2004
El Salvador	Ley de acceso a la información	2011
Guatemala	Decreto 57-2008 que crea Ley de acceso a la información pública	2008
Honduras	Ley de transparencia y acceso a la información	2006
México	Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2002 2015
Nicaragua	Ley de acceso a la información pública	2002
Panamá	Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información para cumplir las disposiciones constitucionales en la materia	2013
Paraguay	Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental	2014
Perú	Ley de transparencia y acceso a la información pública	2002
República Dominicana	Ley general de libre acceso a la información pública	2004
Uruguay	Ley de acceso a la información pública	2008
Venezuela	Ley orgánica de la administración pública que contempla garantía del derecho de petición y principio de publicidad normativa	2001

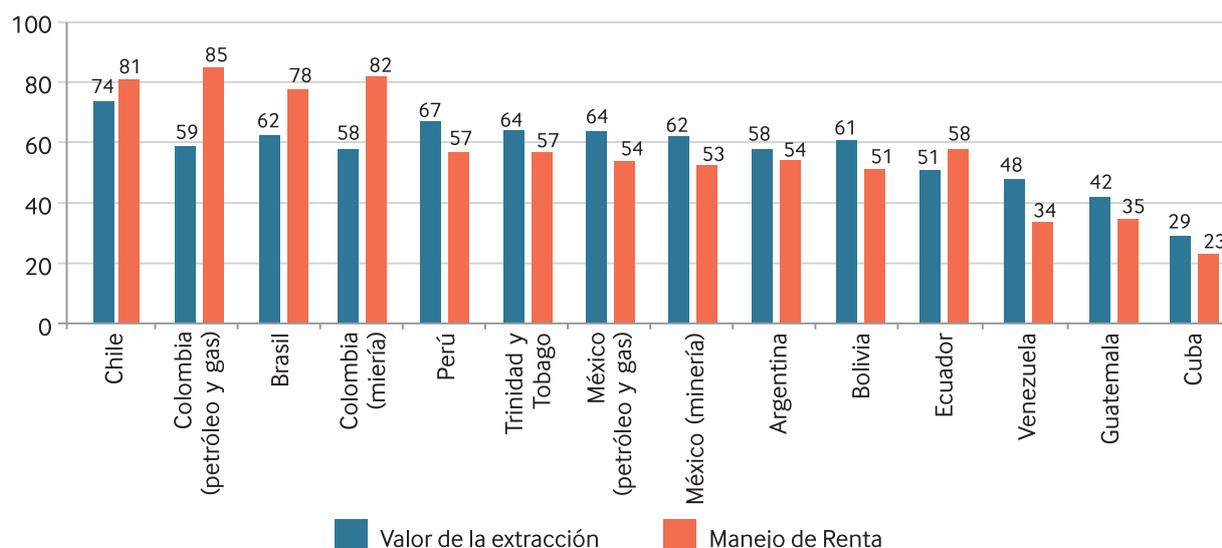
Elaboración: NRGÍ.

Adicionalmente, en el último decenio, distintos tratados de libre comercio, como los que suscribieron Perú (2006-2009) y Colombia (2006-2012) con Estados Unidos, así como variados procesos, como la incorporación de Chile a la OCDE (2010), impusieron a los Estados obligaciones en materia tanto de acceso a la información, como de participación y justicia, especialmente en temas ambientales. En este marco, en la última década, en la región se avanzó en ampliar campos de transparencia sobre algunos aspectos fiscales y de contratos en países bajo Gobiernos de orientación neoliberal (especialmente Perú y Colombia), que además se sumaron a mecanismos internacionales, como la EITI y la OGP. Paradójicamente, los países con una orientación nacionalista redistributiva se estancaron o retrocedieron en ambas materias¹²³.

123 Grupo Propuesta Ciudadana (2016).

El reciente Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales de NRGÍ permite apreciar el estado actual de la transparencia normativa y práctica en el sector de las industrias extractivas, con énfasis en temas fiscales y de contratos, y cómo la mayor parte de los países de América Latina tiene –en este terreno– estándares similares a los de los países de la OECD¹²⁴. En efecto, la mayoría de países obtiene un puntaje entre 60 y 100 que se considera bueno o satisfactorio, siendo 100 el mayor nivel de transparencia.

Gráfico 23. Transparencia en las Industrias Extractivas en América Latina: valor de la extracción y manejo de renta¹²⁵



Fuente: NRGÍ (2017). Elaboración: propia.

Además, muchos de los países avanzaron en la generación de bases de datos electrónicas de información ambiental, entre los cuales se destacaron los sistemas de Chile, Ecuador, México y Perú, que cuentan con distintos indicadores y registros numéricos, así como las experiencias del Servicio Geológico Mexicano y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia, que cuenta con un SIG que incluye información sobre EIA, DAA, PMA, y los informes de cumplimiento ambiental.

Al observar la cadena de valor de las industrias extractivas (minería e hidrocarburos), en todos los países, los avances se centraron en la información sobre producción (volúmenes y valores), seguramente porque permitían mostrar los “éxitos” y la “razón” de las políticas de los distintos Gobiernos. La información sobre la recaudación de ingresos de las industrias extractivas también registró avances, y mantuvo como límite la protección a la información sobre el impuesto a la renta. La información sobre la gestión de la renta, en general, mantiene la opacidad, a excepción de Brasil, Colombia y Perú, donde esta se publica completa y a través de distintos aplicativos informáticos. En los casos de Bolivia y Ecuador, la opacidad se observa en los montos y el destino de los recursos transferidos al nivel local.

124 RGI (2017).

125 El “Resource Governance Index” publicado por NRGÍ en junio del 2017 buscó evaluar a los países que a nivel mundial tienen actividades extractivas en sus territorios. Los puntajes que se muestran en el gráfico pueden interpretarse como la medición de la normativa y la práctica de políticas de transparencia y rendición de cuentas (tanto en etapas de extracción como el manejo posterior de rentas producto de los ingresos de su comercialización).

En relación al gasto social de las empresas (responsabilidad social corporativa), hay acceso a la información en Brasil y Colombia, y en menor medida y con grandes dificultades, en Perú¹²⁶. A la fecha, todos los países mantienen un importante rezago en la información relativa a los impactos territoriales (sociales y ambientales) de la actividad extractiva. Una de las conclusiones de un estudio reciente sobre los procesos EITI en cinco países de la región es que las organizaciones de la sociedad civil participantes en la Iniciativa demandan información socioambiental de las industrias extractivas, y han llevado sus preocupaciones a sus respectivas comisiones tripartitas¹²⁷.

Siendo EITI la principal iniciativa global de transparencia en el sector extractivo, sorprenden las resistencias a incluir lo ambiental en sus reportes, sobre todo cuando varios de los países de América Latina (Colombia, Perú y Trinidad Tobago) forman parte de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río y del proceso actualmente coordinado por CEPAL, para que la ciudadanía tenga acceso adecuado a la información ambiental de la que dispongan las autoridades, tanto como a la oportunidad de participar en las decisiones relacionadas con ese campo.

Esta ausencia de información es particularmente preocupante porque —como se ha señalado antes— los conflictos en torno precisamente a los impactos sociales y ambientales de los grandes proyectos extractivos se han convertido en los más numerosos y los políticamente más relevantes en muchos de los países. Conviene recordar, por otro lado, que las empresas forman parte de otras iniciativas de transparencia, que producen y reportan información social y ambiental, como la Global Reporting Initiative (GRI), a través de la cual las empresas extractivas participantes presentan memorias de sostenibilidad con respecto a sus impactos económicos, sociales y ambientales.

En este escenario, pese a los avances en transparencia logrados en ciertos campos, algunas de las encuestas regionales más importantes realizadas en la región el 2015 evidencian que hay una gran mayoría que sigue percibiendo que los Gobiernos (60%), los Estados (62%) y las empresas privadas (56%) no son transparentes, percepción que junto con aquella complementaria del incremento de la corrupción son parte del denominado “declive” de la democracia mencionado en la sección anterior¹²⁸.

En esta explicación sobre la resiliencia de la percepción de falta de transparencia, seguramente tienen mucha importancia los escándalos de corrupción revelados en varios países de la región. Se han destacado aquellos vinculados a la construcción de grandes obras de infraestructura en el sector extractivo. En el caso de Brasil, el escándalo se centra en los sobrecostos en las grandes obras de infraestructura contratadas por Petrobras y la manera como esos recursos se usaban para sobornar a la clase política¹²⁹. En México, hoy se denuncian arreglos similares entre PEMEX y Odebrecht, mientras que, en Perú, se investigan los sobrecostos y presuntos arreglos corruptos en la construcción del Gasoducto del Sur¹³⁰, ¹³¹. Adicionalmente, la divulgación de los “Panamá Papers” (2016) reveló cómo en el sector extractivo se crean sociedades ficticias para derivar fondos públicos a favor de privados, y también para evadir el pago de impuestos y generar grandes pérdidas de ingresos públicos para sus ciudadanos y sus países¹³².

126 Baca (2015). Ver también, DAR (2015).

127 RLIE, Sierra (2016).

128 Latinobarómetro (2016).

129 Sobre el particular, ver INFOBAE (2017).

130 Sobre el particular, ver Olmos & Lizárraga (2017).

131 Sobre el particular, ver Prado (2017).

132 Sayne *et al.* (2015).

No debe sorprendernos, en consecuencia, que los últimos años la corrupción sea percibida como uno de los problemas centrales de la región, como se muestra en el cuadro 4, el cual evidencia, entre otras cosas, las limitaciones de la transparencia y el acceso a la información, que, no obstante los pasos dados, siguen siendo una oportunidad antes que un logro ya consolidado¹³³.

Cuadro 4. Percepción de la corrupción en algunos países de América Latina¹³⁴

Puesto*	País	2013	2014	2015	2016
21	Uruguay	71	74	73	73
24	Chile	71	73	70	66
79	Brasil	42	43	38	40
87	Panamá	35	37	39	38
90	Colombia	36	37	37	37
95	Argentina	34	34	32	36
101	Perú	38	38	36	35
113	Bolivia	34	35	34	33
120	Ecuador	35	33	32	31
123	México	34	35	35	30
166	Venezuela	20	19	17	17

* Sobre 176 países en el mundo. Sobre el puntaje: 0 es la máxima corrupción y 100 es la mínima corrupción

4.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde inicios de la década de los 80, se extendió en América Latina la práctica de la participación ciudadana en las decisiones hasta entonces tomadas exclusivamente por autoridades electas y funcionarios nombrados para ese fin. La idea de la participación como estrategia para dar voz a las poblaciones locales y mejorar la calidad de la gestión pública fue incluso hecha suya por los organismos multilaterales, interesados en mejorar la gobernabilidad de las reformas de mercado promovidas en la región. Sin embargo, la promesa de la participación como ejercicio ciudadano se ha ido gradualmente transformando en una participación a base de compensaciones y/o acceso a la información, lo cual reduce su capacidad de transformación política¹³⁵.

Posteriormente, se trabajan los casos de la gestión subnacional de la renta generada, la participación ciudadana en los mecanismos de gestión ambiental y territorial, y la participación ciudadana (indígena y no indígena) en consultas sobre la viabilidad de megaproyectos mineros y de hidrocarburos para analizar tres falencias en la institucionalización de la participación en los países andinos: su falta de carácter vinculante, su burocratización y la influencia de objetivos neoliberales que despolitizan estos espacios.

133 La corrupción tiene una historia larga en la región; se explica, entre otros, por factores que se han ido sedimentando a lo largo de su historia. Las percepciones, más allá de su ambigüedad, nos parecen un indicio potente. El único estudio nacional que conocemos que ofrece una explicación histórica de la corrupción es el de Quiroz (2013).

134 Transparencia Internacional (2016).

135 De Castro *et al.* (2016).

Participación ciudadana

Agenda de incidencia

- Desburocratizar y hacer vinculantes los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de la renta, el planeamiento del desarrollo y la rendición de cuentas
- Consolidar y hacer vinculantes los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración y aprobación de los EIA, la ZEE y el OT
- Garantizar la plena vigencia del Convenio 169 y de las normas nacionales que lo ratifican y desarrollan, y asegurar la flexibilidad de los instrumentos de aplicación a partir de la diversidad cultural, además de adecuar inter-culturalmente la información que se brinda a los pueblos indígenas para hacer vigente su participación
- Ampliar derechos de consulta a todas las poblaciones no indígenas en los territorios donde se promueve la actividad extractiva

Agenda de investigación

- Análisis comparativo de procesos de consulta ciudadana sobre inversiones extractivas por Gobiernos subnacionales, evaluando su vinculación positiva con nuevas políticas de gestión de la industria extractiva, considerando avances en enfoques inter-culturales y de género
- Análisis comparativo del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en los EIA en relación a lo propuesto como ZEE y el OT
- Análisis comparativo de la puesta en práctica de los procesos de consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas, en relación con los proyectos extractivos
- Evaluar el impacto que la industria extractiva posee en localidades que reciben la actividad: reducción de pobreza y articulación con otras actividades productivas locales.

En algunos países, la institucionalización de la participación expresó grandes acuerdos nacionales (Bolivia y Colombia); en otros, expresó localmente procesos nacionales de democratización (Brasil); y, en otros, experiencias de resistencia democrática a procesos nacionalmente autoritarios (Perú). A lo largo de la región andina, pueden identificarse experiencias participativas de base desde los 80 y luego avances normativos importantes desde la década de 1990, particularmente durante la segunda mitad de la década pasada.

