Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas

PUNTO DE VISTA

Revista No. 6 Septiembre 2018

En esta edición

Extraer sin escuchar: la exclusión de los gobiernos sub nacionales de las grandes decisiones sobre la minería y el petróleo en los países andinos / Participación sub nacional en las decisiones de las industrias extractivas en Bolivia / Las competencias de los gobiernos sub nacionales en la toma de decisiones de la gestión del sector minero en Colombia / Lineamientos de política pública para la participación sub nacional en los territorios petroleros del Ecuador / Perú: la participación de los gobiernos sub nacionales en la gobernanza de las actividades mineras.

PUNTO DE VISTA

ÍNDICE

Presentación
FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA - pág. 3

Extraer sin escuchar: la exclusión de los gobiernos sub nacionales de las grandes decisiones sobre la minería y el petróleo en los países andinos
Lorena De la Puente Burlando - pág. 4

Participación sub nacional en las decisiones de las industrias extractivas en Bolivia
Raúl Velásquez Guzmán - pág. 13

Las competencias de los gobiernos sub nacionales en la toma de decisiones de la gestión del sector minero en Colombia
Juliana Peña Niño - pág. 21

Lineamientos de política pública para la participación sub-nacional en los territorios petroleros del Ecuador
Carolina Peña y Alvaro Andrade2 - pág.29

Perú: la participación de los gobiernos sub nacionales en la gobernanza de las actividades mineras
Ana Leyva y Leonidas Wiener - pág. 38

PRESENTACIÓN

Con la publicación del N° 6 de la Revista Punto de Vista, la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) rompe un silencio involuntario de cinco años que esperamos que no se produzca de nuevo. Lo hacemos con un tema de innegable actualidad en varios países de la región: el rol de los gobiernos sub-nacionales en la gestión de las industrias extractivas.

Si algún rasgo comparten los cuatro países analizados en los artículos de este número de la Revista es el esquema altamente jerárquico de gestión del sector. Como lo señala claramente el artículo de Lorena de la Puente, que abre este número, las decisiones más importantes relacionadas con la regulación y la promoción de las industrias extractivas están en manos del gobierno central, lo que contrasta abiertamente con la estructura descentralizada del Estado en esos países. Esto pone de presente una paradoja que en últimas termina afectando a las colectividades territoriales: las decisiones claves son tomadas por el gobierno central, mientras los impactos económicos, sociales y ambientales–generalmente negativos- de la extracción de los recursos naturales deben ser soportados por el territorio donde se desarrolla la actividad extractiva.

Esta paradoja tiene efectos profundos sobre la gestión de las autoridades territoriales, especialmente en el nivel local, pues no cuentan con las herramientas (competencias, recursos, capacidades, relaciones) necesarias para enfrentar los impactos de la actividad extractiva en su territorio, lo que produce, a su vez, otra consecuencia: la acumulación de problemas no resueltos y la pérdida de legitimidad de las autoridades y del régimen político a ojos de la ciudadanía.

Pero también esta paradoja tiene efectos sobre la vida de las comunidades locales y sus organizaciones en un doble sentido: de un lado, son ellas las que conviven con la huella negativa de los proyectos en términos sociales (salud, ruptura de relaciones sociales, desempleo, violación de derechos humanos, etc.) y ambientales. De otro, no cuentan generalmente con dispositivos de deliberación y participación que les permitan enfrentar esa situación e incidir en las decisiones del gobierno nacional que afectan sus vidas.

Se configura así un modelo de gestión autoritario que opera en contravía de los principios democráticos consagrados constitucionalmente en cada uno de los países. Esa es precisamente la cuestión de fondo: en últimas, lo que está en juego en las relaciones entre el gobierno central, las autoridades territoriales y las comunidades locales en torno a la actividad extractiva es qué tanto esta opera como ámbito de fortalecimiento de la democracia participativa. Lo que se muestra en los artículos publicados en este número de Punto de Vista es que los esquemas de gestión de la actividad extractiva aún están lejos de contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana y de unas relaciones intergubernamentales fluidas, basadas en acuerdos construidos mediante el diálogo y la concertación. En otras palabras, poco podemos hablar, cuando nos referimos a la gestión del sector extractivo, de una gobernanza democrática que dé cabida a los diferentes actores en la toma de decisiones. Sigue siendo esa una tarea pendiente, cuyo logro implicará necesariamente un quiebre de los actuales modelos de gestión y de relacionamiento entre actores.

Esperamos que los artículos incluidos en este número nutran un debate que estamos en mora de adelantar en los países de la región. No es solamente un debate de formas y procedimientos. Es un a discusión de fondo que deberá conducir a soluciones, igualmente de fondo, que ha de tener un solo referente: la gobernanza democrática de los recursos naturales.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
Coordinadora de la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas

Extraer sin escuchar: la exclusión de los gobiernos sub nacionales de las grandes decisiones sobre la minería y el petróleo en los países andinos

Lorena De la Puente Burlando[1]
Natural Resource Governance Institute – NRGI

Introducción

La gobernanza de la minería y el petróleo en nuestra región continúa siendo hoy un ejercicio de poder donde pocas y pocos están invitados a participar en etapas decisivas del sistema de toma de decisión.

En un escenario donde la bonanza de los precios altos terminó, la sociedad civil no es el único actor que plantea preguntas en torno a cómo es posible obtener beneficios sostenibles de los recursos naturales, y sobre todo cómo prevenir sus impactos negativos. Las autoridades sub-nacionales (gobernadores de regiones, alcaldes de provincias y distritos) se han visto enfrentadas a escenarios de conflictos y cuestionamientos en sus territorios a causa del avance de la actividad extractiva: desde reclamos por una mejor distribución y uso de la renta obtenida hasta demandas sobre impactos socio-ambientales y también por el reconocimiento de derechos indígenas. Es en este escenario donde las autoridades sub nacionales sufren las limitaciones de una gobernanza centralista que restringe su participación, pues lidian con la cotidianeidad de los impactos generados por la minería y el petróleo, pero paradójicamente sin suficientes facultades para dar respuestas concretas a estos retos.

El presente artículo compara los marcos institucionales de los países andinos a través de la cadena de toma de decisión de la actividad extractiva. El objetivo es cuestionar la paradoja de impulsar procesos de descentralización político-administrativa para diversos derechos y servicios, y, al mismo tiempo, centralizar las decisiones en torno a la actividad extractiva, la cual tiene fuertes impactos locales.

En lo que sigue, se analizan los procesos de descentralización en la región andina como un modelo de gestión pública que buscó que la toma de decisiones y la gestión de recursos esté a cargo de las autoridades sub nacionales electas para gobernar los territorios. Sin embargo, la minería y el petróleo nunca fueron actividades sobre las cuales se permitió mayor influencia sub nacional. Como resultado, actualmente existen diversos problemas en torno a la gobernanza del sector extractivo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Para organizar el análisis, se propone la existencia de tres mecanismos de control institucional que pueden detectarse a lo largo de la cadena de valor: la exclusión de las autoridades sub nacionales de

1 Investigadora y gestora de proyectos para la oficina para América Latina del Natural Resource Governance Institute (NRGI) y docente a tiempo parcial de la Universidad del Pacífico (Perú).

las fases de diseño, la asignación de atribuciones condicionas al poder central y el uso de un discurso a favor de la centralización de la gobernanza del sector extractivo. El artículo culmina planteando una serie de recomendaciones y tareas pendientes para re-imaginar la gobernanza del sector extractivo desde los territorios y bajo objetivos de participación efectiva tanto de los gobiernos sub nacionales como de la sociedad civil.

El presente texto es el resultado de un reporte co-escrito junto con Eduardo Ballón, próximo a ser publicado en formato libre. Este esfuerzo es parte del proyecto "Participación de gobiernos sub-nacionales en la toma de decisiones en materia de industrias extractivas", en el marco del cual la oficina regional para América Latina del Natural Resource Governance Insitute (NRGI), junto con cuatro institucionales aliadas en Bolivia (Fundación Jubileo), Colombia (Foro por Colombia), Ecuador (Grupo Faro) y Perú (Cooperacción), han desarrollado un análisis institucional para conocer el nivel de involucramiento efectivo de autoridades sub nacionales en la gobernanza del sector extractivo. El proyecto fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y su oficina para los países andinos. Las reflexiones a continuación están directamente inspiradas en los reportes nacionales realizados por cada institución mencionada[2]. A cada miembro de los equipos involucrados en el proyecto las gracias y el reconocimiento respectivo por continuar con la ardua tarea de producir conocimiento orientado a transformar la realidad social y política de nuestra región.

Una descentralización selectiva y la aparición de conflictos extractivos

La descentralización en la región andina significó un proceso hacia una gobernanza más plural del territorio y la sociedad. Las primeras políticas descentralizadoras se iniciaron en la década del 80 y tomaron especial fuerza (y reconocimiento constitucional) durante los años 90. En estos años América Latina transitó desde dictaduras militares y crisis económicas hacia modelos de gobierno que facilitaran los mecanismos de inversión pública y también el ingreso de capitales privados tras los ajustes estructurales hacia economías neoliberales (Harvey, 2007; Restrepo, 2011; Barrios, 2017).

2 Para los casos colombiano y peruano, el análisis fue realizado sobre la minería en dos regiones específicas: la Costa Pacífico (región del Chocó) y el Sur Andino (Apurímac y Cusco). Para los casos boliviano y ecuatoriano, el análisis fue realizado sobre los hidrocarburos, gas y petróleo respectivamente; las regiones escogidas fueron Tarija y la Provincia de Orellana.

La promesa de estos procesos de transición fue ampliar el reconocimiento de la democracia y la participación como valores y objetivos fundamentales del buen gobierno (Restrepo, 2011; Dagnino, Olivera y Panfichi, 2008)[3]. Distintos actores apoyaron el proceso de descentralización. Por un lado, las multilaterales y financieras entendieron este modelo como una oportunidad de facilitar mecanismos de gestión territorial (y aumentar la eficiencia de las nuevas inversiones y de la prestación de los servicios públicos). Al mismo tiempo, la descentralización fue un proceso apoyado por la sociedad civil movilizada con el fin de mejorar la participación "desde abajo" y empoderar a la ciudadanía, volviendo más horizontales las tomas de decisión y redistribuyendo el poder en los territorios.

La descentralización fue entonces un objetivo político y administrativo que distintos actores apoyaron. El resultado fue la creación o fortalecimiento de instancias sub nacionales de gobierno (intermedias como regiones, departamentos o estados y locales como provincias y municipios), las cuales fueron adaptadas para mejorar el alcance de servicios como la salud, la educación y también la decisión de cómo realizar inversión pública (por ejemplo, con los presupuestos participativos).

Sin embargo, el sector extractivo no vivió una historia similar. Hoy en día los gobiernos sub nacionales poseen cuotas de poder de decisión y gestión territorial sobre una variedad de otros temas, pero paradójicamente no participan efectivamente o participan limitadamente de una serie de decisiones clave del sector extractivo: mecanismos de ordenamiento territorial y productivo, delimitación de zonas de extracción (o de exclusión), entrega de concesiones y títulos, aprobación de Estudios de Impacto Ambiental, fiscalización medio ambiental, definición de criterios para la captura y para el uso de la renta, entre otras.

La exclusión de autoridades sub nacionales de las decisiones para la minería y los hidrocarburos ha promovido una serie de conflictos que marcan la agenda de la gobernanza del sector en nuestra región. En la actualidad, la región andina es escenario de recurrentes conflictos y reclamos locales que se expresan a través de movilizaciones y protestas sociales como también a través de referéndums que rechazan el ingreso de actividades extractivas[4]. Tales conflictos ilustran muchas veces deficiencias en la gobernanza del sector, las cuales pueden y deben atenderse.

Los conflictos en torno a la actividad extractiva responden a las decisiones tomadas primordialmente por las esferas centrales de los gobiernos en su ejercicio de regulación del sector. Esta lista de decisiones se suele llamar la "cadena de valor" del petróleo y la minería y a grandes rasgos puede asumirse que hay tres momentos clave: el ordenamiento territorial, la delimitación de las condiciones de acceso, y la fiscalización para el aprovechamiento sostenible de los proyectos extractivos[5].

En el ordenamiento territorial se definen áreas de exclusión y áreas que pueden albergar proyectos extractivos además de iniciar los procesos de

3 Para conocer más sobre cómo fue incorporándose la participación ciudadana como política pública y privada revisar Altschuler y Corrales (2013) y, en el caso de la evolución en la industria extractiva para América Latina, Haarstad (2012) compila diversos artículos donde se reflejan estas evoluciones y sus contradicciones. Particularmente De Castro, Hogenboom y Baud (2015) hacen reflexiones sobre los límites.

4 Para comprender la complejidad de la conflictividad social por la presencia extractiva revisar: Bebbington (ed.) (2011), Coica-Dar (2016), Deonodan y Dougherty (2016), Global Witness (2016), IMMDDH (2017), OCMAL (2017) y PWYP (2017).

5 NRGI posee una guía para gobiernos y compañías conocida como la "carta de los recursos naturales" (en inglés "the charter") la cual detalla las complejidades de la cadena de valor. Para revisar ir a: https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-charter-spanish

licitación. En la fase de la delimitación de las condiciones de acceso se debe revisar planes de operación, certificar las condiciones sociales y medio ambientales (con instrumentos como los Estudios de Impacto Ambiental) y otorgar las licencias. Finalmente, durante la fase del aprovechamiento sostenible se debe decidir el uso de la renta, fiscalizar el cumplimiento de estándares medio ambientales y sociales además de resolver conflictos de interés (controlando economías paralelas de carácter informal e ilegal). En esta fase, si bien la definición de la política fiscal para el sector antecede la aprobación de proyectos, ésta impacta directamente sobre el aprovechamiento que los gobiernos hacen de la presencia extractiva.