En Colombia, los paros “cívicos regionales” y las Juntas Administradoras Locales de la década del 80 sustentaron que la Constitución de 1991 eleve a rango constitucional la participación¹³⁶. Chile creó en el año 2000 el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, para darle un nuevo rol a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo del país¹³⁷. En el Perú la participación permanece entre los 1980 y los 2000 como una dinámica resultante de iniciativas sociales y políticas sin el respaldo de una ley o política nacional. Tras la descentralización del 2002 y la Ley Marco del Presupuesto Participativo del 2003, se consiguió una legislación nacional que respalde la participación ciudadana.

En Ecuador, la Constitución del 2008 caracterizó a la participación como “quinto poder del Estado” para ejercer control (desde abajo) y de modo protagónico sobre la gestión pública¹³⁸. Por su parte, Bolivia establece desde el 2009 que el pueblo “soberano” participa en el diseño de las políticas públicas a través de la sociedad civil organizada, y establece que la determinación del gasto, y de la inversión y planificación pública se realizará a través de mecanismos de participación ciudadana.

136 Ballón *et al.* (2017) y Velásquez *et al.* (2017).

137 Ballón *et al.* (2017).

138 Ballón *et al.* (2017) y Herrera (2017).

Además de los avances formales en participación, diversas iniciativas “desde abajo” lograron el reconocimiento de prácticas informales para la consulta ciudadana. Las luchas por los derechos indígenas a la participación constituyen el ejemplo más resaltante.

Por su parte, a lo largo de la región, los pueblos indígenas entendieron a la participación como la oportunidad de actos de resistencia frente al avance de las industrias extractivas sobre sus territorios. Iniciándose en el 2002 con el caso de Tambogrande en Perú, las comunidades campesinas e indígenas empezaron a demandar las “consultas ciudadanas” para permitir o negar el ingreso de actividades mineras y energéticas en sus territorios¹³⁹. En la actualidad, el reconocimiento de la consulta previa y el involucramiento de poblaciones indígenas en los procesos de ordenamiento territorial y en las evaluaciones de impacto ambiental son cada vez más extendidos. En este contexto, entidades internacionales en el mundo extractivo generaron sus propios reglamentos y normas para empresas transnacionales. Ejemplos son las normativas del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) en el 2001 y el Banco Mundial en el 2003¹⁴⁰. Sin embargo, tal vez una de las instancias más activas y en expansión es la iniciativa por la transparencia en las industrias extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) existente desde el 2002¹⁴¹.

Así, América Latina es la región del mundo que ha realizado los más numerosos y más innovadores avances en el diseño de instancias participativas, particularmente aquella orientada a los pueblos indígenas¹⁴². Sin embargo, la efectividad de los procesos ampliamente usados en América Latina para implementar la participación ciudadana viene siendo criticada por los actores que esperaban verse beneficiados por ellas: las poblaciones ubicadas en las zonas de influencia de los proyectos extractivos no perciben una mayor capacidad de influencia sobre las políticas que rigen la vida de los proyectos mineros y energéticos¹⁴³.

El mayor reto para alcanzar una efectiva participación de la sociedad civil radica en superar la burocratización del proceso, que ha reducido la capacidad de influencia de las poblaciones locales al transformar espacios de deliberación política en espacios de transparencia y acceso a la información, tema que se aborda a continuación. Luego, se trabajarán los casos de gestión de la renta, ordenamiento y gestión territorial, además de las consultas indígenas para ejemplificar la reducción de la capacidad transformadora de la participación ciudadana.

En relación con la participación, se puede decir que existe un patrón de búsqueda por ejercer un “control administrativo” desde los Estados sobre la participación ciudadana. Bolivia y México son casos del control administrativo a causa de haber generado una legislación ineficiente que impacta en el desempeño de los espacios participativos¹⁴⁴. Ya sea por la ausencia de legislación específica que difumina el fin de la participación en otras normas y leyes (México), o por la formalización sin reglamentación que permita su aplicación (Bolivia), el control administrativo se alcanza cuando formalmente se construyen barreras contra la participación efectiva. En el

139 Deonandan & Dougherty (2016).

140 ICMM, Banco Mundial.

141 EITI.

142 Basados en Flemmer & Shilling-Vacaflor (2016) y sus estudios en torno a la Consulta Previa en Perú y Bolivia junto con los análisis de De Castro, Hogenboom y Baud (2016) en torno a la gobernanza del medio ambiente en América Latina. Para participación ciudadana, ver Gaventa (2004) y Altschuler & Corrales (2013).

143 *Ibíd.*

144 Basados en Gustafsson (2017) y su análisis del ordenamiento territorial en Perú.

caso de Bolivia, si bien en el 2013 se aprobó la Ley de Participación y Control Social, en sentido estricto, los avances en este proceso son muy lentos. Los Gobiernos autónomos municipales deberían ya de contar con su propia normativa y protocolos; sin embargo, la mayoría no ha cumplido con desarrollarla y el compromiso queda reducido a un discurso sin implementación¹⁴⁵. A nivel departamental, ninguna de las nueve autonomías en Bolivia cuenta con una ley, lo que dificulta la ejecución de la participación. En el caso de México, si bien existen cientos de instancias de participación ciudadana, estas han sido reducidas a formalismos con dificultades en transparencia. En primer lugar, los principales mecanismos “participativos” usados en el país se reducen a instrumentos de democracia directa (como los referéndums), lo cual limita la gobernanza participativa a instancias de voto y no debate. En segundo lugar, de las ciento sesenta y dos instancias presentes, solo veintitrés brindan información completa sobre los encargados del proceso y sus alcances. En el caso del resto, treinta y siete hacen públicas sus actividades y los resultados. Así, durante muchos años, las estructuras gubernamentales han promovido la participación ciudadana como meramente electoral y procedimental¹⁴⁶.

En relación con la gestión de la renta extractiva asignada a los territorios, los presupuestos participativos también son ejemplo de la burocratización y control administrativo de la participación. En el caso del Perú, la mencionada Ley de Presupuesto Participativo del 2003, si bien se inició como una política innovadora, ha sido finalmente reducida a protocolos rígidos y de bajo impacto en el desarrollo local. Así, el presupuesto participativo no es un proceso vinculante y los recursos involucrados, especialmente en las regiones, son bajos.

El proceso ha venido desmontándose desde el 2008. Ese año, se modificó la Ley Marco de Presupuesto Participativo y el mecanismo se convirtió en dependiente de los técnicos municipales al establecer que las iniciativas deben contar con un perfil “viable” en el Sistema Nacional de Inversión Pública (a cargo del Ministerio de Economía). Ya hacia el 2009, se limitó a los participantes a establecer prioridades, lo que les quitó la iniciativa de presentar proyectos. Inmediatamente después, desde el 2010, se les retira incluso la capacidad de definir las prioridades y se ven obligados a elegir entre aquellas establecidas por el referido ministerio.

En el caso de México, existen una serie de nuevos fondos que se alimentan de los ingresos petroleros y mineros, y que se destinan a los Estados y municipios productores. Se trata del Fondo de Extracción de Hidrocarburos existente antes de la Reforma Energética; el Fondo para las Entidades y Municipios Productores de Hidrocarburos, creado en 2014; y el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, creado en 2013. Sin embargo, la lógica detrás de los mismos es compensar a estas regiones por los impactos producidos a causa de la actividad extractiva y promover el desarrollo social con la finalidad de que las empresas obtengan la legitimidad que necesitan para operar¹⁴⁷. Así, las poblaciones locales y las comunidades afectadas por los proyectos rara vez tienen una participación en las decisiones y manejo de estos recursos, y no existen disposiciones legales que generen obligaciones para ello¹⁴⁸. Aún más, si se considera que los Gobiernos locales participan de facto en la vida de las industrias extractivas, pues deben convivir con sus impactos (y responder a los reclamos de la población que administran), no se entiende que no se les reconozca aún como sujetos primordiales de ser involucrados

145 Fundación Jubileo (2017).

146 De la Fuente & Olivera (2017).

147 Ibid.

148 Ibid.

en instancias participativas para decidir tanto sobre la renta, como sobre asuntos ambientales y territoriales¹⁴⁹.

Respecto de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los territorios, se puede decir que los procesos de elaboración y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), y el Ordenamiento Territorial (OT) también sufren un debilitamiento al no ser vinculantes ni estar correctamente reglamentados¹⁵⁰. En el caso del Perú, para la ZEE, se han reforzado los aspectos burocráticos y técnicos de la planificación territorial y más recientemente —en el marco de la carrera hacia el fondo— se ha ratificado su carácter no vinculante y se ha debilitado la rectoría del Ministerio del Ambiente a trasladar su aprobación al Consejo de Ministros¹⁵¹.

En el caso de Colombia, tras la Constitución de 1991, sucedió una “cascada legislativa” que generó gran expectativa por sus promesas participativas en diversos procesos, incluido el ordenamiento territorial. Un resultado importante fueron los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial (creados en 1997) y los Consejos de Planeación (establecidos en 1994). Sin embargo, este interés se agotó a inicios del 2000, cuando los diversos espacios generados mostraban señales de burocratización e ineficiencia¹⁵². En muchos casos, fueron desplazados por las vías alternativas y no formales que la ciudadanía empezó a construir de manera desigual para relacionarse con las autoridades. Precisamente, espacios formalizados como los Consejos fueron revisados mediante mecanismos no institucionales de participación, que, a pesar de ello, no poseían fuerza legal para volverse influyentes.

No obstante, Colombia continúa un debate abierto tras la creación del Viceministerio de Participación Ciudadana en el 2011 y los procesos de paz que incluyen propuestas para regular la participación ciudadana. Paradójicamente, para el caso de las industrias extractivas, involucrar a las poblaciones en los procesos de OT se vuelve una necesidad que condiciona al resto de procesos participativos, pues sin un ordenamiento territorial previo, la participación ciudadana (y particularmente la indígena) no tiene mucho contexto¹⁵³. En esta línea, los criterios para definir gobernanza no deberían limitarse a los arreglos institucionales políticos (límites distritales, regionales), sino incluir sistemas integrados y reconocidos por la población local desde lógicas territoriales¹⁵⁴.

Finalmente, sobre las consultas indígenas y ciudadanas, ocurre que los sectores estatales que promueven las inversiones extractivas y los empresarios del sector han buscado oponerse o limitar sustantivamente los alcances de las mismas y se han opuesto rotundamente a la universalización de este derecho hacia otros sectores de la población. En efecto, en la región, buena parte de los países ricos en recursos naturales han suscrito el Convenio 169 de la OIT. Como resultado, muchos han dado rango constitucional o han aprobado leyes nacionales al derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa sobre las políticas y las inversiones que impacten en sus territorios. Sin embargo, los procesos de consulta conviven con iniciativas institucionales que buscan controlar su capacidad de influencia y aplican literalmente el texto del Convenio 169 que señala que, si bien debe tomarse en cuenta la opinión

149 Baca (2017).

150 En la “Gestión Ambiental”, se trabajan los alcances de estos instrumentos.

151 Ideas basadas en Gustafsson (2017).

152 Ballón et al. (2017), Velasquez *et al.* (2017).

153 Carolina Gonzalez, Fundación Ford, Lima 23 de marzo del 2017.

154 Eduardo Cáceres & Javier Torres, Lima 23 de marzo del 2017.

de la población, no posee un carácter vinculante para los proyectos extractivos^{155, 156}. Adicionalmente, muchas poblaciones no indígenas han reclamado también el derecho a ser consultados sobre proyectos en sus localidades y en algunos casos han participado en procesos de consulta organizados desde la propia organización social y las autoridades locales.

En suma, se puede afirmar de manera general que, para poder llamar a un proceso de consulta como efectivo, se podrían utilizar tres criterios: la capacidad de las poblaciones para ejercer una apropiación de los procesos de participación; la posibilidad para que los pueblos indígenas participen sustancialmente en estos espacios (representación y comprensión); y, finalmente, que estas poblaciones ejerzan influencia en el diseño y ejecución de los planes acordados¹⁵⁷. En la actualidad, los países en América que implementan consultas previas fallan en alcanzar estos objetivos.

El caso de Bolivia ilustra las frustraciones actuales en torno a la ejecución de consultas. Si bien el discurso en torno al horizonte indígena norma una ciudadanía plurinacional, democracia comunitaria, y políticas inclusivas y de reconocimiento, está constitucionalmente reconocido desde el 2009, las políticas y las prácticas continúan estando marcadas por lógicas extractivistas. Así, a pesar de existir un “Marco General de la Participación y Control Social en las Entidades Territoriales Autónomas”, la influencia de los pueblos indígenas busca ser controlada desde el Poder Central para permitir el avance de las industrias extractivas en sus territorios. Por ejemplo, las consultas han sido reducidas a pocos días sin utilizar los mecanismos propios de las comunidades para las tomas de decisión y definición de protocolos. Además, los acuerdos muchas veces se toman en base a negociaciones directas, intercambiando usos del territorio por beneficios económicos. Finalmente, el Gobierno central puede decidir cambiar la denominación de ‘zonas de reserva’, muchas de ellas territorios de facto de pueblos indígenas, y transformarlas en zonas aptas para explotación de minería o hidrocarburos.

En términos generales, se puede sugerir que los avances normativos en participación no han alcanzado la promesa de una gobernanza participativa efectiva a nivel local. Sin embargo, resta profundizar en información de caso, cualitativa y comparada, que brinde luces sobre los mecanismos evidentes y no evidentes, a través de los cuales se produce y profundiza la frustración de la ciudadanía con esta apuesta. De no abordar las relaciones asimétricas de poder preestablecidas en los contextos en los que la participación y el diálogo son requeridos, se corre el riesgo de pasar de la oportunidad de transformar tales relaciones de poder generadoras de conflictos, a reforzar la dominación y el control de los grupos dominantes¹⁵⁸.

4.4 DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

La mayor parte de los países de América Latina que son ricos en recursos naturales son federales (México, Argentina, Brasil), o —con excepción de Chile—han experimentado procesos de descentralización (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); algunos de ellos, desde la década de los 80. Estos procesos de descentralización han sido cerrados (como en Bolivia, donde se transfirieron competencias y recursos sobre la base de un esquema predefinido), o abiertos (como en Perú, en el que la decisión de

155 En la sección “Pueblos Indígenas y territorio”, se trabaja más a profundidad el caso.

156 Referencias hay textos de Vladimir Pinto (Idea) y más reciente de DAR.

157 Criterios diseñados por Flemmer & Shilling-Vacaflor (2016). Las autoras realizaron un trabajo de campo de cuatro años estudiando 40 procesos de consulta previa en Bolivia y los 5 primeros casos de consulta en Perú.

158 Gaventa (2004).

que competencias y recursos a transferir se ha ido redefiniendo permanentemente como parte de las disputas alrededor de la reforma).

Como en el caso de la participación ciudadana, la apuesta por la descentralización también fue asumida como propia por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, siempre como parte de una estrategia de brindarle gobernabilidad a las reformas del mercado en el marco del Consenso de Washington. En la mayoría de casos, en relación a las industrias extractivas, la descentralización ha sido solamente fiscal (transferencia de parte de la renta extractiva a Gobiernos subnacionales), pero no se han transferido competencias para la toma de decisiones, salvo en lo que se refiere a la pequeña minería informal, ilegal o criminal.

Descentralización del Estado
Agenda de incidencia
<ul style="list-style-type: none"> • Relanzar la descentralización con énfasis tanto en la gestión de la renta extractiva como en la participación de los Gobiernos subnacionales en todas las decisiones sobre los grandes proyectos extractivos que impactan sobre sus territorios • Fortalecer las capacidades de los Gobiernos subnacionales para mejorar la eficiencia y eficacia en gestión de la renta extractiva además de mayor transparencia y rendición de cuentas • Desarrollar las capacidades de los Gobiernos subnacionales en materia de zonificación y ordenamiento o planeación de los territorios • Desarrollar las capacidades de los Gobiernos subnacionales en aquellas nuevas competencias que recibirán al profundizarse procesos de descentralización • Articular los planes de contenido local y de RSC de las empresas en los planes de desarrollo y los presupuestos de los Gobiernos subnacionales, y los respectivos mecanismos de consulta y participación • Desarrollar las capacidades de los Gobiernos subnacionales para impulsar procesos de consulta ciudadana sobre proyectos extractivos
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Análisis comparativo de los marcos normativos sobre competencias de los Gobiernos subnacionales en la gestión del sector extractivo • Análisis comparativo de experiencias de gobiernos subnacionales en la gestión del territorio en relación con las actividades extractivas • Análisis comparativo de experiencias de gobiernos subnacionales en la organización de consultas ciudadanas sobre proyectos extractivos • Análisis comparativo de la articulación de gobiernos subnacionales a movimientos sociales en torno a las actividades extractivas

Los procesos de democratización de sociedades fuertemente autoritarias, como las de América Latina y el Caribe, fueron acompañados frecuentemente de procesos de desconcentración y/o descentralización, más ampliamente de transferencia de competencias y formas de poder hacia élites políticas y autoridades subnacionales¹⁵⁹. Recordemos que, en la mayoría de países de la región, hasta bien avanzado el siglo XX, el poder estuvo concentrado en pequeñas élites que excluían de las decisiones no solo a los sectores populares y medios, y urbanos y rurales, sino también a las propias élites urbanas y rurales asentadas en territorios alejados del centro¹⁶⁰. A ello se añade la larga tradición de dictaduras militares —inevitablemente centralistas, jerárquicas y verticales— en la mayoría de nuestros países.

159 Ver al respecto, Carrión (2007).

160 Ver el texto clásico de Grindle (2007).

La ola democratizadora que se generó en la región desde la década de los 80 del siglo pasado, tras la muerte del denominado Consenso de Washington, se vio alentada por el nuevo acuerdo que se generó sobre la importancia de las instituciones, alentado por el mismo Banco Mundial, que antes promovió al mercado como el escenario privilegiado de la toma de decisiones¹⁶¹. En ese contexto, la descentralización apareció como una respuesta para fortalecer la legitimidad de las renacientes democracias por la vía de la modernización del Estado, para responder efectivamente a las demandas de inclusión y acceso a servicios públicos cuanto a la complejidad de la gestión y las exigencias de territorios claramente diferenciados.

Repúblicas unitarias (Perú, Ecuador, Colombia y —mucho más tarde y más débilmente— Chile) experimentaron importantes procesos de descentralización que se iniciaron antes del súper ciclo, que se han visto ahora confrontados con la carrera hacia el fondo. Pero se trata procesos peculiares en cada país, porque en Bolivia hablamos de una municipalización (1994), seguida por la elección de autoridades departamentales (2005) y una ley de autonomías y descentralización (2010), mientras en Colombia, se trata de un pacto constitucional (1991), resultado del acuerdo político entre el Gobierno y el M19 para la incorporación de este movimiento a la vida política legal.

En el caso ecuatoriano, el proceso se inició como una municipalización a inicios de los noventa, que se truncó en tanto que los acuerdos constitucionales no le dieron forma final (2008), hasta que finalmente, en el 2010, se aprobó el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización. En Perú, por su parte, el proceso fue más intenso entre el 2002 y el 2005, con la aprobación de distintas leyes (Bases de la Descentralización, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Presupuesto Participativo, Descentralización Fiscal), mientras en Chile, el debate sobre el tema, que se prolongó en la primera década del siglo XXI y que tuvo algunas manifestaciones normativas (municipalización de la educación, creación de dos regiones nuevas, elección directa de consejeros regionales), recién empieza a concretarse con la creación de la Comisión Asesora de Descentralización y Desarrollo Regional (2014), cuyo informe propone un Estado descentralizado¹⁶².

Después de varios años de estos procesos, en relación con las industrias extractivas, lo que se ha descentralizado es la gestión de porciones variables de la renta generada por estas actividades, que han sido asignadas a los gobiernos subnacionales, como se muestra en el cuadro 5. Si bien esta descentralización de partes variables de la renta extractiva coincidió con el ciclo de abundancia fiscal —de lo que podría desprenderse que en periodos de abundancia compartir le resulta más fácil al Gobierno central— la verdad es que ha sido materia de permanentes tensiones entre los Gobiernos centrales, los territoriales y los sectores sociales descentralistas¹⁶³. En algunos casos, como en Ecuador, la abundancia de renta coincidió con una recentralización radical de su gestión, mientras que, en Perú y Colombia, los Gobiernos centrales han presionado insistentemente en esa misma dirección^{164, 165}.

En esta materia, difieren los casos de México y Chile, países que, durante el súper ciclo, mantuvieron un centralismo absoluto en la gestión de las rentas extractivas, pero que, justamente al terminar este, han iniciado procesos (más bien tímidos) de

161 Buky & Perry (1998). Para el caso de América Latina, un buen texto reciente discute los procesos de construcción de instituciones estatales en Chile, Perú, Argentina y Uruguay: Kurtz (2013).

162 Para una mirada más detallada de tales procesos, ver Ballón et al (2017)

163 Tesis frontalmente cuestionada por Contreras (2002)

164 Sobre el particular, ver Herrera (2017).

165 Para el caso peruano, ver Baca (2017). Sobre el caso colombiano, ver Velásquez et al. (2017)

descentralización de parte de estas rentas^{166, 167}. En todos los casos –con la sola excepción de Argentina–, los Gobiernos centrales han retenido para sí todas las decisiones importantes referidas a los grandes proyectos extractivos: entrega de concesiones, definición de los arreglos tributarios, aprobación de los estudios de impacto ambiental, autorización final de exploración y explotación, evaluación de impactos, cumplimiento de contratos, etc.

Cuadro 5. Distribución y uso de los recursos fiscales en algunos países de AL

País	Sector	Disposición constitucional	Ingresos que distribuye	Formación de ingresos	Distribución a territorios productores
Bolivia	M	No	Regalías	1%-7% del valor bruto de venta	No
	H	Sí	Regalías e impuesto directo	18% y 32% del valor de la producción	Sí
Brasil	M	Sí	Regalías (compensación financiera por explotación)	Entre 0.2% y 3% de ventas netas	Sí
	H	Sí	Regalías y participaciones especiales	10% del valor de la producción	Sí
Chile	M	No	Patente e impuesto a ventas (cobre)	0.5% - 5% de las ventas	No
Colombia	M	Sí	Regalías	1% - 12% del valor en boca de mina	Sí
	H	Sí	Regalías	5% - 25% del valor de producción	Sí
Ecuador	M	No	Regalías	3% del valor de producción	Sí
	H	Sí	Regalías	12.5% - 18% del valor de producción. Tasa de un dólar por barril producido en la Amazonía	Sí (mínimo)
México	M	No	Todos los ingresos son federales		Sí, incluye municipios
	H				Sí
Perú *	M	No	Regalías e impuesto a la renta	1% - 3% de venta bruta	Sí
	H		Regalías e impuesto a la renta	Regalías: entre 5% y 37% del valor de producción	Sí

*Los Gobiernos subnacionales participan del 50% del impuesto a la renta que pagan empresas productoras. (M) Minería (H) Hidrocarburos
Fuente: CEPAL (2016)

166 Sobre el caso mexicano, ver De la Fuente & Olivera (2017).

167 Viale (2015).

Simultáneamente, los procesos de descentralización les otorgaron a los gobiernos subnacionales competencias para el ordenamiento del territorio —más claras en el caso colombiano, más plagadas de avances y retrocesos en el peruano—, mandato que entra en conflicto con la capacidad retenida por los Gobiernos centrales de otorgar concesiones y autorizar proyectos de inversión sin considerar las decisiones de los Gobiernos subnacionales sobre sus territorios. El tema ha estado en la agenda de debate en Perú y Colombia por un buen tiempo y se ha convertido en tema crítico en el segundo caso a partir del reciente mandato de la Corte Constitucional, que establece que los gobiernos subnacionales deben participar en las tomas de decisiones sobre todos estos aspectos, y que su propia participación debe basarse en consultas con las poblaciones en sus territorios¹⁶⁸.

Por el contrario, en el caso peruano, pese a la prioridad que el andamiaje legal le asignaba a la Ley de Ordenamiento Territorial, que debió ser aprobada antes del 2005, esta fue resistida por el Gobierno nacional, la clase política en el Congreso y los grupos de poder económico, al extremo que, a la fecha, ni siquiera se encuentra en debate a pesar de existir distintos proyectos presentados. Peor aún, la Ley 30230, parte neurálgica de las políticas públicas de carrera hacia el fondo, establece que los procesos de OT y de ZEE en curso en distintas regiones y municipalidades del país, además de requerir la aprobación del Consejo de Ministros —con lo que se convierten en procesos políticos antes que técnicos— carecen de carácter vinculante. Así, se agrava la exclusión de los Gobiernos subnacionales de las decisiones sobre las intervenciones públicas en sus territorios, además de las referidas a las industrias extractivas, como es el caso de los megaproyectos de infraestructura o energía hidroeléctrica¹⁶⁹.

En Bolivia, por su parte, la Constitución (2009) consagró un Estado descentralizado y aprobó las autonomías. De esta forma, se establecieron las competencias de cada nivel de gobierno en su territorio, y posteriormente aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Pero, en lo que se refiere a minería e hidrocarburos, mantuvo las decisiones de si se desarrollan o no estas actividades en el nivel central, de la misma manera que el control de las operaciones, el proceso de consulta a las comunidades y la reversión de los yacimientos.

Adicionalmente, en el 2011, se aprobó la Ley de Clasificación y Creación de Impuestos, que en la práctica impide que los Gobiernos subnacionales generen mayores recursos o se descentralicen algunos impuestos. Posteriormente, en el 2014, la nueva Ley de Minería establece que los Gobiernos autónomos departamentales y municipales no pueden constituir empresas mineras ni participar en ninguna de las actividades de la cadena de valor¹⁷⁰.