Sin embargo, como se explicó, las autoridades sub nacionales no participan de esta cadena de toma de decisiones. En la práctica existe una subordinación política y administrativa a los poderes centrales (ministerios, reguladoras, congresos), lo cual hace que las autoridades sub nacionales se vuelvan espectadores de procesos sociales y económicos que marcan la vida de las personas y los recursos que están bajo su jurisdicción. El resultado viene siendo la frustración de la población local con los canales institucionales locales que resultan incapaces para responder a sus demandas relativas a las actividades extractivas y para facilitar canales de intermediación con las autoridades nacionales.
La exclusión de las autoridades sub nacionales ha sido normalizada a través de varios mecanismos a lo largo de la cadena. Entre ellos se destacan tres: la exclusión de las autoridades sub nacionales del proceso de diseño; la atribución de facultades limitadas que están condicionadas a la decisión de los poderes centrales; y la legitimación discursiva de la extracción en desmedro de compartir poder con autoridades sub nacionales.

Exclusión de las fases de diseño

En el caso de la fase del ordenamiento territorial, los conflictos se desencadenan gracias al primer mecanismo de control. En nuestra región, las autoridades sub nacionales no participan efectivamente en el “dibujo del mapa” de sus propios territorios. Técnicamente están involucradas cuando se les reconoce por ley facultades de ordenamiento territorial. Pero no existen reglamentaciones que reconozcan de modo efectivo este ejercicio como una condición previa a, por ejemplo, otorgar licencias o abrir procesos de licitación (Ballón, Campana y Glave, 2015; Londoño, 2017). El resultado ha sido en muchos casos afectar los derechos sociales,

culturales y económicos de poblaciones locales, como la superposición de derechos indígenas y medio ambientales, lo cual ha incentivado la aparición de cientos de conflictos (OCMAL, 2017).

Ante la superposición, algunos gobiernos sub nacionales han intentado hacer oír su voz. En el Perú, el gobierno regional de Cajamarca y el gobierno central se enfrentaron cuando el primero quiso que se respetara el ordenamiento territorial planteado desde el nivel sub nacional, el cual establecía restricciones para la actividad minera en zonas de alto interés "estratégico" (Cooperacción, 2017).

Las tensiones entre niveles centrales y sub nacionales en el momento de decidir cómo "dibujar" sus territorios también se han expresado en Colombia. Como respuesta a la centralización en el 2016, la Corte Constitucional ha emitido mandatos para exigir la participación en el ordenamiento territorial de autoridades sub nacionales. Estos fallos precisamente demandaron los problemas de gobernabilidad que genera la falta de involucramiento sub nacional (Velásquez et al., 2017). Los primeros resultados de estas políticas han sido los conocidos referéndums convocados por autoridades locales, a través de los cuales se rechazó la presencia extractiva en zonas de importante interés minero (Dietz, 2017).

Atribuciones condicionadas al poder central

En el caso de la fase de aprovechamiento sostenible se registran conflictos, por ejemplo, en torno a la distribución e inversión de la renta extractiva. Aquí, las tomas de decisión necesarias consisten en establecer cuánto se les exige a las compañías extractivas (política fiscal) y cómo se usan estos recursos (políticas de inversión).

En esta fase, también opera un segundo mecanismo de control que instrumentaliza el involucramiento de actores sub nacionales. De la corta lista de facultades atribuidas a autoridades sub nacionales para la gobernanza del sector extractivo, tales atribuciones suelen caracterizarse por no ser decisivas al estar sometidas a las decisiones de poder central. Cuando se analiza la cadena de valor de la industria en la región andina, la participación de las autoridades sub nacionales suele tener lugar mediante actividades de apoyo que les permiten emitir opiniones, plantear críticas u observaciones, pero negándoles mayor capacidad, como sí la tienen ministerios y autoridades de nivel nacional.

Un ejemplo ha sido la poca capacidad de decisión sobre el uso de la renta extractiva. Tras el *boom* de precios internacionales (o "súper ciclo"), gracias al cual se obtuvieron ingresos históricos por rentas, se continúa registrando frustraciones respecto a cómo se ha utilizado el dinero. Si bien los indicadores de pobreza a nivel regional y local han disminuido (lo cual posee una crucial importancia), las rentas extractivas se tradujeron poco o nada en políticas que incentiven mejores encadenamientos productivos y procesos de diversificación que sienten las bases de un crecimiento más sostenido en el tiempo. Por el contrario, mucho fue invertido en programas sociales principalmente de carácter asistencialista que en el corto plazo disminuyen la pobreza pero sin generar condiciones para su superación permanente[6]. Así, los avances en torno al cierre de brechas socio-económicas podrían sólo ser temporales al ser dependientes de los precios internacionales[7]. Esta historia podría revertirse si se incorporaran saberes para desarrollar planes estratégicos que vuelvan sostenibles los esfuerzos de inversión.

6 Revisar las secciones económicas de: Baca (2017), Ballón et. al. (2017), Herrera (2017), Velásquez et.al. (2017) y Velásquez (2017).

7 Revisar: Paredes (2016), Dargent et al. (2017) y Ballón et al. (2017).

El poder del discurso y la normalización de la centralización

La centralización de las decisiones, sin embargo, no resulta un proceso evidente para la población en general porque a lo largo de los años ha sido normalizado usando mecanismos discursivos: el uso de un discurso oficial que legitima al poder central como el ente capaz de encargarse de los recursos "estratégicos".

La "legitimación discursiva" es un mecanismo que defiende tanto la importancia incuestionable de fomentar actividades extractivas, como la incapacidad de las autoridades sub nacionales para asumir responsabilidades cruciales para el desarrollo nacional. Estas ideas se fundamentan con críticas a la corrupción presente a nivel sub nacional (que sin embargo siempre ha estado y está muy presente también en los niveles nacionales desde los que se critica la descentralización). Otra fuente de legitimidad y normalización es el propio contenido de las Constituciones políticas y las leyes. En ellas se describen los recursos minerales e hidrocarburíferos como "estratégicos", de "interés nacional", y posicionan al Estado como el dueño de los mismos usando el más alto rango legal presente en los países andinos.

La legitimación discursiva está inspirada en el "imperativo extractivista" que consiste en la defensa (política) de la creencia que por tener nuestra región economías altamente dependientes de la exportación de materias primas, la extracción de los recursos debe realizarse a toda costa, incluso si esto implica costos sociales y medio ambientales pues es el camino al "desarrollo" (Perreault, 2013; Arsel, Hogenboom y Pellegrini, 2016; Gudynas, 2017; Gobel y Ulloa, 2016). Así, la incorporación de otros actores "como los gobiernos sub nacionales- no es aceptada y si se hace, sólo sucede de modo instrumental y controlado para no entorpecer la lógica de esta expansión.

Tareas pendientes y la gobernanza participativa como horizonte transformador

Considerando que la descentralización político administrativa en la región andina buscó mejorar la gobernanza a través de involucrar a más voces "y voces locales-, la centralización del sector extractivo se vuelve un proceso contradictorio que entorpece la calidad de las tomas de decisión. Las actividades extractivas desencadenan procesos complejos, tanto económicos como políticos y sociales, que requieren hoy en día la inclusión de más actores para mejorar los resultados locales (Ballón et al., 2016).

El horizonte tampoco debe ser el promover ciegamente un proceso de descentralización más profundo, entendido como el reemplazo de las autoridades nacionales por las locales en las grandes tomas de decisiones, pues ello sería caer en simplificaciones que ignoran intereses locales de acumulación y por supuesto la evidencia de corrupción también presente en niveles sub nacionales (Naser, Ramirez-Alujas y Rosales, 2017)[8].

El reto es más bien re-imaginar la gobernanza del territorio. Internacionalmente, la "buena" gobernanza se reconoce como aquella en la que se establece un sistema multisectorial, multinivel y multiactor que crea espacios formales, pero también reconoce espacios informales para la toma de decisión (Monge, 2013; Altomonte y Sánchez, 2016). Como se ha discutido, en los conflictos en torno a la actividad extractiva se hace evidente que muchas decisiones están concentradas en niveles ministeriales que tienen serias dificultades para involucrar -efectivamente- a la multiplicidad de actores involucrados en la vida de los proyectos extractivos: productores locales interesados en aprovechar el flujo de

8 Una aproximación para las percepciones sobre el problema es Transparencia (2016).

capital y también productores agropecuarios dependientes del agua y la tierra, líderes, alcaldes, regidores, mujeres, los pueblos indígenas, organizaciones de base y comunidades. Todos aquellos, habitando territorios extractivos bajo la jurisdicción de niveles intermedios de autoridades estatales[9].

Centralizar la toma de decisión también dificulta los procesos de participación ciudadana al imaginar que el mejor modelo de gestión es el tecnocrático, aquel pensado "desde arriba". América Latina fue la región donde importantes innovaciones se pensaron e implementaron para facilitar la gobernanza "desde abajo": la capacidad de personas de a pie para influir sustancialmente en la toma de decisión de políticas que puedan afectarlos. Como se mencionó, la descentralización político administrativa también reconoció este proceso previo originado desde la sociedad civil (Dagnino, Olivera & Panfichi, 2007).

Afortunadamente el sector extractivo ha desarrollado ciertos mecanismos que también reconocen estos valores. Pensemos en las audiencias públicas y consultas en los estudios de impacto ambiental, las mesas de desarrollo y de diálogo para mediar la convivencia entre empresas y poblaciones locales, y la consulta previa (Ballón et al., 2017; Bustamante y Cabanillas, 2017). Sin embargo, cuando se han implementado estos espacios, han resultado insuficientes. La razón radica en que se diseñan y promueven desde un lugar que no acepta el involucramiento efectivo de más actores porque en la práctica se está negando la posibilidad de compartir poder (Clarke et al., 2014). Las miradas tecnocráticas que entienden a la gobernanza como esfuerzos de "gestión del territorio" han priorizado la privatización, el intercambio o el fisco, enfocándose más en los elementos procedimentales de la participación e incluso priorizando el uso de lenguajes y saberes técnicos para dirigir el proceso extractivo (Espinosa y Rodriguez, 2016; Valencia, 2017). Así, la incorporación de otras voces distintas a las tradicionales, se vuelve en varios casos un formalismo con el cual gobiernos y compañías responden a mandatos internacionales, pero no le atribuyen un rol central (Valencia, 2017; De la Puente -en revisión).

La centralización es el proceso que restringe la implementación de estos objetivos que por concepto son transformadores del status quo[10]. En este contexto, promover espacios -nuevos- de gobernanza participativa de carácter sub nacional que transformen cómo y quiénes toman la decisión es parte de la agenda pendiente. Nuestro reto actual es imaginar más y mejores estrategias para involucrar a autoridades sub nacionales porque una revisión de los niveles intermedios puede mejorar el aprovechamiento de los recursos energéticos y minerales presentes en la región. Estos recursos son de primera prioridad para los Estados, pero al mismo tiempo transforman espacios locales que cargan con los costos de sostener el modelo de desarrollo que beneficia(ría) al conjunto de la ciudadanía. Voltear la mirada al actor intermedio entre las poblaciones habitando territorios extractivos y las autoridades nacionales puede ser de utilidad para evaluar el avance de los proyectos extractivos en contextos de recesión y alta dependencia económica a tales recursos.

Referencias

- Altomonte, H. y Sánchez, R. (2016). Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL. N°

9 Un tema fundamental que no ha sido desarrollado en el presente artículo son las brechas de género en contextos extractivos. Actualmente NRGI se encuentra en proceso de publicar una serie de recomendaciones y estrategias de investigación en el tema. Por ahora, para conocer más sobre la condición de las mujeres en la región revisar: Aranibar y Orozco (2012), Aranibar, Sandi y Lafuente (2017), Bolívar (2016), Carvajal (2016), Chambilla (2016), Chaparro (2005) y Stefanovic y Saavedra (2016).

10 Para revisar el rol de las agendas políticas neoliberales detrás de estos modelos de gobierno revisar: Dagnino 2008, Perreault y Martin 2005 y Valencia 2017.

139 (LC/G.2679-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Altschuler, D., & Corrales, J. (2013). The promise of participation: Experiments in participatory governance in Honduras and Guatemala. Springer.
- Aranibar, A., Orozco, O. (2012). Mujeres en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala. Testimonios de 10 mujeres mineras de Bolivia, Colombia y Perú. Alianza por la Minería Responsable - ANM.
- Aranibar, A., Sandi, E. Lafuente, D. (2017). Línea base socioeconómica de la mujer en la minería boliviana. Solidaridad. La Paz, Bolivia.
- Arsel, M., Hogenboom, B., & Pellegrini, L. (2016). "The extractive imperative in Latin America". En: The Extractive Industries and Society. 3(4., 880-887.
- 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., Monge, C., Viale, C., Patzy, F., & De La Puente, L. (2017). La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Ballón, Eduardo y Raul Molina (consultores), Viale Claudia y Carlos Monge (2016). Minería y marcos institucionales. El superciclo y su legado o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minera hidrocarburífera y las reformas institucionales. NRGI-GIZ. Lima.
- Ballón, Eduardo, Campana, Álvaro y Marisa Glave (2015). "Ordenamiento territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital". En: Perú hoy: hacia otro desarrollo DESCO, Lima. 153-176
- Barrios, Franz (2017). "El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y proceso". En: Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder. vol. 8. núm. 1. 51-89.
- Bebbington, A. (Ed.). (2011). Social conflict, economic development and the extractive industry: evidence from South Americ. Routledge.
- Bolívar, M. (2016) Las mujeres mineras de La Toma: activismo negro por la vida y el territorio. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Ciencias Sociales, Programa de sociología. Cali.
- Carvajal, L. (2016). Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio. Bogotá, Fondo Acción Urgente - América Latina.
- Chambilla, B. (2016). "Mujeres mineras y el trabajo minero itinerante en la Cooperativa Chorolque". En: *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. núm. 39.
- Chaparro Ávila, E. (2005). La mujeres en la pequeña minería de América Latina: el caso de Bolivia. Santiago de Chile. CEPAL.
- Clarke, J., Coll, K., Dagnino, E. y Neveu, C. (2014). Disputing citizenship. Policy Press.
- COICA-DAR (2016) Informe regional comparativo: desarrollo de los derechos a la consulta previa, territorio, salud y educación reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú. Lima: COICA, DAR.
- Cooperacción (2017). Observatorio de Conflictos Mineros No.20, Cooperaccion, Lima (http://www.conflictosmineros.org.pe/?q=reportes/19/07/2017/20-observatorio-de-conflictos-mineros-en-el).
- Dagnino, E., Olivera, A. y Panfichi, A. (2008). "Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo". En: Raventós, C. Innovación democrática en el sur, participación y representación en Asia, África y América Latina. Buenos Aires. CLACSO.
- Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., & Ulfe, M. E. (Eds.). (2017). Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru. Springer.
- De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. et.al. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina. Buenos Aires: CLACSO-ENGOV.
- De la Puente, L. (en revisión) "No estuvimos a la altura de la situación: la construcción de una participación cosmética en la mesa de diálogo de Espinar (2012-2013)" En: Debates en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Deonodan, K. y Dougherty, M. (2016). Mining in Latin America: critical approaches to the new extraction. Routledge.
- Dietz, K. (2017). "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa". En: Colombia Internacional. 93. Universidad de los Andres.

- Flemmer, R. y Schilling-Vacaflor, A. (2016). "Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries". En: Third World Quarterly. 37 (1)..172-188.
- Garrido, L., Valderrama, L. y Ríos, J. (2016). "Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina". En: *Política*, Vol. 54. 2.pp. 255-275.
- Global Witness (2016). En un terreno peligroso. El medio ambiente mortal de 2015, asesinato y criminalización de defensores de la tierra y el medio ambiente en todo el mundo. Global Witness.
- Gobel, B. y Ulloa, A. (ed.) (2016). Extractivismo minero en Colombia y América Latina. Ibero-Amerkanisches Institut, Universidad Nacional de Colombia, Desigualdades.Net
- Gudynas, E. (2017). "Los ambietalismos frente a los extractivismos". En: Nueva Sociedad, 268.
- Haarstad, H. (2012). New Political Spaces in Latin American Natural Resource Management. Nueva York. Palgrave Mcmillan.
- Harvey, David (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica Madrid. Akal. En:http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=2184626&pid=S1405-42120120003000090001 9&lng=es
- Herrera, J. (2017). La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las industrias extractivas en Ecuador, Grupo Faro, NRGI.
- IMMDDH - Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (2017). Cuerpos, territorios y movimientos en resistencia en Mesoamérica, informe de agresiones a defensoras 2015-2016. Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos.
- Londoño, Juan Fernando (2017). Decisiones y competencias del sector público para la cadena de gestión de la minería en Colombia, Centro Análisis de Asuntos Públicos, Bogotá (digital).
- Monge, C. (2013) "Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios". En: Quehacer No.190, abril-junio. DESCO, Lima. 80-87.
- Naser, A., Ramirez-Alujas, A. y Rosales, D. (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- OCMAL (2017). Conflictos mineros en América Latina: Extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2016. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. En: (https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/06/Estado-Situacion-Conflictos-Mineros-en-2016.pdf.
- Paredes, M. (2016). Los Efectos del Boom de las Actividades Extractivas en los Indicadores Sociales. Lima. Natural Resources Governance Institute.
- Perreault, T. (2013). "Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano". En: Antipode, 45(5). 1050-1069.
- Publish What You Pay (2017). Contra viento y marea: los peligros de luchar por la justicia en la gestión de los recursos naturales. CIVICUS y Publiquen lo que pagan.
- Restrepo, Darío (2011). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas. En:
- http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c5ad51804d4ef96f96ab9773ebaeba48/DARIO+RESTREPO.pdf?MOD=AJPERES
- Stefanovic, A. F., & Saavedra, M. (2016). Las mujeres en el sector minero de Chile. Propuestas para políticas públicas de igualdad. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Transparencia Internacional: Índice de Percepción de la Corrupción 2016 Transparency International, en https://www.transparency.org/
- Valencia, A. (2017). "Participación ciudadana en la gestión ambiental del sector minero en el Perú: Reflexiones para la incorporación de una mirada de género". En: Cuadernos de Investigación (3). Lima. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Velásquez, F., Martínez, M. y Peña, J. (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Colombia. Fundación Foro Nacional por Colombia-NRGI. Bogotá.
- Velásquez, R. et al. (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Bolivia, Red Jubileo. La Paz.

Participación sub nacional en las decisiones de las industrias extractivas en Bolivia

Raúl Velásquez Guzmán[1]
Fundación Jubileo

Las decisiones en las actividades del sector hidrocarburos

En el ámbito territorial, Bolivia se organiza políticamente en 9 departamentos y 339 municipios; en ambos casos, bajo el régimen autonómico, estas entidades territoriales no están subordinadas entre sí y poseen igual rango constitucional.

Bolivia es un país que tradicionalmente ha explotado y explota materias primas, desde el periodo colonial y durante toda su existencia como república ha tenido una economía abocada a la extracción de minerales, especialmente estaño, plata, oro y zinc. Durante los últimos ochenta años, también ha incursionado en la extracción de hidrocarburos, y en los últimos 20 años, con mayor énfasis, en la producción de gas natural.

Si bien los minerales e hidrocarburos que produce el país solo representaron el 10% del PIB del año 2016, ese indicador alcanzó el 15% en el año 2014. Asimismo, cerca del 75% de los ingresos por exportaciones que recibió Bolivia en el año 2016 provinieron de la venta de minerales e hidrocarburos al mercado externo; en 2014, este indicador alcanzó el 82%. Como resultado de esta situación, el aporte de las industrias extractivas a los ingresos fiscales también se incrementó en el periodo 2004 - 2014 permitiendo al Estado captar mayores recursos fiscales. Desde el año 2015 se registra una disminución del peso relativo del sector hidrocarburos, pero no ocasionado por un avance en diversificación de la economía, sino por la caída en los precios internacionales del petróleo que repercutió en menores ingresos fiscales.

Por lo descrito anteriormente, los hidrocarburos son considerados como un recurso natural estratégico para el país, motivo por el cual las decisiones sobre su extracción fueron categorizadas como competencia privativa del nivel central de gobierno por la Constitución Política del Estado del año 2009, por lo que los gobiernos subnacionales (Gobernaciones Departamentales y Municipios) no participan en las decisiones relacionadas con la cadena productiva de hidrocarburos; la misma Constitución limita sus competencias a la participación en empresas de distribución, comercialización e industrialización y a la administración de los recursos que reciben por regalías hidrocarburíferas.

Toda la política hidrocarburífera es definida por el Ministerio del ramo en coordinación con las

1 Economista, Analista en Industrias Extractivas de la Fundación Jubileo

instituciones bajo su dependencia: la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Una vez definida, la política es difundida a través de Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales y/o documentos oficiales de distribución.

En cuanto a la determinación de las áreas del país donde se realizarán actividades hidrocarburíferas, la Ley de Hidrocarburos establece que se reservarán áreas de interés hidrocarburífero a favor de YPFB, para que desarrolle actividades de exploración y explotación por sí o en asociación. Estas áreas son otorgadas y concedidas a YPFB con prioridad por parte del Ministerio de Hidrocarburos, y adjudicadas de manera directa. Asimismo, define la existencia de áreas libres dentro del área de interés hidrocarburífero, que son adjudicadas mediante licitación pública internacional.

El Ministerio de Hidrocarburos define la ubicación y delimitación de las áreas de exploración en coordinación con YPFB, y posteriormente son emitidas en un Decreto Supremo, que incluye los nombres de las áreas, el número de parcelas, las coordenadas y su categoría como Zonas Tradicionales y Zonas No Tradicionales. A partir de esta definición YPFB prioriza las áreas y regiones en las cuales realizará las actividades de exploración y explotación por si misma o a través de la suscripción de contratos de servicios con empresas mixtas, privadas o públicas nacionales.

En tal sentido, las decisiones sobre la ubicación de las áreas de exploración son asumidas en su totalidad por el Poder Ejecutivo, a pesar de que Artículo 300, inciso 5, de la CPE establece que la elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos debería realizarse en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino.

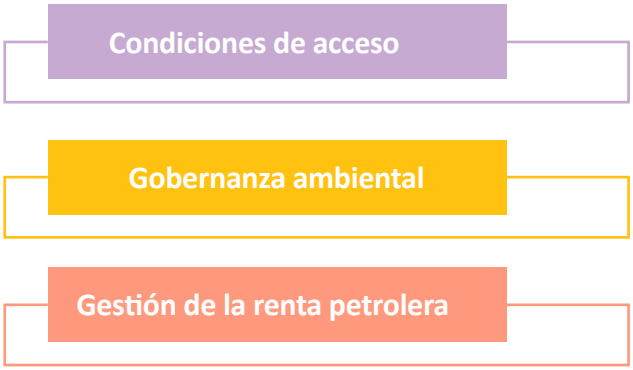
Con el propósito de ilustrar el análisis sobre la participación sub nacional en las decisiones del sector hidrocarburos, se ha seleccionado al Departamento de Tarija debido a que en este territorio se encuentran los campos productores más importantes del país; de hecho, su producción, tanto de gas natural como de hidrocarburos líquidos, representa cerca del 70% del total nacional.

Problemas en la participación sub nacional

Los principales problemas que impiden una mayor participación del nivel sub nacional en la toma de decisiones del sector hidrocarburos se resumen en los siguientes 4 puntos: i) limitaciones competenciales establecidas en la Constitución Política del Estado; ii) ausencia de planificación territorial articulada entre el nivel central y sub nacional; iii) falta de normativa específica para la participación en actividades de industrialización y comercialización en asociación con YPFB como lo establece la Constitución; y iv) falta de información desagregada y oportuna sobre la gestión del sector hidrocarburos.

Los cuatro problemas identificados anteriormente son transversales a tres aspectos de las decisiones sobre la explotación de hidrocarburos, como se ilustra en la gráfica 1. Estos criterios son aplicados a la realidad que vive el Departamento de Tarija, que, como se señaló anteriormente, es la principal región productora de hidrocarburos en Bolivia.

Gráfica 1 - Decisiones sobre la explotación de hidrocarburos



Condiciones de acceso

La Constitución Política del Estado en su artículo 298 establece que la política general sobre el territorio es competencia privativa del nivel central del Estado; aunque las políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial están establecidas por el artículo 300 de la Carta Magna como competencias exclusivas de los gobiernos departamentales, la elaboración de planes de ordenamiento territorial debe hacerse en coordinación con los planes del nivel central.

Un primer aspecto que debe ser considerado en el caso de Bolivia es que no existe una norma única o general de ordenamiento territorial, sino que se trata de varias disposiciones dispersas, de distinta jerarquía. Por su parte, los gobiernos departamentales autónomos, así como los gobiernos municipales autónomos, de acuerdo a la misma Constitución, si bien tienen competencia exclusiva en la elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, está supeditada a una coordinación con los planes de los otros niveles de gobierno; es decir, en este caso tiene primacía el nivel central del Estado.

La Ley de Hidrocarburos, vigente desde el año 2005, en su artículo 132 establece que no podrán licitarse, otorgarse, autorizarse ni concesionarse las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos en áreas protegidas, sitios Ramsar[2], sitios arqueológicos y paleontológicos, así como en los lugares sagrados para las Comunidades y Pueblos Campesinos. Sin embargo, en franca contradicción con dicha política, la misma Ley, en su artículo 122, establece claramente que prevalecerá la utilidad y necesidad pública de las actividades hidrocarburíferas[3].

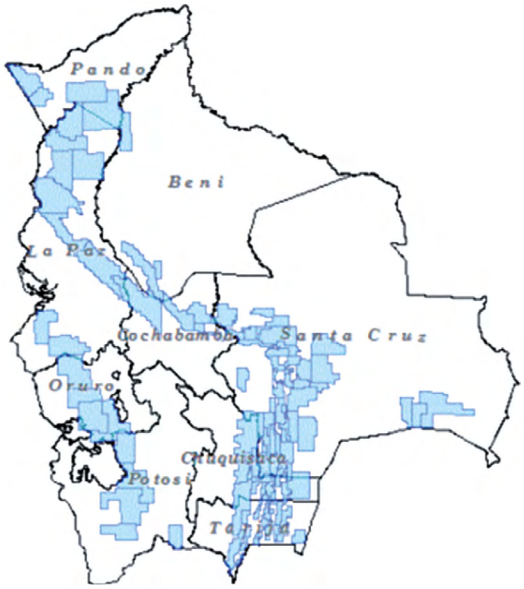
Este aspecto dio lugar a que, en mayo del año 2015, ante la necesidad de una actividad exploratoria que permitiera el descubrimiento y posterior desarrollo de nuevas reservas de hidrocarburos, el gobierno central emitió el Decreto Supremo N° 2366 que autoriza la exploración de hidrocarburos en parques naturales y áreas protegidas. Resulta importante mencionar que esta medida no ha sido consultada ni consensuada con los gobiernos autónomos departamentales ni tampoco con los municipales.

2 Se refiere a humedales, protegidos por la Convención de Humedales, celebrada en Ramsar, Irán, el año 1971.

3 Si bien la antigua ley de hidrocarburos Nº 1689 (vigente entre 1996 - 2005) también resaltaba la primacía del principio de necesidad y utilidad pública (art. 11) al no establecer restricciones para la actividad exploratoria, no contenía ninguna contradicción entre lo ambiental y las actividades hidrocarburíferas.

Actualmente la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) cuenta con cien áreas reservadas por el Poder Ejecutivo para la exploración de hidrocarburos (de color celeste en el mapa 1), quince de las cuales están sobrepuestas a parques naturales o áreas protegidas (de color verde en el mapa). Un claro ejemplo es el conflicto social que se ha producido en la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía[4], ubicada en el Departamento de Tarija, donde las comunidades se oponen a la actividad exploratoria en el bloque San Telmo Norte que se encuentra sobrepuesto a la reserva, cuya explotación, al ser una de las áreas reservadas a favor de YPFB, es interés de la estatal petrolera, del Ministerio de Hidrocarburos y del gobierno central.