Como se puede ver a partir de los ejemplos de varios países, en la práctica, en materia de descentralización del sector extractivo, lo único que se ha descentralizado es la gestión de una parte de las regalías. Finalmente, debemos señalar que las iniciativas de las propias empresas extractivas, tanto en el terreno de sus estrategias de contenido local (generadoras de cadenas de proveedores locales para facilitar procesos de acumulación en los territorios mismos y dejar de funcionar como economías de enclave), como en el desarrollo de sus acciones de Responsabilidad Social Corporativa (inversiones locales en educación, salud y comunicaciones, en prevención y

168 Velásquez *et al.* (2017).

169 Al respecto ver, Baca (2017).

170 Sobre el particular, ver Fundación Jubileo (2017).

mitigación de impactos ambientales), no son suficientemente coordinadas con las autoridades subnacionales con el riesgo permanente de no generar sinergias positivas con los planes de desarrollo local, cuando no incrementar la conflictividad por la práctica recurrente de acuerdos parciales e instrumentales con sectores de la población y las comunidades locales.

En sentido estricto, los procesos de descentralización aún en curso evidenciaron las tensiones y diferencias no resueltas entre el poder central y los poderes subnacionales, atravesadas por los intereses de las empresas mismas. Los temas de las autonomías y las competencias territoriales, pero también el de la fiscalidad en su sentido más amplio, siguen siendo el centro de las diferencias mayores entre los Gobiernos nacionales y los subnacionales, en un escenario donde es el Ejecutivo el que toma las decisiones más significativas, define la estructura del presupuesto público nacional sin mayor coordinación real con los niveles subnacionales, y toma las decisiones sobre las principales actividades extractivas y la administración de los recursos naturales.

En esta lógica, en la cual las debilidades de los poderes subnacionales se hacen evidentes en los diferendos con el Gobierno central, el papel de la institucionalidad estatal es crucial, como lo demuestra la acción de la Corte Constitucional colombiana, que, como hemos señalado, ha defendido permanentemente el principio constitucional de la autonomía territorial, en nombre del cual ha obligado al Gobierno nacional a acordar con las autoridades municipales las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros antes de conceder títulos de exploración o explotación¹⁷¹.

Finalmente, cabe señalar que muchas de las brechas territoriales que los procesos de descentralización buscaban cerrar parecen haberse mantenido. Aunque no existe toda la información necesaria al respecto -como hemos visto antes en la sección sobre los impactos sociales-, hay evidencia de que el aumento del gasto público y social, que coincidió con dichos procesos, no benefició sustantivamente más a los territorios extractivos ni a todos por igual en los territorios donde se extraen recursos naturales y a los que se asigna parte importante de la renta extractiva. Esto aumenta la distancia entre territorios urbanos y rurales, y entre hombres y mujeres, pero, también, entre territorios¹⁷².

4.5 GESTIÓN AMBIENTAL

La gestión ambiental, o la capacidad institucional del Estado para administrar los recursos naturales y el medio ambiente, es el resultado de un proceso cambiante y contradictorio en América Latina. Tras caracterizarse como una región pionera a nivel mundial en la aprobación de normativa e institucionalidad medioambiental, la apuesta por la minería y los hidrocarburos durante los años 2000 y el reciente impulso en favor del extractivismo en contextos de baja de precios internacionales ha subordinado la gestión sostenible del medio ambiente a necesidades inmediatas de generación de renta.

171 Al respecto, ver Velásquez, F., Martínez, M. y J. Peña: *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera hacia el Fondo. Reporte Colombia*. Foro Nacional por Colombia-NRGI, Bogotá, 2017.

172 Sobre el particular, ver Paredes, Maritza: *Los efectos del boom de las industrias extractivas sobre los indicadores sociales en los países Andinos*, NRGI, Lima, 2016. Ver también, OECD: *OECD Territorial Reviews*, Peru 2016, OECD Publishing, París, 2016.

Gestión Ambiental

Agenda de incidencia

- Asegurar que los estándares medio ambientales nacionales sean al menos similares a los de carácter internacional, prestando atención a las diferencias territoriales y a los retos generados por el cambio climático
- Fortalecer los procesos de planificación del territorio como la zonificación ecológica económica (ZEE) y el ordenamiento territorial (OT), dándoles carácter vinculante y participativo
- Condicionar la entrega de concesiones de tierra y aguas a los proyectos extractivos, a los resultados de los procesos de planificación territorial ZEE y OT
- Hacer más exigentes los Estudios de Impacto Social y Ambiental (EIA) y las Certificaciones Ambientales Estratégicas (CAE)
- Fortalecer la autonomía (política y presupuestal), el carácter descentralizado y capacidad de sanción de las entidades encargadas del monitoreo y fiscalización de los impactos ambientales de las actividades extractivas
- Normar y ejecutar una participación efectiva de la sociedad civil (especialmente poblaciones campesinas, indígenas y afro-descendientes) local en procesos de consulta, ordenamiento territorial y fiscalización medio ambiental

Agenda de investigación

- Estudiar comparativamente la relación entre normas medio ambientales y normas extractivas (y promoción de la inversión) para dilucidar el balance de poder entre los diferentes sectores
- Comparar los estándares internacionales con aquellos vigentes en los países de la región y su adaptación a las realidades específicas de las diferentes zonas ecológicas
- Comparar la consistencia de la aplicación de los estándares ambientales incluyendo el comportamiento de los principales actores involucrados
- Analizar el avance y características de los procesos de ZEE y OT en zonas de interés extractivo, evaluando la participación de población local y las tensiones entre la protección del ambiente y el desarrollo –económico– local.
- Comparar el desempeño de las entidades encargadas de la aprobación de los EIAs, EAEs y de la fiscalización en el contexto de la carrera hacia el fondo
- Estudiar los mecanismos de “puerta giratoria” dentro de las direcciones de entidades fiscalizadoras y el sector extractivo.

La creación de una institucionalidad medioambiental en los países de América Latina presenta antecedentes que se remontan a la década de 1970, cuando la región comenzó a consolidarse como pionera a nivel mundial en la aprobación de normas y entidades ambientales. Ejemplos iniciales fueron Brasil, en 1973, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente; México, en 1988; y Bolivia, en 1992, con una Ley General para el ambiente. En 1989, Brasil, y, en 1990, Chile y Perú crearon comisiones e institutos nacionales. Colombia, en 1991, aprobó una Constitución “verde” que reconocía al medio ambiente como bien público y, poco tiempo después, en 1993, crearía el Ministerio para el sector (al mismo tiempo que lo hacía Brasil). Ecuador también crearía un Ministerio en 1996. Bolivia estableció normativa ambiental específica para la minería en 1997¹⁷³.

A inicios de la década del 2000, los Gobiernos consolidaron la tendencia institucional en favor del medio ambiente al aprobar normas que aterrizaron en prácticas concretas la conservación y fiscalización del sector. Ejemplos fueron las oficinas nacionales de gestión del ambiente (México con la SEMARNAT, en el 2000); nuevas

173 La cumbre de Río de 1992 jugó un rol central en abrir una ventana de oportunidad para consolidar iniciativas ambientalistas en América Latina.

leyes del medio ambiente (Ecuador, en el 2004); normas para Estudios de Impacto Ambiental (Perú, en el 2001, y Bolivia, en el 2003); sistemas nacionales de gestión ambiental (Perú, 2004); y entidades específicas para gestionar minería (Código de Minas, en Colombia del 2001) e hidrocarburos (Bolivia, en el 2005).

Poco tiempo después, cuando el boom de precios internacionales de las materias primas disparó las producciones nacionales en minería y energía (2003-2013), dos procesos consolidaron normas específicas para el medio ambiente y la creación de ministerios de modo extendido.

De un lado, los países que buscaron consolidar economías nacional-redistributivas, a base de la renta extractiva, transformaron sus marcos constitucionales a favor del medio ambiente y los recursos naturales como derecho (Ecuador, 2008, y Bolivia, en 2009), y ampliaron la participación ciudadana para gobernar el sector. Del otro, distintas entidades internacionales influyeron en el desarrollo de institucionalidad ambiental para países con economías de carácter neoliberal. Las críticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) para Chile, en el 2008, y los términos para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EEUU y Perú, en el mismo año, promovieron la creación de ministerios en ambos países¹⁷⁴. En el caso de Colombia, el cambio de Gobierno en el año 2011 promovió el restablecimiento de la independencia del Ministerio del Ambiente que buscaba consolidar los planes de desarrollo nacional (paradójicamente basados en desarrollar la industria extractiva como una “locomotora” para el desarrollo).

Simultáneamente, constatando estos avances en la construcción de institucionalidad ambiental de nivel nacional, se puede observar como ella siempre estuvo subordinada al interés gubernamental de promover las inversiones extractivas como sustento del crecimiento y fuente de renta¹⁷⁵. En años más recientes, tras la caída de los precios internacionales (2013), este avance subordinado se convierte en retroceso. Por ejemplo, iniciativas aún vigentes como la reforma energética en México (2013), la expansión de la frontera petrolera y minera en el Ecuador (2013), decretos supremos de flexibilización medio ambiental en Perú (2013) y Bolivia (2014), los planes de desarrollo en Colombia (2015), además de las normas para agilizar la inversión extranjera en Chile y Perú (2013) son ejemplos de la “carrera hacia el fondo”.

Como resultado, la capacidad de las entidades ambientales para fiscalizar, proteger y sancionar impactos generados por la expansión de la industria extractiva ha sido redefinida por cuatro fenómenos: la centralización de funciones ambientales hacia los sectores extractivos o el Poder Ejecutivo central, con lo que se profundiza un rol incoherente de los nuevos actores “fiscalizadores” como juez-y-parte del control de la minería y los hidrocarburos; el debilitamiento de estándares y funciones para la gestión medio ambiental catalogados como “frenos” al desarrollo económico; la aceleración de los procesos de fiscalización ambiental en figuras de “mesas de partes” para las empresas extractivas; y una expansión de la frontera minera y energética en zonas de uso comunitario y de protección medioambiental.

La centralización de funciones ambientales pasó de estar encargada a entidades independientes dentro del Poder Ejecutivo a ser recortadas o reemplazadas por entidades que presentan conflictos de intereses. Los casos mexicano y ecuatoriano son

174 En el caso peruano, conflictos emblemáticos de carácter socio-ambiental impulsaron una respuesta institucional (Bebbington, 2012).

175 De Castro *et al.* (2016).

ilustrativos. México fue uno de los primeros países en desarrollar institucionalidad medioambiental a través de un organismo independiente: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del año 2000. Sin embargo, tras la reforma energética del 2013, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente (ASEA). La ASEA reemplazó a la SEMARNAT en la regulación entrega de permisos, vigilancia y sanción en materia ambiental de la actividad hidrocarburífera. La mayor contradicción radica en que la ASEA se crea como un instrumento de la reforma para facilitar la privatización y expansión de la industria petrolera. Su dirección depende de una persona nombrada por la presidencia del país, lo cual dificulta una separación de poderes entre los centros de decisión y una de las principales industrias de México. Considerando que la reforma energética en México fue diseñada para que el Ejecutivo Federal tenga mayor control en la regulación y toma de decisión sobre los hidrocarburos, la pérdida de poder de la SEMARNAT frente al ASEA es ejemplo de una centralización de las funciones medioambientales¹⁷⁶.

En el caso de Ecuador, el Ministerio del Ambiente perdió poder e influencia dentro del Ejecutivo ante el sector extractivo cuando fue adscrito a una entidad distinta. En el 2014, el Ministerio del Ambiente dejó de ser coordinado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio y pasó a serlo por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, que a su vez regula al de Hidrocarburos y Minería. El principal obstáculo para su independencia radica en que el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos tiene como mandato priorizar a la industria extractiva por tratarse de una actividad central en la estrategia económica del país. De esta forma, el Ministerio del Ambiente está supeditado a una entidad que busca favorecer al sector que aquel busca regular.

Existen tres señales adicionales que demuestra los crecientes niveles de centralización de la toma de decisión respecto a la industria extractiva en detrimento de la medioambiental: el retroceso de normas descentralizadas de regulación territorial, la aprobación de normas flexibilizadoras de estándares mediante Decretos Ley, y la reducción de presupuesto a entidades fiscalizadoras. Respecto al retroceso de normas descentralizadoras, los casos colombiano y nuevamente mexicano son útiles¹⁷⁷. En ambos países, los Gobiernos subnacionales han perdido capacidad de influencia en la regulación de sus territorios. En Colombia, los Gobiernos subnacionales no pueden zonificar de manera que sus territorios queden exentos de industria extractiva (más allá de ciertas facultades respecto a áreas naturales y la gestión de residuos). Adicionalmente, desde el 2014, en México, se demanda a los gobiernos subnacionales la agilización del otorgamiento de permisos y autorizaciones para proyectos hidrocarburíferos en sus territorios¹⁷⁸.

Respecto a las estrategias de legislación, aunque históricamente es el Congreso el llamado a definir las regulaciones del sector ambiental mediante leyes, la mayoría de las normas que reformulan las facultades de los gestores ambientales se han aprobado mediante decretos ley (ejecutivos, supremos, etc.). Es decir, el Poder Ejecutivo sistemáticamente ha tomado decisiones por encima de organismos deliberativos y representativos en los países estudiados (como el Congreso) para desregular al sector extractivo y limitar al ambiental. Finalmente, los recortes presupuestales a entidades ambientales se han transformado en una práctica compartida por diversos

176 De la Fuente & Olivera (2017).

177 Artículo 37 del Código de Minas (2001).

178 Ley de Hidrocarburos (2014).

países en la región, de manera que impacta negativamente en las capacidades de estas instituciones para ejercer su rol fiscalizador.