Mapa 1 – Bolivia: Áreas reservadas para la exploración de hidrocarburos



Este tipo de decisiones del nivel central sobre dónde ubicar las áreas de exploración, se producen sin un debate con actores departamentales sobre el ordenamiento territorial o sobre las condiciones legales, técnicas, fiscales y ambientales bajo las cuales se realizan las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio.

Gobernanza ambiental

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 342 que es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente. Y establece claramente que la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente.

Si bien el Estatuto Autonómico Departamental de Tarija, aprobado en 2015, establece en su artículo 15 que el Gobierno Autónomo Departamental está facultado para evaluar el impacto ambiental y la contaminación del medio ambiente; ocasionado como consecuencia de toda la cadena de hidrocarburos en el marco de las políticas sectoriales, en Bolivia la entidad encargada de emitir la licencia ambiental para el sector hidrocarburos es el Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Asimismo, según el Decreto Supremo Nº 29033, la Autoridad Competente para conducir el proceso de consulta y de elaboración del EEIA es el Ministerio de Hidrocarburos, por lo que, al igual que en la zonificación y ordenamiento territorial, no existe margen de participación por parte del gobierno departamental o municipal en la realización del EEIA.

En este sentido, el ejercicio de la gobernanza ambiental por parte de los gobiernos sub nacionales, en cuanto al sector hidrocarburos se refiere, se encuentra limitada por estar supeditada al nivel central de gobierno (Ministerio de Medio Ambiente y Agua - Ministerio de Hidrocarburos) así como por la prevalencia de la "utilidad pública" establecida en la Ley de Hidrocarburos por encima incluso de cualquier planificación territorial.

4 http://elpotosi.net/nacional/20170112_en-tariquia-se-resisten-a-la-explotacion-hidrocarburifera.html

Existe poca información sobre los impactos ambientales que genera el sector hidrocarburos; por ejemplo, en las páginas Web del Ministerio de Hidrocarburos o del Ministerio de Medio Ambiente y Agua no se encuentra información sobre los EEIA de proyectos exploratorios como los que se pretende realizar en la reserva de Tariquía o en el Aguaragüe; tampoco existe un detalle de los mismos en las Rendiciones Públicas de Cuentas que realizan estas instituciones.

El impacto ambiental en Tarija, como primer departamento productor de hidrocarburos en Bolivia, ha sido significativo[5]. Una de las zonas con mayor exploración y explotación de hidrocarburos en ese departamento es la Serranía del Aguaragüe en la provincia Gran Chaco, donde se encuentra, además, el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Aguaragüe. En esta zona se desarrolló el campo petrolífero Sanandita donde han sido perforados más de 30 pozos entre 1926 y 1982.

Similar situación se produce con la anunciada exploración en el Bloque San Telmo que se sobrepone a la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía, que, como se explicó, tampoco fue consensuada en el marco del ordenamiento territorial con autoridades locales de Tarija[6]. En ambos casos (Aguaragüe y Tariquía) se trata de parques naturales que pueden ser explorados en búsqueda de petróleo o gas natural al amparo del Decreto Supremo N° 2366 de mayo de 2015, y que autoriza la exploración hidrocarburífera en estas zonas.

5 https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/03/04_Impacto-socioambiental-de-la-actividad-hidrocarburifera-sobre-las-poblaciones-y-comunidades-indigenas-en-Bolivia.pdf http://aclo.org.bo/bolivia/index.php/home/editoriales-aclo/1586-explotacion-de-hidrocarburos-y-contaminacion-de-los-espacios-de-vida.html

6 http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20171004/indigenas-protestan-contra-exploracion-tariquia

Gestión de la renta

A partir de la nueva Constitución Política del Estado del año 2009, Bolivia es un Estado Unitario, Plurinacional, Descentralizado y con Autonomías. En tal sentido la Carta Magna define un primer marco normativo competencial para los diferentes niveles de gobierno, el cual es complementado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización del año 2010.

Si bien la Constitución Política del Estado no otorga a los niveles sub nacionales ninguna competencia para la definición de tributos aplicables al sector hidrocarburos, en su artículo 300 otorga a los Gobiernos Autónomos Departamentales la competencia exclusiva sobre la administración de sus recursos por regalías, en el marco del presupuesto general de la nación, que además les son transferidos automáticamente. Adicionalmente la Constitución en su artículo 341 establece que son recursos departamentales:

- Las regalías departamentales creadas por ley.
- La participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos según los porcentajes previstos en la ley.
- Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales.

Esta competencia otorga a los gobiernos sub nacionales la potestad de definir políticas y financiar objetivos de desarrollo social y productivo que bien podrían promover la diversificación económica local, así como para acortar brechas de pobreza y desigualdad social existentes. Después de recaudados los principales recursos públicos en Bolivia, a través de los impuestos y las regalías[7], son distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno, como ya se explicó. El Departamento de Tarija, al ser el principal productor de

7 Compensación económica obligatoria pagadera al Estado, en dinero o en especie, en favor de los Departamentos productores por la explotación de sus recursos naturales no renovables.

hidrocarburos, toda vez que aporta el 70% de la producción nacional, se ha beneficiado de importantes ingresos fiscales por concepto de renta petrolera, que, sin embargo, no se han traducido en el desarrollo económico regional que se esperaba por una ausencia de planificación departamental consensuada que identifique claramente los objetivos de la inversión pública[8].

Propuestas de políticas frente a los tres problemas

Creación del Consejo Departamental de Hidrocarburos

Como resultado de diferentes espacios de debate e intercambio de opiniones con la sociedad civil tarijeña, se ha identificado que el departamento de Tarija, a pesar de ser el principal productor de hidrocarburos en el país, carece de un espacio de información y debate departamental sobre la gestión del sector. Si bien el departamento cuenta con expertos técnicos en materia hidrocarburífera, actores sociales involucrados, representantes políticos a nivel nacional, actores políticos interesados, instancias técnicas sectoriales, tanto en el gobierno departamental como en la asamblea legislativa departamental, estos no se encuentran articulados institucionalmente, carecen de información actualizada sobre proyectos de exploración, contenido de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, así como sobre el avance en actividades hidrocarburíferas y por lo tanto tampoco cuentan con elementos suficientes para la formulación de propuestas departamentales[9].

En este sentido, se propone la creación de un Consejo Departamental de Hidrocarburos como una instancia de debate y propuesta de política hidrocarburífera departamental, que establezca claramente una posición de la región sobre la ubicación de áreas de exploración, criterios para la selección de empresas petroleras con las que se suscriben contratos para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como propuestas sobre el contenido de dichos contratos. La posición que adopte este espacio en los diferentes aspectos de las actividades que conforman la cadena de valor del sector hidrocarburos, desde la exploración hasta la industrialización, deberá ser debatida con los representantes departamentales en la Asamblea Legislativa Plurinacional para que sean transmitidas a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Fortalecimiento a la participación del Representante de Tarija en el Directorio de YPFB

8 Fundación Jubileo, Impacto Económico y Social del Sector Hidrocarburos en Tarija 2005 - 2015, 2016.

9 Esta limitación ha sido remarcada por el Senador Fernando Campero Paz en el taller realizado en septiembre del año 2017.

La empresa petrolera estatal YPFB cuenta con un Directorio que constituye el órgano superior de la empresa que cumple funciones normativas, de fiscalización y dirección empresarial y, como es de suponer, muchas de las decisiones que se toman en el directorio de la estatal petrolera afectan de una u otra manera al departamento de Tarija, por ser el principal productor de hidrocarburos a nivel nacional.

Siendo que el directorio de YPFB está compuesto por un presidente ejecutivo y diez directores, de los cuales cuatro corresponden a cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos, correspondiendo uno de ellos a Tarija, éste debe ser el canal de comunicación entre las posturas departamentales sobre temas ambientales, normativos, fiscales e institucionales frente a YPFB.

Si bien actualmente el Departamento de Tarija cuenta con dos leyes sancionadas por la Asamblea Legislativa Departamental, ambas establecen específicamente cómo y quienes determinarían el perfil del Representante de Tarija ante el directorio, los medios de difusión de la convocatoria y la evaluación y selección de dicho profesional, pero omiten especificar sus funciones y darle obligación de rendición de cuentas y acceso a información sobre temas ambientales, fiscales o contractuales en las actividades de exploración y explotación.

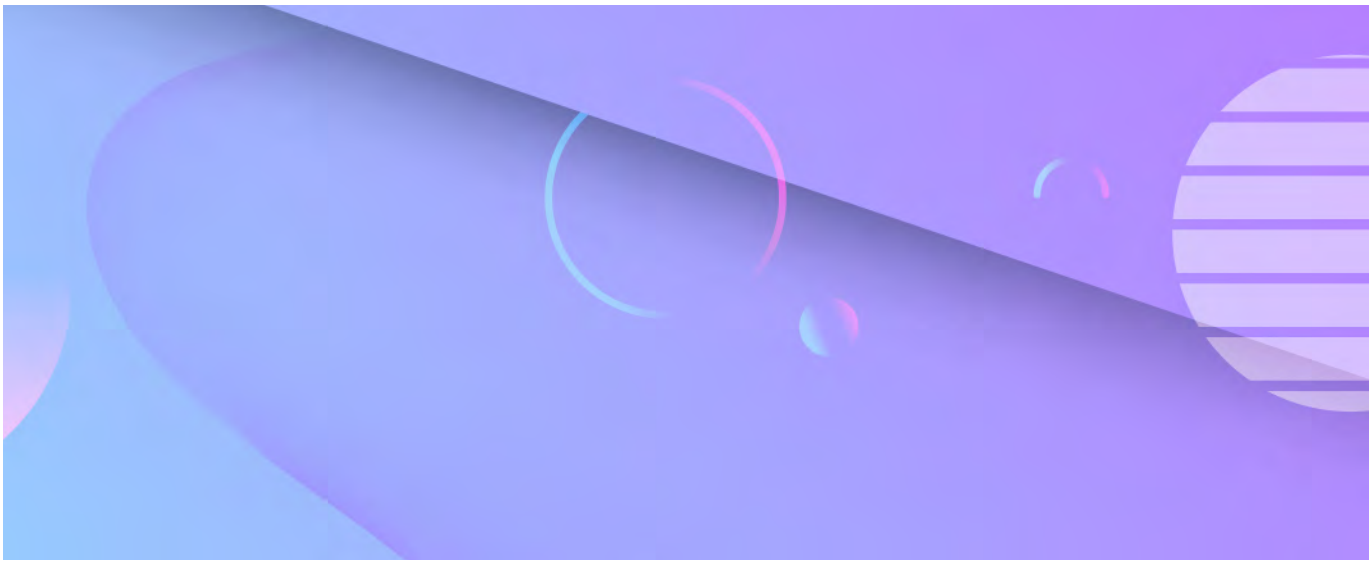
En este caso, sugerimos la elaboración de una ley que trate en general todos los conceptos claves relacionados del Representante de Tarija en el Directorio, desde su razón de ser, funciones, perfil, proceso de selección, entre otros. En dicho reglamento se establecería la forma de trabajo esperada del Representante de Tarija y las herramientas y canales de comunicación a través de los cuales el Director informará a la Asamblea Departamental, la Gobernación de Tarija y el Consejo Departamental de Hidrocarburos de Tarija los temas tratados en cada reunión de Directorio.

Pacto Fiscal departamental sobre la distribución y uso de la renta petrolera al interior del Departamento de Tarija

La distribución de la renta petrolera en Tarija ha seguido criterios como extensión territorial y ubicación de campos (Ej. 45% de la regalía hidrocarburífera en favor de la provincia Gran Chaco), distribución de un porcentaje a cada municipio (Ej. 1% de la regalía departamental para 8 municipios), financiamiento de programas productivos (Ej. PROSOL). Sin embargo, estos criterios no respondieron a una visión de desarrollo a largo plazo, basada en principios de corrección de inequidades verticales y horizontales, menos aún de sostenibilidad y ahorro.

En ese sentido, se propone un pacto fiscal departamental, entendiendo a éste como una serie de acuerdo entre los diferentes actores (políticos, sociales, privados, públicos, indígenas o campesinos) sobre temas políticos, económicos y sociales que defina las bases para el desarrollo humano integral de la población presente y futura del departamento de Tarija, considerando los ingresos y gastos, desarrollo de sectores económicos alternativos a los hidrocarburos, así como las necesidades y brechas existentes entre regiones y grupos poblacionales. En este sentido, un pacto fiscal departamental deberá estar basado en:

- La identificación y priorización de sectores económicos que deben ser desarrollados.
- La generación y captación de recursos, identificando fuentes de ingresos, así como posibles tributos, tasas o contribuciones que el gobierno departamental o los gobiernos municipales y regionales pueden implementar en el marco de sus competencias.
- La distribución de los ingresos a partir de un costeo de competencias en las Entidades Territoriales Autónomas del departamento y un diagnóstico de desequilibrios horizontales con indicadores sociales a nivel municipal.
- El uso de los ingresos con base en criterios de



equidad, cierre de brechas sociales, desarrollo productivo y económico, sostenibilidad de ingresos e inversiones y ahorro para generaciones futuras.

- La gestión de los ingresos y gastos, mediante marcos institucionales que consideren criterios de planificación, evaluación y control, gestión de recursos humanos, transparencia y acceso a la información.

Asimismo, se propone la creación de un Fondo de Desarrollo Departamental conformado a partir de porcentajes tanto de las regalías como del IDH. Los beneficiarios podrán acceder a dichos recursos bajo la presentación de proyectos al Consejo de Administración y Decisión que se implementará en el departamento de Tarija, el cual definirá la viabilidad de los proyectos de inversión que van a ser ejecutados por dichos fondos, en el marco de normas y procedimientos establecidos para dicho efecto.