En Colombia, este proceso se inició junto con el boom de precios internacionales. Desde el 2003, el financiamiento del ministerio cayó en más de la mitad, y únicamente la quinta parte se destinó a la función ambiental¹⁷⁹. De modo importante, las Corporaciones Autónomas Regionales crecientemente se vieron con menores capacidades para cumplir con la entrega de licencias ambientales, además de la evaluación, seguimiento, control y fiscalización ambiental de las actividades mineras e hidrocarburíferas en sus territorios. En el caso del Ecuador, existe un presupuesto significativamente menor para instituciones vinculadas al medio ambiente en comparación a aquellas dedicadas a la industria petrolera y minera¹⁸⁰. Finalmente, la SEMARNAT de México fue la segunda agencia estatal con mayores recortes presupuestales para el 2017¹⁸¹.

En segundo lugar, el debilitamiento de estándares y funciones de gestión ambiental ha sido no solo sistemático, sino también una respuesta a los intereses de la industria extractiva. El discurso a favor de entender a la regulación medioambiental como “freno” contra el desarrollo económico ha calado de modo particular en el Perú¹⁸². A través de una serie de leyes “reactivadoras” de la inversión en el país, desde el 2013, el Gobierno peruano debilitó la fiscalización ambiental¹⁸³. En la actualidad, el Ministerio del Ambiente ha perdido capacidad de sanción frente a la industria extractiva y su rol centralizador en la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Como ministerio, tampoco puede establecer zonas de reserva o zonas excluyentes de extracción. Como resultado, ha habido un aumento de las infracciones medioambientales de las empresas mineras y petroleras, y estas han pasado de 24% a 76% en el sector hidrocarburos, y de 10% a 37%, en el sector minero¹⁸⁴. Finalmente, los avances en una gestión participativa del medio ambiente han sido reducidos a sesiones informativas a través de las cuales la población local –en un corto periodo— puede expresar sus opiniones, mas no ser parte de la toma de decisión.

En Chile, la presión del *lobby* empresarial empujó al Gobierno a priorizar los intereses del Comité de Agilización de Inversiones en el 2013. La protección de los intereses del comité significó retrasar las funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (vinculada al rol de los Tribunales Ambientales)¹⁸⁵. En Bolivia, se han aprobado mecanismos de compensación financiera para casos de impactos socioambientales en Tierras Comunitarias de Origen y campesinas, en lugar de promover sanciones y mecanismos de prevención¹⁸⁶. Finalmente, en Colombia, desde el año 2001, se debilitaron las facultades del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En la actualidad, el SINA no cuenta con una reglamentación propia, además de una visión sistemática y funcional de la institucionalidad ambiental del país. Otro síntoma del debilitamiento del sector ambiental en Colombia está en la inestabilidad de su liderazgo: en los últimos siete años, han transitado por él seis ministros¹⁸⁷.

179 Velásquez *et al.* (2017).

180 Herrera (2017).

181 De la Fuente & Olivera (2017).

182 Baca (2017).

183 Particularmente la Ley 30230 (2013).

184 Investigación a cargo de Convoca.pe: <http://convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>.

185 Ballón *et al.* (2017).

186 Decreto Supremo 2195 (2014).

187 Velásquez *et al.* (2017).

En tercer lugar, la aceleración de procesos de fiscalización ambiental se caracteriza por reducir exigencias hacia las empresas extractivas. El caso de los Estudios de Impacto Ambiental es ilustrativo. En México, los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) se han vuelto procesos deficientes¹⁸⁸. Su principal defecto radica en su incapacidad por realizar un seguimiento a la actividad extractiva. Los PEIA no solo son posteriores al otorgamiento de concesiones, sino que, contradictoriamente, coloca en el mismo nivel de importancia a las sanciones y a las compensaciones que se pueden realizar tras afectaciones medioambientales. La participación se realiza en tiempos cortos y depende de la ya mencionada ASEA. Finalmente, los proyectos son evaluados principalmente en base a información secundaria, ya que ha sido provista por firmas consultoras contratadas por las mismas empresas extractivas.

El caso peruano es similar. Tras la aprobación de normas de flexibilización medioambiental, las entidades encargadas no han evaluado ningún EIA correspondiente a grandes proyectos extractivos¹⁸⁹. Adicionalmente, los plazos con los que cuenta el Ministerio para observar aquellos EIA que llegan a sus manos se han reducido considerablemente. Esto impide de facto una fiscalización efectiva y especializada de tales documentos¹⁹⁰. En Colombia, se aprobó un Decreto Ley en el 2014 para que las licencias ambientales puedan obtenerse de modo más sencillos por las empresas extractivas, las llamadas “licencias express”. Sin embargo, tal decreto fue demandado y está temporalmente suspendido¹⁹¹. Considerando un contexto donde los actores que fiscalizan a las empresas extractivas poseen menos herramientas que las fiscalizadas, la aceleración de los procedimientos y la flexibilización de los instrumentos de fiscalización ambiental denotan un interés por expandir la frontera extractiva sin brindar la misma importancia al factor medioambiental y social.

Finalmente, la expansión de la frontera extractiva es la otra cara de la medalla de la flexibilización de estándares de gestión ambiental. Previamente, se ha presentado cómo la expansión de la frontera extractiva se sobrepone con terrenos comunitarios y produce conflictos socioambientales. Ecuador es un ejemplo claro de la priorización del extractivismo sobre el medio ambiente¹⁹². En el 2013, el Gobierno no solo aprobó la XI Ronda Petrolera Sur Oriente en la Amazonía, y amplió la presencia de lotes petroleros, sino que también decidió explotar petróleo en el Parque Yasuní, anteriormente emblema nacional e internacional de la protección medioambiental. En el caso de México, tras la reforma energética, las extracciones pueden realizarse en terrenos de propiedad colectiva y ejidos indígenas¹⁹³.

Bolivia es un ejemplo muy llamativo del proceso de expansión de la frontera extractiva. En dicho país, existen casi 100 áreas de exploración reservadas para YPF. De ellas, 17 se sobrepone o son contiguas a parques naturales y áreas protegidas. Desde el año 2013, el Gobierno permite a las empresas explorar en áreas protegidas y —en el caso de descubrimiento de cualquier yacimiento con características de comercialización— permite que las empresas puedan demandar la reconfiguración de las características internas de dichas áreas, es decir, que la delimitación de estas áreas no responda a las características de la biodiversidad que contienen o la presencia

188 De la Fuente & Olivera (2017).

189 Como el caso del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) y los EIA “detallados”.

190 Baca (2017).

191 Decreto 2041 (2014).

192 Herrera (2017).

193 De la Fuente & Olivera (2017).

de pueblos indígenas en esos territorios, sino a las características de las reservas de hidrocarburos y las necesidades de las empresas¹⁹⁴.

4.6 PUEBLOS INDÍGENAS Y TERRITORIO

En América Latina, el reconocimiento de derechos indígenas implica una historia tan larga como conflictiva. Existe una tendencia a reconocer derechos indígenas y territoriales, siendo la Consulta Previa el derecho que ha suscitado mayor interés en tiempos recientes. Pero los pueblos indígenas están lejos de ver un reconocimiento pleno bajo el que puedan ejercer sus prácticas culturales, sociales y productivas a salvo del extractivismo, que avanza sobre sus territorios.

Pueblos indígenas y territorio
Agenda de incidencia
<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer y titular los territorios indígenas, incluyendo los territorios de uso tradicional y que contribuyen a las necesidades productivas y culturales de los pueblos indígenas • Asegurar el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus modos de desarrollo y representación en sus territorios • Garantizar la plena vigencia del Convenio 169 y de las normas nacionales que lo ratifican y desarrollan a través de leyes reglamentadas y de aplicación descentralizada, asegurando la flexibilidad de los instrumentos de aplicación desde la diversidad cultural • Asegurar los presupuestos públicos necesarios para la adecuada implementación de las consultas y sus acuerdos, brindando facultades de implementación a entidades gubernamentales independientes y sin conflictos de intereses (como los sectores que promueven proyectos de minería y energía) • Impulsar una zonificación del territorio que permita el balance entre la conservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo productivo y económico de poblaciones indígenas y afrodescendientes • Ampliar derechos de consulta a todas las poblaciones no indígenas en los territorios donde se promueve la actividad extractiva
Agenda de investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Comparar casos de consulta previa, buscando evaluar el reconocimiento de los participantes de los instrumentos utilizados, sus fines y alcances y los desbalances posibles de poder entre entidades estatales que promueven las consultas, las empresas involucradas, y los pueblos indígenas • Evaluar los resultados de la participación de los pueblos indígenas en espacios deliberativos <p>Geo-referenciar y realizar mapeos sociales de territorios en disputa de pueblos indígenas, buscando identificar los niveles formales de superposición con concesiones además de niveles reales de superposición con prácticas informales/ilegales de extracción de recursos en territorios comunales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiar casos locales de conflictos socio-ambientales comparando las necesidades y reclamos de poblaciones indígenas y las no-indígenas. Evaluar cuál es el rol de las últimas en la toma de decisión sobre actividades extractivas en sus territorios

Los pueblos indígenas (PPII) en la región –alrededor del 8% de la población latinoamericana total y agrupados en más de 800 pueblos- vienen reclamando derechos territoriales y de consulta en un escenario de creciente superposición de derechos con proyectos de extracción.

El reconocimiento de los derechos a la participación, y específicamente el de la consulta previa, es un indicador central del efectivo compromiso de los Gobiernos

¹⁹⁴ Decreto Supremo 2366 (2015). Casos recientes son el Bloque Azero, ubicado en el Departamento de Chuquisaca pues se superpone al Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Iñao, Huacareta, en Tarija, el cual está próximo a la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquia y también el Parque Nacional Madidi, el cual tiene un área de exploración superpuesta sobre su territorio.

latinoamericanos con las miradas indígenas sobre el desarrollo y el territorio. América Latina es la región del planeta en la que más se ha avanzado en reconocimiento de estos derechos, incluidas las consultas previas en 6 de 15 países de la región, aunque su implementación continúa siendo deficiente¹⁹⁵. Además, el incluir a poblaciones no-indígenas en procesos de consulta previa y en procesos de ordenamiento territorial y gestión local participativa de proyectos extractivos, también sirve para medir los alcances de tales derechos. Finalmente, la falta de una titulación y zonificación coherente con las necesidades y expectativas de las comunidades amazónicas, campesinas y población afrodescendiente, es otro aspecto a ser tomado en cuenta al hablar de la vigencia o no de los derechos de participación.

Gráfico 24. Los pueblos indígenas de América Latina

Los pueblos indígenas en América Latina

Se estima que, para el año 2010, vivían en América Latina cerca de 45 millones de personas, lo que representa 8,3 % de la población de la región. Naciones Unidas ha sido pionera en la defensa de sus derechos a través de diversos mecanismos y normativas especiales para ello.



La CEPAL alienta a los países de la región a poner en marcha políticas públicas que:

- 1) se basen en los estándares de derechos de los pueblos indígenas
- 2) incluyan sus perspectivas y sus aportes al desarrollo de la región
- 3) consoliden mejoras en su bienestar y condiciones de vida, participación política y derechos territoriales
- 4) fomenten la construcción de sociedades pluriculturales que nos benefician a todos y todas

Fuente: CEPAL¹⁹⁶

195 DAR-COICA (2016).

196 Infografías en <http://www.cepal.org/es/temas/pueblos-indigenas-y-afrodescendientes>.

La consulta previa puede ser entendida como una conquista histórica para los PPII en América Latina. Colombia la empezó a aplicar más tempranamente (1997), seguida por Bolivia, Perú y Chile. A la fecha, se han registrado en Colombia más de 4 mil protocolos de acuerdos con comunidades (entre el 2003 y el 2014). En Bolivia, serían alrededor de 40 procesos; en Chile, 36; y, en Perú, 28¹⁹⁷.

Sin embargo, el creciente uso de consultas previas para regular la actividad extractiva presenta diversas interrogantes sobre sus reales capacidades para lograr cambios. Diversos autores señalan que, para poder entender un proceso de participación indígena como efectivo, son necesarios tres elementos: la apropiación del proceso (y sus métodos) por parte de los pueblos, la presencia de representantes reconocidos por las mismas comunidades, y la capacidad de identificar las demandas de las comunidades en los acuerdos y normas posteriores al proceso de participación¹⁹⁸. Observando los casos de México, Bolivia, Perú y Ecuador, pueden distinguirse cinco barreras: una falta de normativa clara, una reglamentación contradictoria, una aplicación limitada, un Estado que tiene la última palabra incluso en casos de respuesta negativa por parte de los pueblos indígenas, y la perversión de la consulta a cambio de compensaciones económicas.

En México, se reconoció tempranamente a los pueblos indígenas en sus cartas constitucionales, y se incorporó así un discurso en favor de sus comunidades como elemento clave de su revolución de inicios de siglo XX. Sin embargo, a pesar de ser un país donde existen 68 pueblos indígenas y el 22% de la población se considera como tal, la consulta previa está pobremente normada y enfrenta diversas dificultades para su implementación. Si bien 25 de 32 entidades federativas reconocen el derecho a la consulta (sea en constituciones locales o leyes específicas), solo dos tienen leyes de consulta y reconocen a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Por ello, es común que se aprueben proyectos sin el debido uso de la consulta previa¹⁹⁹.