Con el objetivo de crear condiciones para una mejor gobernanza de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos, se propone que el pacto fiscal departamental también debata la creación de un Comité Interinstitucional de Seguimiento y Control que tendrá la finalidad de velar el uso eficiente y transparente de los recursos de la renta hidrocarburífera, para que dichos recursos sean invertidos en proyectos orientados al desarrollo sostenible de Tarija.

Por último, a partir de la experiencia vivida en Tarija, luego del superciclo de precios del gas natural, se propone que el pacto fiscal departamental tenga entre sus pilares la discusión sobre la creación de un Fondo de Ahorro y Sostenibilidad Departamental, a partir del cual se genere ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos, de manera que permita estabilizar gastos cuando los recursos de las regalías e IDH se reduzcan. Dicho fondo podría ser creado a partir de la diferencia positiva entre el precio de exportación de gas natural previsto en el Presupuesto General de la Nación y el precio real observado en ese periodo. El departamento debe crear un marco normativo específico para dicho fondo definiendo, además del marco institucional, criterios de selección de inversiones que puede financiar el fondo que aseguren su rentabilidad, las reglas de retiro, y su forma de distribución.

Las competencias de los gobiernos sub nacionales en la toma de decisiones de la gestión del sector minero en Colombia[1]

Juliana Peña Niño[2]
Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central

Este artículo tiene por objetivo analizar el rol que juegan actualmente las entidades territoriales dentro del sector minero en Colombia, tomando como referente, de un lado, la Constitución Política de 1991, en su artículo 1, la cual afirma que Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, y, de otro, la legislación minera, específicamente la ley 685 de 2001, el Código de Minas (CM). En las páginas siguientes se analiza cómo los principios constitucionales entran o no en juego dentro del sector, materializados básicamente en el código de minas, y luego se esbozan algunas problemáticas que aparecen como obstáculos importantes para avanzar hacia la gobernanza de la actividad minera.

La actividad extractiva y la descentralización

La Constitución Política de Colombia (CP), en el capítulo 5, se refiere a la estructura y organización del Estado y a las competencias de cada uno de los órganos para garantizar el cumplimiento de los derechos, principios y valores que rigen el ordenamiento jurídico del país. Allí, se define que la rama ejecutiva está integrada por el presidente de la República, los ministros, jefes de departamentos administrativos, gobiernos departamentales y municipales, entre otros. Igualmente, establece que las entidades territoriales en Colombia son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, y que podrán serlo las provincias y las regiones cuando sean creadas, al tenor de lo señalado en la Constitución (Artículo 286) y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En la actualidad las entidades territoriales poseen gobierno propio, ejercen las competencias que les corresponden y administran sus propios recursos y los transferidos por el gobierno central.

El artículo 332 de la CP estipula que el Estado es propietario del subsuelo y sus recursos, lo que el gobierno nacional ha interpretado como facultad suya exclusiva para tomar decisiones sobre la

1 Este artículo se basa en el reporte "Participación de gobiernos sub-nacionales en la gobernanza de las industrias extractivas -sector minero- en Colombia" elaborado por Juliana Peña y Fabio Velásquez para el Natural Resources Governance Institute en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Fundación Ford.

2 Economista, Magíster en Política Social y Desarrollo, Coordinadora del Eje de Inclusión Social del Capítulo Región Central de Foro Nacional por Colombia.

explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. Esto configuró un manejo jerárquico de dichos recursos, lo que contrasta con la estructura descentralizada del Estado. En efecto, en este esquema los entes territoriales tienen funciones operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones pagados por las empresas extractivas establecidas en su territorio, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Los alcaldes, además, deben formular los planes de ordenamiento territorial y hacer cumplir los amparos administrativos aprobados por la Agencia Nacional de Minería (ANM) y otras funciones de vigilancia y control (en el siguiente apartado será analizado este punto con mayor detalle).

La Corte Constitucional, atendiendo las demandas interpuestas por diferentes sectores, analizó este esquema jerárquico y reiteró la necesidad de tomar en cuenta el principio de autonomía territorial. En consecuencia, ordenó al gobierno nacional acordar con las autoridades municipales, antes de conceder títulos de exploración o explotación, las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros[3]. Luego, la Corte reiteró la necesidad de concertar con los municipios la definición de las áreas de reserva minera de modo que no se afecte su competencia para reglamentar los usos del suelo, según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad[4].
En tal sentido, las autoridades mineras del orden nacional deben garantizar que "la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial"[5]. De otra parte, la Corte declaró inconstitucional, por vicios de forma, el artículo 37 del Código de Minas, que impedía a los municipios prohibir la actividad minera en su territorio6. Esta decisión implica redefinir el papel de los entes sub-nacionales en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales, así como los mecanismos para que los diferentes niveles de la administración del Estado actúen armónicamente.

Así, comienza a emerger en Colombia una corriente de opinión que aboga por un cambio de enfoque en el modelo de desarrollo que atienda las diferencias territoriales y poblacionales y que, si es el caso de un consenso, promueva el aprovechamiento del potencial extractivo del país con una planeación escalonada y sostenible en los territorios, con participación de los gobiernos sub-nacionales y sus comunidades, en el marco del Estado Social de Derecho. Este nuevo escenario se torna crucial para la implementación del Acuerdo final de Paz ya que, en ausencia del conflicto armado interno, la conflictividad se está produciendo en parte desde el sector extractivo.

La cadena de toma de decisiones en el sector minero

La toma de decisiones en la cadena de valor del sector está concentrada en las entidades nacionales, situación que ha generado serios problemas para el cumplimiento del ordenamiento jurídico; esto se debe a que el desarrollo normativo, las políticas públicas para el sector y su implementación no han logrado conciliar los principios constitucionales de República unitaria y descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales.

3 Sentencia C-123 de 2014.

4 El principio de coordinación se refiere a que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la nación. El de concurrencia implica un proceso de participación entre la nación y las entidades territoriales, en la intervención, el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida. Y el de subsidiariedad alude a que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, le está permitido apelar a la ayuda de niveles superiores -como el departamento o la nación- para que estos asuman, en principio temporalmente, el ejercicio de sus competencias hasta tanto se resuelva la situación que dio origen a la aplicación de estas medidas. Tomado de Sentencia T 622 de 2016.

5 Sentencia C-035 de 2016.

6 Sentencia C-273 de 2016.

Gráfico 1 - Competencias de las autoridades nacionales y sub-nacionales en las fases de un proyecto minero

* Según el caso dependiendo de la explotación proyectada se debe tramitar ante ANLA o CAR

En el gráfico 1 se presenta esquema que plasma la distribución de las competencias actuales de los gobiernos nacional, departamental y local en el proceso de toma de decisiones en el sector, en particular para el desarrollo de un proyecto minero. Esta revisión se hace a partir de las fases de un proyecto, en donde la correspondiente al seguimiento y control se plantea como una función transversal.

Se observa entonces que el rol de los alcaldes y gobernadores es de poco peso y se les asume como implementadores de las decisiones que ha tomado el nivel central, por lo deben acatar sus directrices y, además, lidiar con las consecuencias de las mismas en sus jurisdicciones. Esto se debe a que las funciones a su cargo -las de control y fiscalización- son las más complejas y conflictivas, sobre todo para los casos de minería ilegal, puesto que tienen muy pocos recursos económicos y humanos para llevarlas a cabo, y en algunos casos tienen relación directa con los actores de la minería en el territorio cuando son elegidos por los grupos de mineros con los que hacen alianzas para evitar controles y sanciones, o cuando los mandatarios tienen un título minero y una relación directa con la actividad. Además, la vigilancia y la sanción les pueden generar altos costos políticos y de gobernabilidad para sus administraciones, por lo que en muchos casos optan por ignorar o minimizar su rol en esta materia. Probablemente, el campo más importante de desempeño de las autoridades sub-nacionales es la recepción de rentas del sector extractivo y su gasto en beneficio del desarrollo local.

En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entidades descentralizadas y autónomas dentro del Sistema Nacional Ambiental – SINA, según la Ley 99 de 1993, tienen un papel más notorio en el manejo de licencias ambientales y de vigilancia en el cumplimiento de los planes de manejo ambiental, el cobro de tasas y otras facultades de monitoreo en su campo, funciones que ejercen con grandes dificultades.

Este sistema jerárquico y cerrado, sumado a las evidentes dificultades que han mostrado las entidades territoriales para cumplir sus funciones, ha traído consigo una fuerte tensión en el sector, situación que se traduce en serios retrocesos en términos de su gobernanza y tensiones con las autoridades territoriales y la ciudadanía, ya que los impactos ambientales, sociales, económicos y la incapacidad de gestionarlos son asumidos directamente en los territorios.

Los problemas del esquema jerárquico en la toma de decisiones del sector minero

La centralización de las decisiones que competen al Estado en la regulación de la industria extractiva en Colombia ha generado problemas de coordinación intra-gubernamental y de funcionamiento de los entes sub-nacionales, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

En las condiciones de acceso para la toma de decisiones

El gobierno central ha tomado de manera discrecional decisiones sobre dónde y cuándo explotar los recursos no renovables, sin tomar en cuenta las dinámicas de los territorios, sus autoridades y sus habitantes. Esto ha sucedido porque no existe un proyecto de ordenamiento territorial nacional que refleje la identidad nacional, regional y local, defina dónde se puede explotar recursos naturales, y bajo qué condiciones, y dónde no. Al contrario, el territorio colombiano ha estado dispuesto a través del otorgamiento de títulos mineros sin mayor criterio, desde el nivel nacional, para responder a los afanes cortoplacistas de obtención de rentas y a los intereses particulares. Esto ha impedido avanzar en la definición concertada de asuntos relevantes, como el uso del subsuelo en el marco de estrategias de desarrollo local, la orientación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el ámbito sub-nacional y la utilización de dispositivos de diálogo sistemático y de consulta previa para la toma de decisiones[7].

De otra parte, existe una baja capacidad institucional de los departamentos, los municipios y las corporaciones autónomas que, sumada a fenómenos de corrupción[8], reduce sus niveles de legitimidad y la confianza social en las instituciones, e impone barreras a las autoridades correspondientes para incidir de manera más efectiva en las decisiones del gobierno nacional sobre la actividad minera. Estos déficits institucionales plantean, además, algunos interrogantes sobre la participación de las comunidades en la toma de decisiones del sector. A ese respecto hay que señalar que la participación a través de canales institucionales ha brillado por su ausencia. Lo que se observa en años recientes es una creciente movilización de organizaciones sociales, comunidades locales, etnias y sectores políticos en contra de la actividad extractiva, especialmente minera. Esas expresiones traducen un sentimiento de exclusión social y la ausencia de esquemas

7 Los ajustes de estos instrumentos se hacen a puerta cerrada, sin vincular la participación democrática tal y como lo estipula el artículo 4 de la Ley 388 de 1997. No existe, por ejemplo, evidencia de que los Consejos Consultivos de Ordenamiento, reglamentados por el Decreto 879 de 1998 para municipios con población superior a los 30 mil habitantes, operen como lo señala la norma.

8 Semana.com (22 julio 2017). "El escándalo de los POT mágicos", Justicia. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial/533383

estables de relación entre las instancias de gobierno y entre éstas y los actores sociales involucrados en la actividad extractiva.

A ello se añade un elemento no secundario en el análisis del rol de los gobiernos sub-nacionales: la ley 70 de 1993 otorgó a las comunidades afrodescendientes la propiedad colectiva del territorio y creó los Consejos Comunitarios como mecanismo de manejo colectivo de este último. La aplicación de esta ley ha generado tensiones adicionales entre los Consejos Comunitarios, que reclaman el dominio del territorio, y los alcaldes municipales en cuya jurisdicción se localizan los territorios colectivos. Dichas tensiones afectan la definición de usos del suelo y la decisión de explotar el subsuelo. Algunos Consejos Comunitarios han avalado la presencia de minería informal, incluso ilegal, en su territorio, lo que añade dificultades al ejercicio de las competencias de vigilancia de la actividad minera por parte de las autoridades públicas.

En la gobernanza ambiental

Los estudios de impacto ambiental (EIA) muestran déficits como instrumentos para el análisis de los efectos de la actividad extractiva, pues no consultan a fondo el sentir de las comunidades ni parten de lecturas estratégicas del territorio que permitan valorar el alcance de dichos efectos. En términos de la participación ciudadana en este proceso, los lineamientos definidos para los EIA estipulan fases de consulta a las comunidades para analizar impactos, medidas de manejo e información general sobre el proyecto; además, la autoridad ambiental debe verificar si este procedimiento se efectuó. Sin embargo, esos requisitos a veces se cumplen como formalidades y no con la intención de vincular a la población local a la realización de las evaluaciones ambientales. En consecuencia, los planes de manejo ambiental carecen de solidez y no cuentan con eficientes sistemas de control y vigilancia que permitan al gobierno sub-nacional y a las comunidades alertar sobre manejos inadecuados y efectos no controlados.

De otra parte, la minería ilegal, al no tener control alguno en la práctica, termina por convertirse en uno de los más importantes factores de depredación ecológica del territorio. Aunque el gobierno central es consciente de la necesidad de emprender una cruzada para eliminar esta actividad, y lo ha intentado en alianza con las autoridades departamentales y municipales, el problema no está resuelto.

Un tema que comienza a generar preocupación es el cierre de minas como fase clave en la

restauración social y ecosistémica del territorio. Hasta el presente, esa cuestión no posee en Colombia la atención que merece. Existen esfuerzos de algunas compañías para atender este asunto, pero la ausencia de normas y términos de referencia claros para los planes de cierre es una de las deficiencias más notorias, cuya solución en parte puede provenir de los gobiernos sub-nacionales.

Estos problemas adquieren mayor notoriedad debido a las debilidades de la institucionalidad ambiental a nivel nacional y sub-nacional. Los déficits a ese respecto son preocupantes: por un lado, los asuntos ambientales siguen ocupando una posición secundaria en las discusiones de política pública, ya que predominan los intereses económicos de corto plazo; por otro, la centralización de las decisiones en manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) dificulta el funcionamiento del SINA, lo que se traduce, entre otras cosas, en una desarticulación entre el MADS y las CAR, estas últimas agentes vertebrales de la implementación de las políticas ambientales en las regiones.

Las CAR durante su historia han sido muy heterogéneas en términos del cumplimiento de sus funciones[9], sin embargo la mayoría se han venido debilitando, por varios factores: la falta de coordinación entre el nivel nacional y el regional repercute en la ausencia de una actuación armónica y unificada frente a proyectos de gran envergadura, por problemas de corrupción y por la distribución inequitativa entre ellas de los recursos disponibles para su funcionamiento. Esto repercute en su baja capacidad institucional para realizar los procedimientos de licenciamiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las licencias, tal como lo aseguró un informe de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR) en 2016, según el cual varias Corporaciones presentan problemas de eficacia en sus labores de control (fallan en el cobro de licencias ambientales, no sancionan a los infractores y tienen una débil gestión de cobro de multas)[10].

En la gestión de la renta

En 2012 fue reformado el Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia con un triple propósito: lograr una mayor equi-distribución de la renta; mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos, sobre todo a nivel sub-nacional; y aumentar el efecto positivo de la renta extractiva en la calidad de vida de la población. Después de seis años de implementación, la CGR en un reciente estudio identificó tres fallas críticas en su funcionamiento: i) fragmentación de los recursos lo que ha conducido a que buena parte de las obras tengan poco impacto y bajo alcance; ii) lentitud en la aprobación y ejecución de los proyectos (los entes territoriales se quejan de alta burocratización); y iii) el Sistema no ha logrado combatir la corrupción y se siguen viendo "elefantes blancos" y obras abandonadas[11].

La reforma ha dejado un sinsabor: en primer lugar, la reducción de las transferencias directas a los municipios y departamentos productores no ha sido compensada por el acceso a los fondos creados. En segundo lugar, las entidades territoriales con mayores índices de pobreza son las que tienen menor acceso a dichos fondos, lo que se ha traducido en la sub-ejecución de estos últimos[12] y en una ampliación de la brecha de desarrollo entre regiones.

9 Se pueden agrupar en tres: ejecución de las políticas ambientales en el ámbito regional; ejercicio de la autoridad ambiental; y la promoción de la planificación y el ordenamiento ambiental territorial y sectorial

10 Contraloría General de la República. (2016). "Un gran porcentaje de las CAR no cumple con eficiencia de labores de control ambiental", Comunicado de Prensa N° 89, 27 mayo.

11 Semana.com (17 marzo, 2018). ¿Hora de cambiar la fórmula del sistema de regalías?, Economía. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/contraloria-cuestiona-al-sistema-de-regalias-por-la-baja-ejecucion/560687 Acceso: 27 marzo 2018

12 La Contraloría General ha reportado que para el 2015 el 40%

Adicionalmente, a pesar de que el gobierno ha implementado algunas estrategias para visibilizar la gestión del Sistema y transparentar la información sobre el sector, como por ejemplo el mapa de regalías y la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la ciudadanía aún está lejos de ejercer un real control a la gestión de estos recursos. El mapa de regalías es aún desconocido por los habitantes en los territorios. Por su parte, el EITI no logra aún tener impacto sub-nacional, pues los informes respectivos registran información agregada que poco dice a la población en las regiones.

Uno de los principales argumentos para llevar a cabo la reforma al Sistema de Regalías hace seis años fue el de suprimir la corrupción y el clientelismo en los territorios. La constatación de la mala asignación de recursos, el despilfarro y/o la pérdida de los mismos fueron argumentos suficientes para que el gobierno nacional propusiera una reforma centralista, bajo la premisa de que el nivel nacional tenía mayor capacidad de administrar los recursos. Esto tuvo como consecuencia la desfinanciación de la inversión en los municipios y departamentos, sobre todo en aquellos que dependían de este tipo de recursos para cumplir con su programa de gobierno y su plan de desarrollo.

Las protestas sociales no se han hecho esperar: los habitantes de los territorios donde se desarrollan proyectos extractivos esperan obtener retribuciones y compensaciones por los impactos de la actividad y, al contrario, sienten que el dinero recogido debe ahora repartirse entre un número mayor de territorios. Sienten, en otras palabras, abandono y exclusión, y acuden por tanto a los medios que tienen en sus manos: la fuerza de la voz colectiva y la búsqueda de escenarios propios de expresión (la movilización y la protesta) para hacerse oír por parte de las autoridades nacionales y sub-nacionales.

Propuestas para mejorar el sistema de decisiones y avanzar hacia la gobernanza del sector

Teniendo en cuenta la jurisprudencia de las Altas Cortes y los principios de autonomía territorial y participación ciudadana consignados en la CP, se concluye que tanto las autoridades territoriales como las étnicas deben tener mayor incidencia en las decisiones relacionadas con la extracción de recursos naturales. Por ello, es necesario comenzar a equilibrar esa relación, de tal manera que esas autoridades tengan mayor injerencia en las decisiones que afectan su territorio.

La intervención del nivel sub-nacional debe ser transversal a la cadena de valor, de manera que tenga un rol en todas las fases. Su participación no debe reducirse a las labores de control y fiscalización, que sin duda son importantes, sino que debe ser tenida en cuenta desde el momento en que se toma la decisión de otorgar un título minero -planeación- hasta el cierre. Además, debe ser partícipe en la elaboración y planificación de una política minera. Ello no implica que se supriman competencias del nivel nacional ni que el sistema de toma de decisiones vaya a operar a la inversa; por el contrario, las autoridades locales deben estar presentes para apoyar, controlar y actuar de manera coordinada sobre los acontecimientos en el territorio.

Así, tal y como lo ha reiterado la Corte, en la planeación se requiere de un mecanismo de concertación para garantizar el principio de autonomía. El gobierno nacional y los territoriales deben llegar a un acuerdo sobre la decisión de planear la actividad minera en un territorio determinado. Ninguno de los dos puede tener potestad única y absoluta sobre la decisión, por lo tanto, la vinculación de ambos es imprescindible.

Para la fase de exploración, es crucial que toda la información correspondiente esté a disposición de las autoridades locales y la ciudadanía; por lo

de los proyectos aprobados en 2012 han sido terminados; el 32% de las iniciativas de 2013 se ha finalizado y tan sólo el 4% de las respectivas en 2015, Véase Foro Nacional por Colombia (2016). Informe del Sector Extractivo 2015. Pp94-95.

tanto, la generación, transparencia y acceso a la información pertinente es condición esencial para asegurar una concertación y toma de decisión más asertiva y objetiva. Igualmente, durante la explotación debe haber una permanente interlocución con las Corporaciones Autónomas y con la autoridad minera para la vigilancia y seguimiento a los términos de los contratos e instrumentos respectivos.

Para garantizar la resiliencia territorial, es decir, la capacidad del territorio de recuperar sus características naturales, es importante que en esta fase participen las autoridades territoriales. Estas últimas deben hacer seguimiento a los planes de cierre y coordinar con las entidades nacionales para que dichos planes se realicen de acuerdo a las condiciones reales del territorio.

Para alcanzar este cometido, el de aumentar la participación y rol del nivel territorial, se debe desarrollar una estrategia paralela de fortalecimiento de capacidades institucionales del nivel local y regional para habilitar a estos actores -funcionarios públicos- a una intervención argumentada y técnica, para reducir las asimetrías de poder; adicionalmente, se deben activar y reforzar mecanismos de control para mitigar los riesgos de cooptación y corrupción en lo local.

Y finalmente, el logro de estos cambios implica realizar algunos cambios normativos. En primer lugar, es imprescindible acatar los fallos de la Corte, por ejemplo, la expedición de una ley que defina la forma de concertación entre el gobierno nacional y los entes territoriales. Segundo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011) debe incluir las competencias de los entes territoriales en el manejo de los recursos naturales, de los temas fiscales, tributarios entre otras. Además, debe subsanar el vacío que existe actualmente por la caída del artículo 37 del Código de Minas (CM). Tercero, es urgente la reforma de este último, la cual fue un mandato de la Corte y el gobierno nacional no ha tenido la voluntad necesaria para llevarla a cabo. Y, por último, urge una reforma del SGR pues se evidencia un desgaste del actual Sistema. Se debe plantear una estructura que permita mayor agilidad en la ejecución de los recursos, definir la priorización del gasto, establecer metas concretas de inversión con sus respectivos impactos esperados y buscar una nueva reasignación de regalías directas que le devuelva un mayor porcentaje a los territorios productores.

Lineamientos de política pública para la participación sub-nacional en los territorios petroleros del Ecuador[1]

Carolina Peña y Alvaro Andrade[2]
Grupo FARO

Introducción

Desde la década de los setenta Ecuador ha sido un país dependiente de los ingresos petroleros, los cuales han configurado de varias maneras, y según el gobierno de turno, su estructura fiscal, institucional y política. Algunos ejemplos de la influencia de este sector incluyen: el Presupuesto General del Estado (PGE) y las reglas de finanzas públicas que se realizan con base en un precio referencial del petróleo; también, las empresas públicas petroleras son consideradas estratégicas para el país, y la repartición de los ingresos petroleros a nivel local ha estado sujeta a varias reformas. La totalidad del petróleo se extrae de la región amazónica, una zona con alta biodiversidad y rica en recursos naturales, donde se encuentran ubicadas poblaciones mayormente indígenas y con una alta concentración de pobreza. Son parte de la Amazonía seis provincias con sus respectivos cantones (ciudades) y parroquias que a su vez son representados por gobiernos locales. En consecuencia, se pensaría que la toma de decisiones del sector extractivo debería contar con la participación activa de los pueblos indígenas y comunidades afectadas; sin embargo, la constitución reconoce a este sector como estratégico para el desarrollo del país y su gestión recae en el Ejecutivo, lo cual no necesariamente se traduce en un redireccionamiento de la renta generada por las industrias extractivas hacia el nivel local.

Este documento presenta tres propuestas de política que buscan brindar un rol de acompañamiento a los municipios en los procesos de gobernanza local petrolera, complementado por un programa de fortalecimiento de capacidades locales y la conformación de un espacio de diálogo multi-actor a nivel local.

Oportunidades a nivel territorial

La provincia de Orellana se encuentra situada en el nororiente del país, ocupa un territorio de aproximadamente 22.000 kilómetros cuadrados, siendo la tercera provincia más grande del Ecuador. A pesar de su extensión, es una de las provincias menos pobladas, habitan aproximadamente 153.453 mil personas según las proyecciones del Censo 2010 al 2017. En este último año, en

1 Este artículo recoge los hallazgos de la investigación *"Propuestas de Política Pública para promover la participación de gobiernos sub-nacionales en la gobernanza del sector petrolero en Ecuador"*, realizada en junio 2017 por Juan José Herrera y Sebastián Jarrín desde Grupo FARO para el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI).

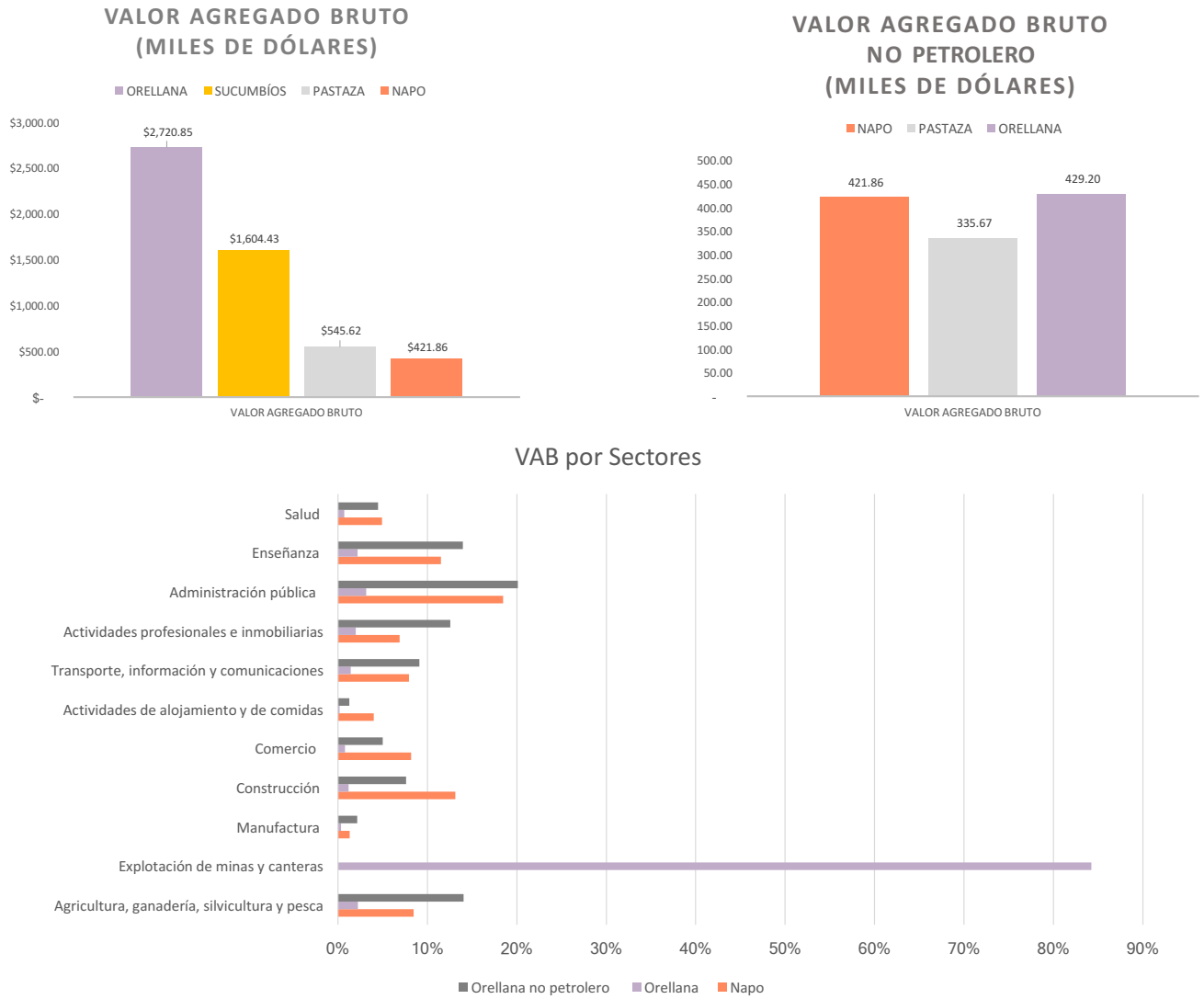
2 Economistas, forman parte del equipo de investigación del Área de Desarrollo Sostenible y Ciudades, del Grupo FARO.