Bolivia, tal vez el país que más abiertamente defendió constitucionalmente los derechos indígenas de la historia reciente (2009), ha realizado, desde el 2015, diversos intentos de darle celeridad a la consulta previa²⁰⁰. Por ejemplo, la normativa actual fija un plazo de cuarenta y cinco días para la realización de los procesos de consulta. Esta delimitación va contra lo estipulado en el Convenio 169, pues los plazos deben ser determinados en función a las prácticas propias de cada pueblo consultado para tomar una decisión. En Ecuador y Perú, se termina de graficar las dificultades transversales en la región en torno a la Consulta Previa: es el Estado quien aparece como el único responsable y autorizado para realizar y finalizar las consultas. Si bien es ideal que sea el Estado el que lleve adelante las consultas, la contradicción radica cuando estas no son de carácter vinculante: de ser negativa la respuesta de los consultados, es el Estado Central el que tiene la decisión de permitir la explotación. Así, el Estado puede involucrar participativamente a la población y buscar sacar adelante un proceso representativo, pero, si la población no brinda su consentimiento para el avance o aprobación del proyecto, el Estado puede aún decidir sacarlo adelante²⁰¹.

Ejemplos de consultas previas con resultados contradictorios y frustrantes para los pueblos indígenas son diversos. Uno es el caso de la XI Ronda Petrolera en Ecuador, en el que, a pesar de que el Estado involucró durante once meses a más de doscientas comunidades a través de casi cincuenta oficinas permanentes y con decenas de au-

197 Ibid.

198 Flemmer & Schilling-Vacaflor (2016).

199 De la Fuente & Olivera (2017).

200 Decreto Supremo 2298 (2015).

201 Baca (2017), Herrera (2017), Vargas (2016), DAR-COICA (2016).

diencias públicas, la sociedad civil y los pueblos indígenas no reconocieron el proceso, y se prolongó la oposición a las licitaciones por superponerse con territorios comunales. El caso del Íntag, la situación del pueblo shuar y la empresa petrolera Atlantic Richfield (Ecuador), y la falta de consulta en Venezuela con el “Arco Minero del Orinoco” (o el 12% del territorio nacional que afecta a los pueblos Mapoyo, Eñepá, Kariña, Arawak, Yekwana, Sanema y Pemoó) son algunos ejemplos de la falta de implementación de consultas previas y del uso de procesos llamados consultas como mecanismos meramente informativos en los que la población no posee mayor capacidad de influencia.

La consulta previa también puede ser “pervertida”, como viene sucediendo en Bolivia, donde existe un reglamento de participación y consulta previa desde el 2007²⁰². Sin embargo, ya la Corte Constitucional señaló, un año antes, que la Consulta Previa no significa el consentimiento, sino *el resarcir sobre los daños que se pudieran causar*. Bajo este principio, desde el 2014, se asignan mecanismos de compensación financiera por impactos socioambientales negativos de proyectos que se desarrollan en Tierras Comunitarias de Origen, tierras comunales, indígenas o campesinas²⁰³. El resultado son acuerdos entre privados, en los que la empresa interesada en sacar adelante un proyecto es quien realiza la consulta y puede negociar incluso una compensación a los impactos negativos que la industria puede generar, aunque estos sean en algunos casos irreversibles²⁰⁴.

Si aceptamos las limitaciones en el involucramiento a población indígena y los fuertes intereses de los Gobiernos para continuar expandiendo la frontera extractiva, ¿sería plausible admitir que muchos pueblos y comunidades originarias son excluidas del debate “indígena”? En el Perú, por ejemplo, el Gobierno del presidente Humala intentó excluir a las comunidades campesinas andinas de las consultas sobre los proyectos mineros señalando que no debían ser consideradas como “indígenas”, pues, por la reforma agraria de los 70, se habían convertido en campesinas. Como resultado, recién en el 2015, se iniciaron consultas en los Andes y, hasta hoy, apenas hay cuatro en curso²⁰⁵.

No obstante, más allá de las resistencias gubernamentales y empresariales a reconocerlas como indígenas, las diversas poblaciones campesinas y rurales son afectadas directamente por las industrias extractivas que impactan en modos de vida y cosmovisiones, y reaccionan al igual que aquellas reconocidas como indígenas. Como consecuencia, los conflictos también abundan en territorios que oficialmente no son reconocidos como indígenas. En respuesta, en algunos países, ciertos Gobiernos subnacionales han implementado procesos de consulta ciudadana que van más allá de las poblaciones indígenas.

Precisamente, en Perú, en escenarios de conflicto entre empresas mineras y poblaciones rurales costeñas (pequeños y medianos propietarios mestizos) en las regiones de Piura y Arequipa, las organizaciones sociales y los gobiernos locales han promovido consultas ciudadanas. En estos ámbitos, se les ha dado a las Consultas Ciudadanas carácter vinculante en virtud de las competencias incluidas en la Ley Orgánica de Municipalidades para hacer consultas ciudadanas sobre temas de interés general en sus territorios. El Gobierno central no ha reconocido estas consultas señalando que la Ley de Minería le otorga al Ministerio de Energía y Minas la potestad de dar concesiones y al Ministerio del Ambiente, la de aprobar los Estudios

202 Reglamentos DS 29033, 29124 (2007).

203 Decreto Supremo 2195 (2014).

204 Flemmer & Schilling-Vacaflor (2016).

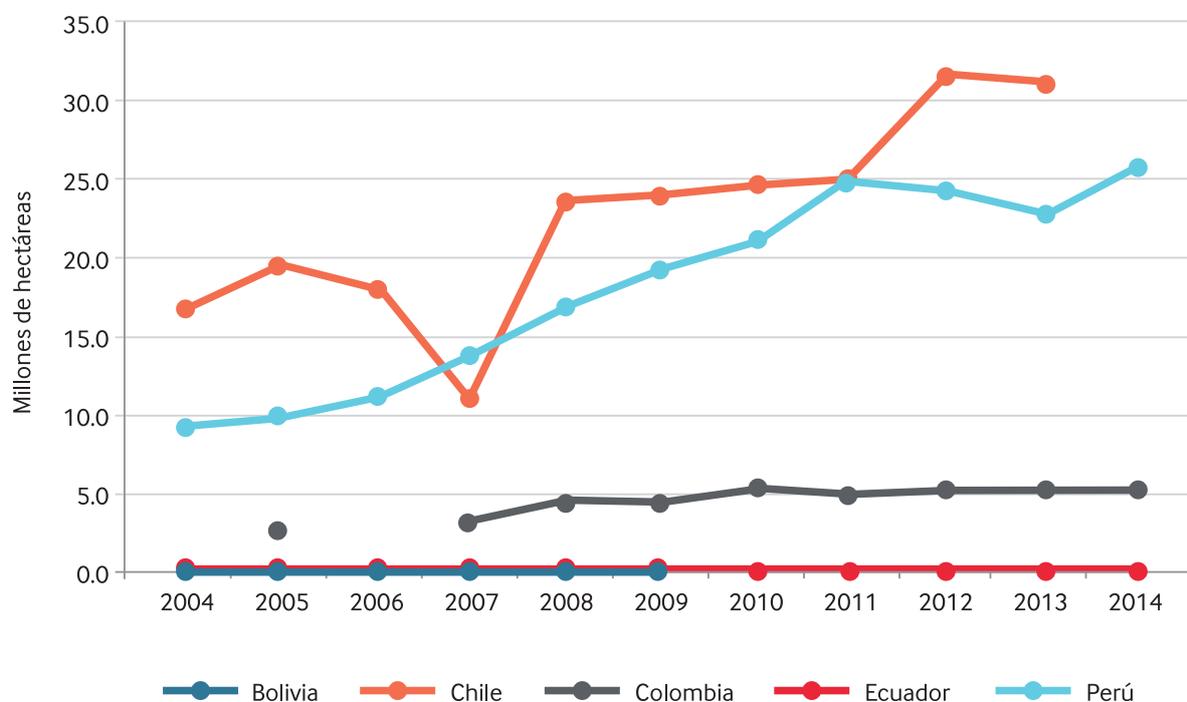
205 DAR-COICA (2016).

de Impacto Ambiental sin que los Gobiernos locales tengan competencias en estas materias²⁰⁶. Sin embargo, las consultas populares en Perú continúan siendo reclamadas para ser procedimientos reconocidos a nivel nacional.

El caso de Colombia ejemplifica bien las complejidades del debate contemporáneo en torno a la consulta previa a comunidades indígenas. Según el Ministerio del Interior, entre 2004 y 2012, fueron realizadas cerca de 240 consultas para el sector de hidrocarburos, de los cuales 75 presentan avances importantes y 15 estaban en fase de cierre²⁰⁷. Pero, durante estos años, el Estado se desentendió de su papel y entregó la aplicación de consultas a las empresas. Ahora, las políticas de carrera hacia el fondo han limitado estas iniciativas. Como respuesta, la Corte Constitucional y los procesos de paz han reabierto el debate, lo que ha promovido instancias de discusión para la futura regulación de la participación de los pueblos indígenas en la protección de sus territorios²⁰⁸. Iniciativas legales del 2015 generan un volumen significativo de estructuras de oportunidad para la participación en la vida pública y, en especial, en las decisiones referidas al sector extractivo. Esto implica la mejora de los requisitos para el uso de los mecanismos y sistemas de participación, incluida la consulta previa.

En un contexto en el que la expansión de frontera minera y petrolera amenaza espacios de vida de pueblos indígenas (y particularmente a aquellos en aislamiento voluntario), fortalecer la legitimidad de los procesos de titulación de sus territorios, la elaboración y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental y la Zonificación Económica se vuelve una tarea urgente (sobre todo considerando los límites en el

Gráfico 25. Concesiones mineras en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú



Fuente: Ballón (2015)

206 Ver al respecto la explicación que da la Defensoría del Pueblo, en OCMAL (2013).

207 En el sector minero, se registraron solamente 15 consultas para el mismo período. Sin embargo, la minería continúa siendo una actividad de crecimiento reciente.

208 Ley 1757 (2015).

209 DAR-COICA (2016).

reconocimiento histórico de territorios indígenas y comunales)²⁰⁹. Superar la desigualdad de poder de la zonificación frente a la entrega de concesiones extractivas es una meta que contribuirá a involucrar a comunidades campesinas, afro-descendientes y amazónicas en una regulación más representativa de sus necesidades. Sin embargo, el avance territorial de la industria extractiva no es el único reto: balancear los intereses de crecimiento económico de las comunidades y las necesidades nacionales de protección medioambiental es también un tema crucial.

La mayor presencia de concesiones extractivas ha ido acompañada de un incremento en la producción. Colombia sostiene un nivel de producción que tiende al crecimiento, mientras que Perú, tras una disminución de la producción entre el 2012 y 2013, llegó al 2014 ya en una tendencia clara de crecimiento. Diversos expertos señalan que los grandes proyectos de cobre en la zona sur andina de este país solo contribuirán a mantener la tendencia. Los niveles productivos de Bolivia y Chile también buscan sostener niveles altos de producción para traducirse en una mayor extensión de concesiones mineras en el territorio.

La expansión de la frontera energética y minera ha significado una creciente superposición de proyectos extractivos con territorios comunales. Sus mecanismos e impacto se reflejan en los casos de México y Ecuador. En México, tras la reforma energética del 2013, se ha dado prioridad a otros usos del territorio, ampliando la frontera extractiva a nombre del interés social. Según la Ley de Hidrocarburos (2014), los proyectos pueden realizarse en terrenos de propiedad colectiva en manos de comunidades y ejidos indígenas y campesinos (a pesar de que tales terrenos están protegidos por la legislación agraria y legislación indígena). Más allá de los avances normativos del Ecuador, desde fines del 2012, se lanzó la convocatoria para la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente, destinada a la exploración y explotación de 21 bloques (lotes), en la Amazonía centro-sur del país. La XI Ronda comprendió tres provincias y afectó a cerca de tres millones de hectáreas, dentro de las cuales se encuentran los territorios ancestrales de siete nacionalidades indígenas. Desde un inicio, los pueblos indígenas se movilizaron contra dicha convocatoria. Sin embargo, como hemos mencionado antes, el Estado argumenta que la ronda se validó tras cientos de procesos de consulta.

Así, si bien la mayor parte de los países latinoamericanos han suscrito el Convenio 169 de la OIT y/o tienen normas nacionales para la implementación del derecho de consulta de poblaciones indígenas, su implementación es muy desigual, discrecional y sometida las más de las veces a la promoción de la inversión desde el Gobierno central. Este mismo proceso repercute en el ordenamiento territorial, y en el acceso y uso de recursos naturales. Los pocos avances en la titulación y la protección de territorio indígena dibujan un escenario donde las “locomotoras” del desarrollo continúan definiendo los límites y usos de los territorios, y siguen desplazando y reduciendo los derechos indígenas a momentos formalizados a los que son “invitados” a participar, más no a ser agentes cruciales en el cambio de gobernanza de los recursos naturales²¹⁰.