Ecuador se explotaron 194 millones de barriles de petróleo, de los cuales el 32% aproximadamente fueron extraídos en los 10 bloques petroleros ubicados dentro de la provincia (Ministerio de Hidrocarburos, 2018). Además, se ubica gran parte de una de las áreas protegidas más grandes del país, el Parque Nacional Yasuní y representa uno de los centros administrativos más importantes de la Amazonía.

A pesar de tener el Valor Agregado Bruto (VAB) más alto de la Amazonía ($2.720 millones) según los datos del Banco Central del Ecuador (BCE) al 2016, el desarrollo de otros sectores económicos de la provincia ha sido mínimo en comparación de otras provincias Amazónicas como Napo y Pastaza, que basan su economía en el comercio, el turismo, la ganadería y la agricultura. El VAB petrolero de Orellana representa el 84% del total de la provincia (BCE, 2016). La economía de Orellana depende casi exclusivamente de las actividades petroleras; los hoteles, restaurantes y comercio interno se relacionan directamente con este sector.

Los siguientes gráficos muestran la importancia que tiene la producción petrolera en la provincia y también cómo esto marca diferencia en relación al VAB de las provincias vecinas.

Gráfico 1. Valor Agregado Bruto Provincial



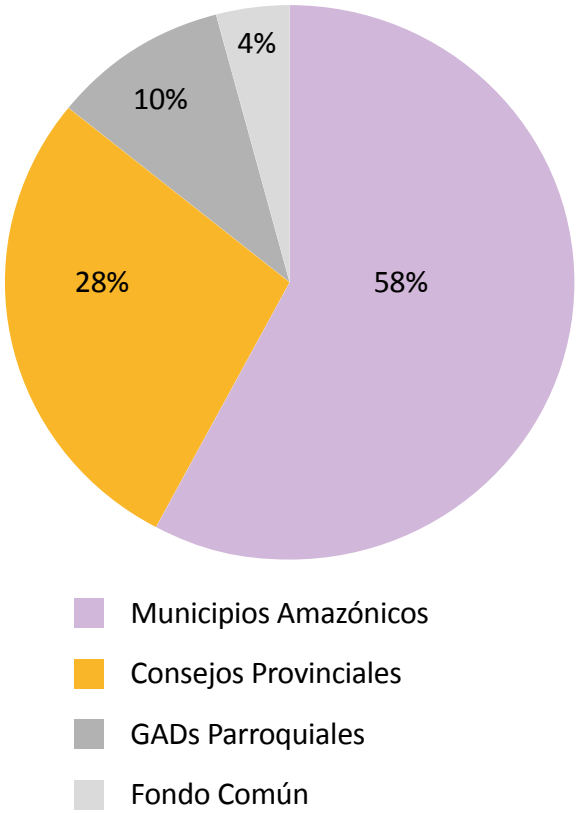
Elaboración: Grupo FARO Fuente: Banco Central, 2016

Durante las fases de exploración y explotación, el gobierno central a través del Ejecutivo, o de entidades públicas centrales, es el que toma todas las decisiones. Por ejemplo, las decisiones sobre el inicio de actividades de exploración o explotación y sobre la caducidad y traspaso de contratos petroleros son tomadas por el Ministerio de Hidrocarburos. De igual manera, bajo los lineamientos del Ejecutivo, el Ministerio toma la decisión sobre si el aprovechamiento de bloques se realiza a través de empresas públicas o privadas. En el segundo caso, la Secretaría de Hidrocarburos mantiene un rol activo a través de la licitación de bloques para exploración o explotación y a través de su adjudicación, suscripción de contratos y manejo de relaciones con entidades privadas.

Finalmente, a pesar de que los gobiernos locales reciben recursos financieros con el objetivo de ser compensados por los efectos negativos inherentes a la actividad extractiva y a la disminución del patrimonio nacional, no mantienen un rol sobre la decisión acerca del destino de estos recursos debido a que la política es dictada desde el gobierno central, que se rige por la normativa vigente.

En el contexto actual, es necesario resaltar que en mayo de 2018 se aprobó en la Asamblea Nacional el proyecto: *"Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica"* (Ley Amazónica), la cual reformuló la distribución de la renta petrolera a nivel local, con el objetivo de reducir las inequidades existentes en los presupuestos asignados en la Amazonía. Con la aprobación de dicha ley, se estableció la creación de un Fondo Común el cual se destinará al financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial, al cual podrán acceder los pueblos y nacionalidades indígenas a través de sus organizaciones representativas y un Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico del cual se asignará el 28% para GAD provinciales para inversión en vialidad, transporte y reparación ambiental, el 58% para GAD municipales para inversión en alcantarillado, agua potable y saneamiento y el 10% para GAD parroquiales y el 4% para el Fondo Común.

Gráfico 2. Repartición sobre el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico



Fuente: Ley Amazónica, 2018

Desafíos en Ecuador

Tradicionalmente las economías de América Latina se han caracterizado por ser primario-exportadoras, dependientes de la extracción y venta de commodities a mercados internacionales; entre ellos destacan los productos agrícolas y la exportación de recursos no renovables como minerales, gas y petróleo. Esto ha generado que los países de la región diseñen su planificación e inversiones orientadas a la extracción y venta de recursos naturales y que los territorios extractivos basen su desarrollo en estas actividades.

En los territorios extractivos se ha generado un proceso que se podría considerar perjudicial: la dependencia de los recursos primarios por décadas en el largo plazo ha resultado nefasta. Inicialmente se consideró la explotación de estos recursos como fuente fundamental de financiamiento para el desarrollo, con una visión mucho más amplia que consideraba a estas actividades como instrumento de cambio en los territorios de forma que se pudiera reducir progresivamente su dependencia a medida que el desarrollo generara resultados. Sin embargo, y en contra a esta lógica, la explotación de estos recursos está vinculada en muchos casos a mayores condiciones de pobreza, desigualdad, servicios públicos de baja calidad, el retraso en el crecimiento económico, poca planificación y, en muchos casos, contaminación ambiental. Esta paradoja se conoce tradicionalmente como la "maldición de los recursos", un mal que se presenta en los territorios que se han especializado en la exportación de materias primas.

Complementario a lo anterior, el estudio de caso realizado por Herrera, J. y Jarrín, S. (2017) en las provincias de Napo y Orellana en Ecuador para recabar información sobre las principales problemáticas de la gobernanza y participación de la renta petrolera, basadas en las experiencias de actores locales clave en estos territorios, coincide con esta lógica; además los autores encontraron desafíos propios de la dinámica ecuatoriana.

El estudio contempló reuniones con alcaldes, prefectos y representantes del ejecutivo descentralizado, además de otros actores relevantes a nivel local. Durante los encuentros realizados los actores identificaron que existe una concentración en la toma de decisiones del sector extractivo en cabeza del Ejecutivo a través del Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Finanzas, Ministerio del Ambiente, entre otras instituciones estatales. Por otro lado, los actores locales coinciden en que aún existe una limitada articulación entre el nivel central y local para generar acciones y toma de decisiones estratégicas.

Entre los principales desafíos a nivel local que los actores manifestaron en relación con la participación en la gobernanza y gestión de la renta del sector petrolero en los territorios estudiados se identificaron los siguientes:

- **Normativa:** Existen marcos legales que regulan la gobernanza y la institucionalidad del sector petrolero a nivel nacional y local que superponen esquemas en los cuales prevalece el Estado central sobre los municipios. Además, los marcos legales incentivan la explotación de petróleo en detrimento de otras regulaciones sobre protección ambiental y conservación.

- **Competencias y articulación de actores:** existe una marcada falta de articulación entre los actores que trabajan a nivel local que duplica esfuerzos y causa ineficiencia. Se requiere coordinar acciones interinstitucionales y con otros actores que sean necesarias para articular estrategias más integrales y participativas para el desarrollo sostenible de los territorios.

- **Capacidades técnicas a nivel local:** los actores a nivel local, principalmente en los municipios de la Amazonía, no cuentan con la capacidad para presentar propuestas de proyectos de manejo de renta, diversificación o de monitoreo ambiental técnico que se requiere para la adecuada gestión y gobernanza de los recursos.

- **Diversificación productiva y dependencia de los recursos naturales:** El desarrollo de los territorios petroleros, especialmente la provincia de Orellana en el estudio, muestra que la alta renta que genera la explotación petrolera evita que se genere una visión de desarrollo de largo plazo basada en

la potenciación de otros sectores. Estos territorios son muy sensibles a las variaciones de los ingresos petroleros; el fin del súperciclo de las industrias extractivas ha marcado la necesidad de replantear la dinámica económica y productiva a nivel local.

Los actores locales han resaltado varios desafíos que se presentan durante la toma de decisiones del sector petrolero, estos desafíos han conducido históricamente a conflictos políticos, ambientales o legales, que, junto a políticas de redistribución escuetas, han generado un retraso social, económico y ambiental en las ciudades de la Amazonía.

De acuerdo a estudios previos realizados en la Amazonía, se puede evidenciar que una de las principales problemáticas es la ausencia de capacidades en los actores locales relevantes para el sector petrolero. Por tal razón, los actores reconocen la necesidad de fortalecer sus capacidades para monitorear impactos ambientales, gestionar proyectos, entre otros; a su vez, reclaman en el corto plazo involucrarse de manera directa en los procesos de toma de decisión sobre el sector extractivo.

Algunos lineamientos de política pública sub-nacional

Con base en el análisis anterior, a continuación se presenta unos lineamientos de política pública que buscan promover e informar el debate en Ecuador y la región, y contribuir a la construcción de una mejor gobernanza local del sector petrolero, brindado un rol más protagónico a los gobiernos locales en la toma de decisiones. En la siguiente sección se detallan tres lineamientos que pueden guiar el diseño de políticas públicas territoriales en las zonas de producción petrolera en Ecuador.

1. **Proceso de acompañamiento por parte de los municipios**

Uno de los principales hallazgos de la investigación señala que los GADs municipales no tienen un rol activo en la toma de decisiones sobre el sector petrolero. Es por ello, que para poder asignar a los municipios en el futuro un rol más activo, es necesario construir capacidades y hacerlos parte del proceso, por lo menos mediante el acompañamiento para que su voz sea considerada.

Se identificó los principales procesos de toma de decisión en los cuales los municipios podrían desarrollar un rol específico:

a. **Consulta previa:** Los procesos de consulta previa se encuentran regulados por el

"Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos", y ejecutados por la Secretaría de Hidrocarburos. Según este marco, también interviene el Ministerio del Ambiente, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Los espacios de participación previstos en este marco legal se refieren a audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, mesas ampliadas, foros públicos de diálogo, talleres de información y socialización, campañas de difusión, entre otros. A través de esta propuesta se busca crear un espacio dentro de estos procesos de socialización a los municipios, donde puedan aportar con su visión sobre las implicaciones que representan los nuevos procesos de exploración y explotación petrolera para las ciudades ubicadas dentro de la zona de influencia.

b. **Socialización de impactos ambientales:** El Ministerio del Ambiente es el encargado de procesos de gestión ambiental tales como socialización de potenciales impactos, la reparación ambiental, la socialización de los estudios de impacto ambiental y los planes de manejo. A través de las direcciones ambientales, los municipios mantienen un rol de acompañamiento; considerando esto y debido a su cercanía con los ciudadanos, podrían ser un potencial canal de comunicación para difundir estos procesos y, en caso de derrames u otras afectaciones, estar informados y poder actuar de manera eficiente y coordinada con el Ministerio del Ambiente.

c. **Licitación de contratos:** la Secretaría de Hidrocarburos lleva los procesos de adjudicación y seguimiento de contratos, y mantiene las relaciones con las empresas privadas que exploran y explotan petróleo. Se propone invitar a un representante de los municipios para que participe de estos procesos y así pueda conocer las propuestas de las empresas, crear relaciones y reducir los conflictos futuros.

d. **Diseño y adjudicación de proyectos de desarrollo local:** los municipios mantienen un rol en la decisión del destino de los fondos petroleros para proyectos de desarrollo local; sin embargo, existe una escasa coordinación entre las entidades que reciben fondos para inversión local en la Amazonía y los municipios, a pesar de contar con planes de desarrollo local donde se definen las prioridades de las ciudades. En este sentido, contar con el acompañamiento de los municipios en los procesos de toma de decisión sobre el destino de los recursos petroleros para el nivel local es clave para identificar las prioridades de inversión y canalizar de manera eficiente estos recursos.

Para que esta propuesta de acompañamiento en cuatro espacios específicos tenga resultados positivos es necesaria una estrategia de lobby por parte de organizaciones sociales, municipios, prefecturas y asociaciones municipales con las autoridades del sector. Así, se busca que las autoridades generen marcos legales como instructivos complementarios a los reglamentos y leyes que garanticen la participación activa de los municipios en estos proyectos. Esta propuesta puede ser estudiada en los espacios de diálogo que se desarrollarán en secciones previas.

2. Programa de fortalecimiento de capacidades

La falta de capacidades a nivel local se identifica como una problemática en la gobernanza y la gestión del sector petrolero, que impide a los gobiernos locales acceder a renta petrolera y participar en procesos previos a la explotación, tales como estudios de impacto ambiental, planes de manejo u otros. El problema es mayor

en zonas rurales, donde precisamente se asientan los campos extractivos, lo cual permite evidenciar la asimetría de información y capacidades entre actores que deberían tener mayor participación en la toma de decisiones.