210 Flemmer & Shilling-Vacaflor (2016); De Castro *et al.* (2016).

Conclusiones y recomendaciones

Durante los años del súper ciclo, la promoción de inversiones extractivas para generar crecimiento económico y renta pública ha impactado en los regímenes, los sistemas y las culturas políticas en la región, lo que ha reforzado el presidencialismo, la fragilidad de los sistemas políticos, la captura del estado por intereses empresariales, y el caudillismo y las prácticas clientelistas en la relación entre los liderazgos políticos y la ciudadanía. En este marco, la apuesta por las *commodities* ha entrado en tensión y ha condicionado el alcance de procesos de reforma institucional para mejorar la gobernanza de las extractivas, reformas iniciadas antes o justamente al inicio del boom extractivo.

Así, durante el súper ciclo, se han producido avances y retrocesos en aspectos fundamentales de una mejor gobernanza de los recursos naturales, como los procesos de descentralización y participación ciudadana, y de gestión ambiental, aunque siempre subordinados a un diseño de Estado adecuado a la promoción y protección de las inversiones extractivas. Peor aún, durante los años más recientes de políticas de “carrera hacia el fondo”, se han dado retrocesos significativos respecto de los limitados avances logrados en la construcción de institucionalidad para la gestión del sector extractivo que sea descentralizada, participativa y sostenible.

Durante los años del súper ciclo, la intensa promoción de inversiones en la minería y los hidrocarburos, y la consecuente captura de renta también han generado una fuerte dependencia de los países ricos en recursos naturales respecto de las inversiones extractivas para generar crecimiento e ingresos fiscales.

Este ha sido ciertamente un largo ciclo de crecimiento económico y de caída de la pobreza, pero no se han cerrado brechas entre territorios, sectores y grupos sociales. Y hoy, la caída de la pobreza comienza a revertirse en que la medida en que la alta demanda y los altos precios por nuestros recursos naturales de los que dependía, no existen más.

En la medida en que producir más para generar más renta supuso una intensificación de las actividades extractivas y una expansión de sus fronteras geográficas, el súper ciclo productivo y fiscal he venido acompañado de un ciclo igualmente fuerte de crecimiento en el número y la intensidad de los conflictos sociales entre poblaciones locales y empresas extractivas. Desde el Estado, estas protestas han sido respondidas con una combinación de cooptación en la medida en que las demandas no pusiesen en riesgo el modelo de acumulación, y de represión amparada en sucesivas normas de criminalización de la protesta social.

La adecuación general de la organización del Estado a la promoción de inversiones extractivas también ha entrado en tensión con procesos previos de construcción de marcos institucionales fuertes para la gestión ambiental, otro aspecto indispensable para hablar de una buena gobernanza de los recursos naturales. Se fueron creando nuevas instancias y hasta Ministerios del Ambiente, y se aprobaron normas, estándares y procedimientos para el cuidado del ambiente. No obstante, sus alcances y su real implementación han sido finalmente subordinados a la necesidad de promover inversiones extractivas, situación que se ha agudizado con la rebaja de competencias y estándares en el marco de la carrera hacia el fondo.

Una consecuencia directa de la debilidad –aún mayor ahora- de los marcos normativos y de los instrumentos de la gestión ambiental ha sido el incremento de los impactos negativos de las actividades extractiva durante el súper ciclo y hasta el presente. En efecto, la intensificación de las actividades extractivas y su expansión hacia nuevos territorios ha significado mayor consumo de energía fósil y/o de hidroenergía proveniente de grandes represas (ambas con fuerte emisión de gases de efecto invernadero), y también de consumo, contaminación de cursos, y destrucción de fuentes de agua.

En respuesta al escenario definido por el final del súper ciclo y las políticas de carrera hacia el fondo, proponemos al debate un conjunto de recomendaciones para la incidencia política y la investigación desde las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, que le den contenido de políticas públicas a la apuesta por una transición post extractivista. Afirmar la democracia con equilibrio de poderes, combatir la captura del Estado por intereses empresariales y/o rentistas ligados a los minerales y los hidrocarburos, relanzar procesos de descentralización, y afirmar la participación ciudadana son todos elementos indispensables para construir una mejor gobernanza de los recursos naturales.

Diversificar las bases productivas del crecimiento y la generación de empleos de calidad tanto como diversificar las fuentes de ingresos sostenibles son indispensables para no depender tanto de las actividades extractivas. Incrementar los aportes fiscales de las extractivas y usar estos y otros recursos públicos para sostener la caída de la pobreza y disminuir brechas entre territorios, sectores y grupos sociales deben ser también parte de la estrategia para superar la dependencia respecto de los *commodities*, enfrentando al mismo tiempo la desigualdad. Cesar la represión de los movimientos sociales y descriminalizar la protesta social para procesar los conflictos en un plano de respeto a los derechos humanos deben ser parte son parte, así mismo, de la respuesta a esta herencia.

Finalmente, migrar hacia una matriz energética e hídrica más limpia y sostenible tanto como fortalecer la gestión ambiental, sin subordinarla a la promoción de actividades extractivas, son también componentes fundamentales de una nueva y mejor gobernanza de los recursos naturales y una necesidad para afirmar el cuidado de los ecosistemas y la sostenibilidad ambiental en el actual escenario de calentamiento global.

Referencias

- Alayza, A., & Gudynas, E. (Eds.) (2012). *Transiciones alternativas al extractivismo en la región andina: una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú*. Cepes. Ver en: <http://www.redge.org.pe/node/1590>
- Alcántara, M. (2006): *¿Instituciones o Máquinas Ideológicas? Origen, Programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Alianza Latinoamericana Frente al Fracking (2016). *Última frontera: políticas públicas, impactos y resistencias al fracking en América Latina*. Alianza Latinoamericana Frente al Fracking; Amigos de la Tierra; Heinrich BollStiftung.
- Altschuler, D., & Corrales, J. (2013) *The promise of participation: Experiments in participatory governance in Honduras and Guatemala*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Apoyo (2009) *Study of the Yanacocha Mine's Economic Impacts: Final Report, prepared for the International Finance Corporation*. Lima. Ver en <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3853268048f9cc368651ee28c8cbc78b/Yanacocha-Peru.pdf?MOD=AJPERES>
- Archila, M., & Pardo, M. (2001). "Vida, pasión y...de los movimientos sociales". En: Fals Borda, O., Archila, M. (eds.) *Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Colombia*. Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Ver en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1497/2/01PREL01.pdf>
- Arsel, M., Hogenboom, B., & Pellegrini, L. (2016). The extractive imperative in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 880-887.
- Autoridad Nacional del Agua (2017) *Síntesis del informe final del proyecto monitoreo integrado de las metas del ODS 6 relacionadas con agua y saneamiento (GEMI)*. ANA, Lima.
- Baca, E. (2015): *La transparencia de las industrias extractivas en el Perú: avances y desafíos*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Baca, E. (2017) *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo, Reporte Perú*. Grupo Propuesta Ciudadana, Natural Resource Governance Institute, Fundación Ford.
- Ballón, E., Molina, R., Viale C., Monge C. (2017) "Minería y marcos institucionales en la Región Andina". GIZ; Natural Resource Governance Institute. Bogotá.
- Ballón, E. (2008). La cohesión social desde América Latina y el Caribe. En ALOP *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y acuerdos de asociación*. México.
- Ballón, Eduardo (2015): *Balance: Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas*, Red Latinoamericana Sobre las Industrias Extractivas-Grupo Propuesta Ciudadana

- Bebbington A. (2010) Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. En *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*. London: Palgrave. Ver en: <http://wordpress.clarku.edu/abebbington/2010/2010/extractive-industries-and-stunted-states-conflict-responsibility-and-institutional-change-in-the-andes/>
- Bebbington, A. (2012). *Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America*. Routledge.
- Bebbington, A. (2013): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J. (2008): “Federating and Defending: Water, Territory and Extraction in the Andes”. En: Boelens, R., Getches, D., Guevara Gil, A. (eds.) *The Politics of Water Rights and Identity in the Andes*. Earthscan
- Biermann, F. (2007). “Earth system governance’s a crosscutting theme of global change research”. *Global environmental change*, 17(3), 326-337.
- Burki, S. & G. Perry (1998) *Beyond The Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, Washington D.C.
- Burt, R. S.; Christman, K. P. y Kilburn, H. C. (1980): “Testing a Structural Theory of Corporate Cooptation: Interorganizational Directorate Ties as a Strategy for Avoiding Market Constraints on Profits”. En *American Sociological Review*, Vol. 45, No. 5. pp. 821-841.
- Calderón, Fernando (2012): “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”. En *Revista CEPAL No.107*, pp.7-30.
- Cámara Argentina de Comercio, Departamento de Economía, Observatorio Económico (2015) *Informe Económico: República Popular China*. Buenos Aires. Ver en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15342.pdf>
- Cantamutto, F. (2013). ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina. RELACSO, México, (2), 1-23.
- Carrión, F. (2007): “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. En Carrión, F. (ed.): *La descentralización en Ecuador. Opciones comparadas*. FLACSO, pp.31-59.
- Castillo, M. & A. Durán (2008) “Movimiento cocalero, política y representación: los casos boliviano y peruano”. En, García, F. (ed.) *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Colección 50 años FLACSO, Quito. Ver en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=25605>
- CEPAL (2014) *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. CEPAL, Santiago de Chile. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521_es.pdf;jsessionid=D954885FC85B50B1ED40BE5E312DF3BD?sequence=1
- CEPAL (2014) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. CEPAL.

- CEPAL (2014) *Panorama Social de América Latina*. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf
- CEPAL (2015) *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf
- CEPAL (2015) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas*. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39010/4/S1501143_es.pdf
- CEPAL (2016) *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308_es.pdf
- CEPAL (2015) *Panorama Social de América Latina*. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf
- CEPAL (2016) Red de Cooperación en la gestión integral de recursos hídricos para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe (N° 45, diciembre 2016).
- CEPAL (2016) *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y Desafíos*. CEPAL. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155_es.pdf
- CEPAL (2016) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf
- CEPAL-México (2015) *Centro América y República Dominicana: estadísticas de hidrocarburos 2015*. CEPAL, Sede Sub Regional en México.
- Cochilco (2016). *Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales 1996-2015*. Ver en: https://www.cochilco.cl/Lists/Anuario/Attachments/15/cochilco_anuario_2015.pdf
- Contreras, C. (2002) *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*, Documento de Trabajo N° 127, Instituto de Estudios Peruanos.
- Crabtree, J. (2014) “From the MNR to the MAS: Populism, Parties, the State, and Social Movements in Bolivia since 1952”. En, Arnson, C. & C. De La Torre (ed.) *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Duke University Press.
- Cuadra, F. (2007) “Conflicto social, hipergobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la revolución de los pingüinos”. En: Polis, *Revista Latinoamericana*, 16, CIPSO, Santiago de Chile. Ver en: <https://polis.revues.org/4699>
- D’Atri, A. & C. Escati (s.f) *Movimiento Piquetero/a en Argentina*. Ver en: https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/cambiando_el_mundo_-_movimiento_piquetera_en_argentina.pdf
- Damonte, G. (2011): “Manejo de conflictos sociales mediante la consulta: la experiencia de América Latina”. En, Damonte, G; Kuramoto, J. & M. Glave: *Industrias extractivas y manejo de conflictos*. GRADE-DFID-ELLA, pp.23-29.
- DAR (2015) *Transparencia en el sector minero energético peruano*, DAR-Open Society.

- DAR-COICA (2016) Informe Regional Comparativo. *Desarrollo de los derechos a la CP, territorio, salud y educación reconocidos en el convenio 169 de la OIT, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú*. DAR.
- Dardati, E. & R. De Elejalde (2014) *El impuesto ambiental de la reforma tributaria*. Universidad Alberto Hurtado. Ver en: <http://fen.uahurtado.cl/2014/articulos/observatorio-economico/el-impuesto-ambiental-de-la-reforma-tributaria/>
- Daza, E., M. Valencia & R. Sneyder (2013) *Justicia Tributaria en Colombia ¿quiénes pagan impuestos en Colombia?* Ver en: <http://justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2013/04/Justiciatributariafinal.pdf>
- De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (Eds.). (2016). *Environmental Governance in Latin America*. Springer.
- De Echave (2016) “Súper ciclo y boom extractivo ¿Es lo mismo?”. Ver en: <http://cooperacion.org.pe/main/opinion/534-super-ciclo-y-boom-extractivo-es-lo-mismo-por-jose-de-echave>
- De Echave, J., Diez, A., Revesz, B., Huber, L., Tanaka, M., & Ricard Lanata, X. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos, CBC, CIPCA, CIES.
- De la Fuente A. & B. Olivera (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo. Reporte México*. Fundar Centro de Análisis e Investigación; Natural Resource Governance Institute.
- De la Fuente, G. (2014) “El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: avances y desafíos de política”. En: *Transparencia & Sociedad*, No.2, pp.27-51.
- Defensoría del Pueblo (2015). “Conflictos Sociales y Recursos Hídricos”. Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 001-2015-DP/APCSG, Lima, 2015.
- Deonandan, K., & Dougherty, M. L. (Eds.). (2016). *Mining in Latin America: critical approaches to the new extraction*. Routledge.
- Diamond, L. & M. Plattner, eds. (2015): *Democracy in decline?* Johns Hopkins University Press,
- Durand, F. (2016): *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. OXFAM.
- Duyran, J. & A. Pellandra (2017) *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41021/1/S1700028_es.pdf
- Fanelli, J. J. Jimenez & I. Azcúnaga (2015) *La reforma fiscal en América Latina*. CEPAL. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39782/S1501147_es.pdf;jsessionid=9898F04818A920AE262B9B1430981D92?sequence=1.
- Flemmer, R., & Schilling-Vacaflor, A. (2016). *Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries*. *Third World Quarterly*, 37(1), 172-188.

- Foro Nacional por Colombia (2016) *La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia*. Natural Resource Governance Institute.
- Friedman, D. (1984). *The State and Underdevelopment in Spanish America: The Political Roots of Dependency*.
- Fundación Jubileo (2017) *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo*. Reporte Bolivia. Fundación Jubileo; Natural Resource Governance Institute.
- Fundación Terram (2017) *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo*. Reporte Chile. Fundación Terram; Natural Resource Governance Institute.
- Gaventa, J. (2004). Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. In: S. Hickey, & Mohan, G. *Participation--from tyranny to transformation?: Exploring new approaches to participation in development*. Zed books.
- Global Witness (2016). *En terreno peligroso*, Global Witness Limited, Londres. Ver en: https://www.globalwitness.org/documents/18483/En_Terreno_Peligroso.pdf
- Gray E., P. Veit, J. Altamirano, H. Ding, P. Rozwalka, I. Zuñiga, M. Witkin, F. Borger, P. Pereda, A. Lucchesi, K. Ussami (2015) "The Economics Costs and Benefits of Securing Community Forest Tenure: Evidence from Brazil and Guatemala" *Working Paper*. World Resources Institute.
- GREFI Grupo Regional de Financiamiento e Infraestructura (2016). *Panorama General de las inversiones chinas en América Latina*. GREFI/FUNDAR/FUNDEPS/Asociación Ambiente y Sociedad/DAR: Lima.
- Grindle, M. (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press.
- Grupo Regional de Financiamiento e Infraestructura (GREFI) (2016): *Panorama General de las inversiones chinas en América Latina*, GREFI/FUNDAR/FUNDEPS/Asociación Ambiente y Sociedad/DAR
- Gudynas, E. (2011) "Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo". En Wanderley, F. *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. Universidad Mayor de San Andrés.
- Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: today's tomorrow. *Development*, 54(4), 441-447.
- Gustafsson, M. T. (2017). "The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru". *Third World Quarterly*, 1-18.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000) "Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?". *Transition*, The World Bank/The William Davidson Institute/Stockholm Institute for Transition Economies, pp. 4 – 7.
- Herrera, J. (2017) *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo*, Reporte Ecuador. Grupo Faro, Natural Resource Governance Institute.

- IBASE (2017): *La nueva agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo, Reporte Brasil*. IBASE, Natural Resource Governance Institute.
- IDL-Reporteros (2015) *Cómo Odebrecht lavó sobornos*. Ver en: <https://idl-reporteros.pe/como-odebrecht-lavo-sobornos/>
- INFOBAE (2017) “Cronología de la corrupción en Brasil: el megafraude en Petrobras, día por día”. Ver en: <http://www.infobae.com/2016/03/04/1794800-cronologia-la-corrupcion-brasil-el-megafraude-petrobras-dia-dia/>
- Krauss, K. & K. Bradsher (2015) *China’s global ambitions, cash and strings attached*. New York Times. Ver en: https://www.nytimes.com/2015/07/26/business/international/chinas-global-ambitions-with-loans-and-strings-attached.html?_r=0
- Kurtz, M. (2013) *Latin American State Building in Comparative Perspective, Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Latinobarómetro-Opinión Pública Latinoamericana (2016): *Informe 1995-2015*, Corporación Latinobarómetro.
- Llano, M. (2016) *Concesiones de agua para las mineras*. México DF: Cartocrítica, disponible en <http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/>
- Martuccelli, D. & M. Svampa (1993) “La doble legitimidad del populismo”. En *Proposiciones* Vol. 22, Ediciones SUR, Santiago de Chile. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=210>
- Modenessi, M. (2016) “Más allá de los progresismos: crisis de hegemonía y fin de ciclo en América Latina”. En *Ojo Zurdo Revista Trimestral de Cultura y Política*, No.2, pp.5-8.
- Monge, C. (2012). “Entre Río y Río El apogeo y la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del postextractivismo en el Perú”. En Alayza, A., & Gudynas, E. (Eds.). *Transiciones alternativas al extractivismo en la región andina: una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú*. Cepes. Ver en: <http://www.redge.org.pe/node/1590>
- Monge, C. & C. Viale (2015) “The Achievements and the Structural Limits of Latin American Neo-extractivism and the Emergence of the Post-extractivist Debate”. Ponencia presentada a ISS CEDLA Conference, *The Political Economy of the Extractive Imperative in Latin America: Reducing poverty and inequality vs. ensuring inclusion and sustainability?* Amsterdam.
- Monge, C., Patzy, F. & C. Viale (2014). *Minería, energía, agua y cambio climático en América Latina*. Heinrich Boll Stiftung; Natural Resource Governance Institute.
- Mouffe, CH. (2007): *En torno a lo político*, Fondo de Cultura Económica.
- Natural Resource Governance Institute (2014) *Natural Resource Fund Governance: The Essentials*. New York. Ver en: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Overview_EN.pdf

- NRGI-Oficina de América Latina (2016) *El súper ciclo y su legado o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales en la región andina*. Reporte preliminar de investigación presentado a GIZ. NRGI.
- OCMAL (2013) “Gobiernos regionales y locales no pueden realizar referéndum sobre mediana y gran minería”. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. Ver en: <https://www.ocmal.org/gobiernos-regionales-y-locales-no-pueden-realizar-referendum-sobre-mediana-y-gran-mineria/>
- OECD (2016) *OECD Territorial Reviews, Peru*. OECD Publishing.
- Olmos, R. & D. Lizárraga (2017) “Pemex otorgó contratos a Odebrecht pese a irregularidades como sobrecostos y pagos ilegales”. Animal Político. Ver en: <http://www.animalpolitico.com/2017/02/pemex-contratos-odebrecht/>
- Paredes, M. (2016) *Los efectos del boom de las industrias extractivas sobre los indicadores sociales en los países Andinos*. Natural Resource Governance Institute.
- Paredes, M. (2010): *State Formation, Tax Structures and Mineral Abundance. Chile and Perú, 1850-1930*, Corporación Andina de Fomento, Documento de trabajo No.2010/05
- Paredes, M. (2016): The globalization of mining conflict: cases from Peru”. En *Extractive Industries and Society*, 3, pp.1046-1057.
- Phillips, D. (2016) “Samarco dam collapse: one year on from Brazil’s worst environmental disaster”. Ver en: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/oct/15/samarco-dam-collapse-brazil-worst-environmental-disaster-bhp-billiton-vale-mining>
- Poulantzas, N. (1991): *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI editores
- Prado, M. (2017) “Cuando la corrupción salpica a la economía: el Gasoducto del Sur le saldría muy caro al Perú”. La Mula. Ver en: <https://redaccion.lamula.pe/2017/01/19/cuando-la-corrupcion-salpica-a-la-economia-el-gasoducto-del-sur-saldra-muy-carro-al-peru/manuelangeloprado/>
- Prebisch, R. (1949) *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus problemas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Protection Internacional (2015): *Criminalización de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su enfrentamiento*. Protection Internacional.
- Quiroz, A. (2013): *Historia de la corrupción en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos.
- Ray, R., K. Gallagher, A. Lopez & C. Sanborn (2015). *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*. Working Group on Development and Environment in the Americas.
- Revista Poder (2016) *¿Adiós al plan de diversificación productiva?* Ver en: <https://poder.pe/2016/08/08/01229-adios-al-plan-de-diversificacion-productiva/>
- RLIE-Alfonso Sierra, Tatiana (2016): *Hacia la transparencia socioambiental. Análisis de los procesos EITI en América Latina y el Caribe: lecciones y propuestas*, RLIE/NRGI/Publicuen lo que pagan/CORDAID

- Rodríguez, A. G., & Meza, L. M. (2016). *Agrobiodiversidad, agricultura familiar y cambio climático*. CEPAL.
- Romero, J. (2008) “¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones”. En *Revista Chilena de Derecho*, 35, N° 1.
- Sayne, A., E. Westenberg & A. Shafaie (2015). *Owning Up: Options for Disclosing the Identities of Beneficial Owners of Extractive Companies*, Natural Resource Governance Institute.
- Semarnat (2013) *Programa Especial de Cambio Climático 2013-2018*. Disponible en http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/transparencia/programa_especial_de_cambio_climatico_2014-2018.pdf
- Buky, S. & G. Perry (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank:
- Slipack, A. (2014) América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”, en Nueva Sociedad No.250, Buenos Aires, marzo-abril.
- Stevens, C., R. Winterbottom, J. Springer & K. Reytar (2016) *Securing rights, combating climate change. How strengthening community forest rights mitigates climate change*. World Resources Institute, Rights & Resources.
- Svampa (2013) “«Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”. Ver en: <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- Svampa, M. (2017) “Cuatro claves para leer América Latina”. En: Nueva Sociedad No.268, Buenos Aires, marzo-abril. Ver en: <http://nuso.org/articulo/cuatro-claves-para-leer-america-latina/>
- Svampa, M. & Ariel Slipack (2015) “China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing”. En Ensamblés No.3, Buenos Aires, 2015. Ver en: <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/61>.
- Svampa, M. (2016): *Debates Latinoamericanos. Indianismo, Desarrollo, Dependencia y Populismo*, EDHASA, Buenos Aires.
- Svampa, M. & M. Antonelli (editoras) (2009): *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*, Sociedad Editorial Biblos.
- Tanaka, M. & P. Sosa (2016) “¿Se puede escapar de la “trampa” estructural y de la “larga duración”? Reforma institucional y capacidad estatal en América Latina”. En: Romeo Grompone (editor): *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, pp.335-379.
- Tanaka, Martín y Paolo Sosa Villagarcía: ¿Se puede escapar de la “trampa” estructural y de la “larga duración”? Reforma institucional y capacidad estatal en América Latina, en: Romeo Grompone (editor): *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2016; pp.335-379.
- Tapia, L. (2009) La coyuntura de la autonomía relativa del Estado, Muela del Diablo Editores/Comuna/CLACSO, La Paz, pp. 111. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100617101928/Ltapia.pdf>

Tapia, L. (2011) Consideraciones sobre el Estado plurinacional, en, AAVV: Descolonización, Estado plurinacional, economía plural y socialismo comunitario. Debates para el cambio, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz. Ver en: <http://www.katari.org/pdf/descolonizar/luis>.

Távora, J. (2006) “La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia”. En Crabtree J. (ed) *Construir instituciones*. CIUP, IEP y PUCP, pp. 211-236.

Vargas, K. (2016) *La Implementación del Derecho a la Consulta Previa en Perú*. GIZ.

Velásquez, F., Martínez, M. & J. Peña (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo. Reporte Colombia*. Foro Nacional por Colombia; Natural Resource Governance Institute.

Vergara, A. (2015): *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*, Instituto de Estudios Peruanos.

Viale, C. & Monge, C. (2012) “La enfermedad chola”. En DESCO *Quehacer* 185, Marzo 2012.

Viale, C. & Monge, C. (2016) “Perú 2016: fin de un gobierno y fin de un ciclo”. En DESCO *Perú Hoy*, Julio 2016.

Viale, C. (2015) Distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina. INTE-PUCP. Ver en: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/52358/Viale_renta_industrias_extractivas.pdf?sequence=6

Villegas, P. (2013): *El territorio de las transnacionales en Sudamérica y la servidumbre de los estados nacionales*. Ver en: <https://revistas.unila.edu.br/IMEA-UNILA/article/download/181/177>

Wajnsztein, J. (2001): La autonomía relativa del Estado. En: M. Postone, J. Wajnsztein, B. Schulze, *La crisis del Estado-Nación. Antisemitismo-Racismo-Xenofobia*, Alikornio ediciones. Ver en: <http://tempscritiques.free.fr/spip.php?article225>

Bases de datos

Banco Mundial

<http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries>

CEPAL “Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas”. Ver en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Cochilco. Ver en: <https://www.cochilco.cl/Paginas/Inicio.aspx>

China-Latin America Finance Database: http://www.thedialogue.org/map_list/

Defensora del Pueblo “Monitoreo de Conflictos Sociales”: <http://www.defensoria.gob.pe/blog/tag/reporte-de-conflictos-sociales/>

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): <https://eiti.org/es>

Fedesarrollo. Ver en: <http://www.fedesarrollo.org.co/>

International Council on Mining and Metals (ICMM): <https://www.icmm.com/en-gb>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) “Portal de Transparencia Económica”.
Ver en: <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>

National Bureau of Statistics of China. Ver en: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/AnnualData/>

Sistema General de Regalías “Mapa Regalías”. Ver en: <http://maparegalias.sgr.gov.co/>

United Nations “UN Comtrad Database”: <https://comtrade.un.org/>

World Bank “Commodity Price Data”. Ver en: <http://databank.worldbank.org/data/databases/commodity-price-data>

Conferencias

Grupo Propuesta Ciudadana, Natural Resource Governance Institute – Latin American Regional Office (NRGI-LAC): “*Nueva agenda de sociedad civil tras el fin del superciclo de las materias primas en el Perú y América Latina*”. Lima, 23 de marzo del 2017.