Dado este contexto, se plantea trabajar, paralelamente a los espacios de diálogo, en el fortalecimiento de capacidades de actores en los gobiernos locales (municipios, prefecturas) relacionados al sector petrolero, en temas de desarrollo de proyectos, gestión ambiental y de renta. La metodología de trabajo está basada en talleres participativos y en una malla curricular que responda a las necesidades de los actores a nivel local. Este fortalecimiento de capacidades necesita ser complementado por otros espacios que se enfoquen en temas referentes al sector petrolero; es por eso que la alianza con universidades es clave para fortalecer las capacidades existentes y generar el conocimiento necesario a futuro, tanto a nivel técnico como administrativo de forma permanente.

Para la generación de mecanismos que fomenten el desarrollo de capacidades fueron identificados tres espacios que podrían aportar significativamente a la construcción de capacidades que son: alianzas con universidades, alianzas o entrenamientos en empresas privadas y la creación de un Centro tecnológico y de fomento productivo.

3. Espacios de diálogo participativo multi-actor

Existe una desarticulación entre el trabajo de las instituciones centrales, los gobiernos locales (municipios y prefecturas) y las instituciones locales. Durante la investigación se pudo evidenciar que, aunque los municipios, prefecturas y las instituciones locales trabajan en temáticas similares, no existe un trabajo articulado que evite duplicar esfuerzos y usar recursos de forma eficiente.

Ante estos problemas se identifica la necesidad de contar con espacios que fomenten un diálogo participativo y que permitan una adecuada interacción entre actores en todos los niveles. Esta propuesta tiene como objetivo conformar espacios de diálogo participativo en el que los actores que tienen competencias sobre la gestión de los recursos naturales y manejo ambiental, tanto a nivel local como nacional, así como de la renta proveniente del uso de estos recursos, puedan exponer sus necesidades y aportes al trabajo relacionado con la extracción de recursos y explorar sinergias para un trabajo articulado. Así, se promoverá una mejor gestión local que incremente los niveles de gobernanza y toma de decisiones participativas en el sector petrolero.

Este tipo de espacios son de gran importancia para promover y fortalecer la participación a nivel sub-nacional en la gobernanza del sector petrolero ecuatoriano. De igual manera, buscan generar una reflexión participativa, inclusiva e integral sobre la ejecución y toma de decisiones articuladas frente a la gestión de recursos naturales y las actividades extractivas. Entre los principales actores que se busca involucrar dentro de estos espacios están:

- Gobierno Central: Ministerio de Hidrocarburos, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), Ministerio del Ambiente (MAE), Secretaría de Hidrocarburos (SHE), Petroamazonas, Petroecuador y Ecuador Estratégico.
- Gobiernos locales: Gobiernos provinciales y Gobiernos municipales.
- Organizaciones sociales: líderes comunitarios de las zonas que se han visto afectadas por estas actividades.
- Otros actores: se considera la participación de actores de empresas privadas y academia como IKIAM, UEA, UTPL y USFQ.

Con la realización de este tipo de espacios se busca institucionalizar la generación de diálogo en el que los diferentes niveles de gobierno y actores

locales puedan vincularse, tomar decisiones y ejecutar acciones articuladas basadas en la confianza y la participación. Además, buscan apoyar la generación de acuerdos y políticas públicas que garanticen participación entre las partes que están directamente involucradas en el uso de los recursos naturales en las zonas de intervención para poder generar proyectos, mitigar y solucionar conflictos ocasionados en territorios donde se han realizado actividades de extracción petrolera.

La "Ley Orgánica Especial de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica", aprobada en mayo de 2018, rige para las instituciones públicas y privadas, personas naturales o jurídicas que desarrollen sus actividades en las provincias amazónicas de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe. En esta se acordó la creación del Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica para la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado.

Conclusiones

La provincia de Orellana por su diversidad tiene potenciales sectores de desarrollo que pueden apoyar a la diversificación económica y productiva de su territorio; sin embargo, es necesario pensar en un paso previo. Ningún proceso de desarrollo puede ser efectivo si no existe la institucionalidad, participación y capacidades adecuadas. Es por esto que una de las primeras propuestas para apostar a la diversificación económica de la provincia es el desarrollo de un mayor nivel de contenido local que fortalezca el conocimiento de los habitantes, su capacidad de generar industria y, por otro lado, la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos locales para enfrentar el reto que significa reducir la dependencia de la extracción de recursos naturales.

Para esta apuesta el rol de la academia, el sector privado y la sociedad civil es fundamental. Se ha demostrado que el gobierno no puede actuar sólo ante los nuevos retos mundiales y locales, por lo cual los espacios y planificación colaborativa van tomando fuerza para diseñar los escenarios de desarrollo adecuado.

En este sentido, este documento analiza tres propuestas concretas que representan un primer esfuerzo que busca fortalecer las capacidades de los municipios, su articulación con los demás actores y el empoderamiento de los procesos de toma de decisión e inversión. Estas propuestas están pensadas como un primer esfuerzo para preparar la transición hacia políticas que brinden un rol vinculante a los municipios en la gobernanza

del sector petrolero. Adicionalmente, se realizó una propuesta específica de incidencia en un marco legal por parte de los municipios.

Es importante resaltar que estas propuestas fueron construidas de manera que se complementan e interconectan entre ellas. De tal forma que los procesos de fortalecimiento de capacidades no pueden ir aislados, necesitan de la colaboración de otros espacios como los espacios de diálogo, marcos legales habilitantes y actores que complementen los procesos. Es importante aprovechar el momento político del país, en el que la política del gobierno central se esfuerza por crear espacios de diálogo nacional para la solución de controversias y conflictos. Para esto, el trabajo de incidencia de organizaciones sociales, centros de pensamiento e instituciones académicas es clave.

Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. En Registro Oficial Nº 245 – Suplemento. Quito.

- Banco Central del Ecuador. (2016). Cuentas Nacionales Regionales. Obtenido de Banco Central del Ecuador: https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/293-cuentas-provinciales/

- Herrera, J. y Jarrín, S. (2017). *"Propuestas de Política Pública para promover la participación de gobiernos sub-nacionales en la gobernanza del sector petrolero en Ecuador"*. Quito: Grupo FARO

- Ministerio de Hidrocarburos. (2018). Rendición de Cuentas 2017. Quito.

Perú: la participación de los gobiernos sub nacionales en la gobernanza de las actividades mineras

Ana Leyva y Leonidas Wiener
Cooperacción

El modelo de gobernanza y la conflictividad

En el Perú existe una alta conflictividad social que se encuentra relacionada con una forma de gobernanza de las inversiones que se instaló en el país en la década de los noventa. En ese modelo se estableció una regulación para promover la inversión privada y la inserción del Perú en el mercado global, otorgando a las actividades extractivas un rol preponderante en la economía nacional. Este modelo fortaleció una relación asimétrica entre los actores: empresa, población y Estado, que hasta la fecha se mantiene.

En este esquema, se buscó que los aspectos ambientales o sociales no constituyan un obstáculo para el fomento de las inversiones privadas, sindo pocos los incentivos para montar un sistema de gestión ambiental eficaz o para mejorar los estándares sociales. Esto explica de alguna manera por qué los ingresos económicos del Estado por la actividad minera no se vieran reflejados en un crecimiento institucional ni en una mayor presencia estatal en las zonas de actividad extractiva. Todo lo contrario, las reformas implementadas tuvieron como consecuencia directa su reducción. En este escenario cada empresa minera, de acuerdo con sus necesidades operativas, fue desarrollando sus propias reglas de juego en lo que consideran su ámbito de influencia.

En los últimos quince años se ha comenzado a evidenciar los problemas sociales derivados de este modelo de gobernanza minero. El aumento del número de concesiones mineras otorgadas y de unidades en operación a partir de mediados de la década de los noventa ha venido ocasionando una mayor presión sobre los recursos naturales existentes, principalmente en lo que se refiere al uso del agua y la tierra. Esta situación ha generado que las poblaciones aledañas a los asentamientos mineros consideren que las operaciones realizadas afectan sus condiciones de existencia. Al no haber data oficial para corroborar esta sensación o rebatirla, la percepción se acentúa. En esta compleja situación nacen un conjunto de conflictos. Algunas poblaciones demandan participar en los beneficios generados por la minera (accediendo a puestos de trabajo, brindando servicios de todo tipo o vendiendo sus terrenos); otras, expresan su preocupación e incertidumbre sobre los impactos ambientales que ésta podría producir.

Pero en muchos de estos casos las poblaciones exigen ser partícipes de los procesos de toma de decisiones, que se les brinde una información clara, transparente, sobre los alcances del

proyecto (qué impactos va a tener y de qué manera los podría afectar o beneficiar). En términos generales, los actores locales o territoriales perciben que sus intereses no están adecuadamente representados en la toma de decisiones ni en la gestión propiamente dicha, porque los mecanismos de participación y de consulta ciudadana son ineficientes o porque la decisión se centraliza en Lima, teniendo los gobiernos locales o regionales una escasa intervención o capacidad real de influir.

En otras palabras, para diversos sectores de la población, los marcos institucionales formales son insuficientes o ineficientes para que sus demandas sean razonablemente atendidas. Cuando los procedimientos legales vigentes resultan insuficientes y/o carecen de legitimidad, la población utiliza diversos mecanismos de presión para que sus demandas se atiendan, lo que en muchos casos deriva en situaciones de violencia si los demás actores (empresa y autoridades gubernamentales) no tienen las capacidades para gestionarlas adecuadamente.

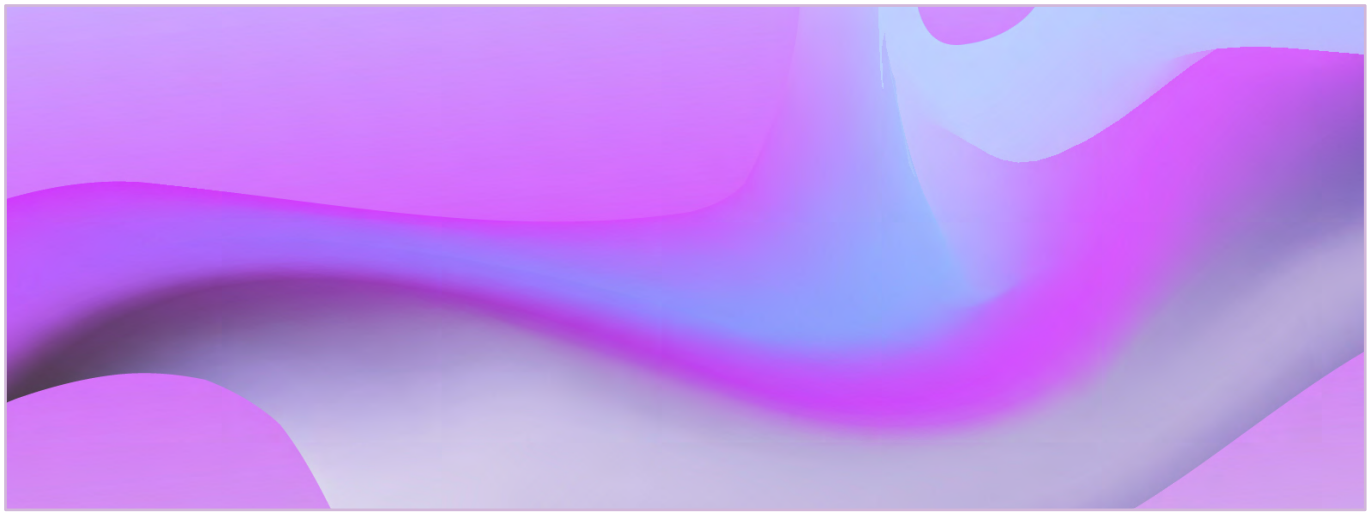
Frente a los conflictos, en los últimos años se han venido implementando, con avances y retrocesos, una serie de modificaciones y reformas para contar con una institucionalidad ambiental más sólida (se creó el Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, así como el Servicio Nacional de Certificación Ambiental de Inversiones Sostenibles – SENACE) y para que las poblaciones aledañas a los proyectos extractivos cuenten con mecanismos para informarse y opinar sobre los alcances de dichos proyectos. Pese a esos esfuerzos realizados las medidas adoptadas para construir una institucionalidad ambiental no han reformulado sustancialmente el modelo de gobernanza minera en el país. Es decir, los cambios operados no han sido suficientes para superar la relación asimétrica existente entre los intereses del capital privado, las poblaciones y el Estado.

El fallido proceso de descentralización como parte del problema

Esta situación se ha visto reforzada por el fuerte centralismo en la toma de decisiones más importantes, que impide que el Estado tenga una conexión en la representación de sus intereses con las poblaciones que pueden verse afectadas. Existe una evidente desproporción entre el rol asumido por el Gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales (regional y local) en la toma de decisiones y la gestión de las actividades mineras. Esta desproporción es conocida por los actores sociales y se expresa claramente cuando ocurre un conflicto. Ellos saben que la gestión ante las autoridades locales o regionales no tiene ningún éxito y por ello solo quieren negociar directamente con el Gobierno Central. La espera para ser atendidos puede llevar a que la región o localidad se paralice; por ello, muchas autoridades sub nacionales se ven obligados a presionar al Gobierno Central para que envíe algunos representantes que puedan brindar una solución al problema que generó el conflicto.

En ese sentido, no es casual que, en el caso de los grandes conflictos regionales relacionados con la actividad minera, los gobiernos locales y regionales actúen como representantes de la población más que como autoridades estatales. Se produce una situación paradójica, en el sentido de que, al no tener los gobiernos regionales y locales competencias para tratar los problemas que subyacen en los conflictos sociales, adquieren protagonismo asumiendo la representación de la población. Así pues, su intervención se suele dar principalmente en un plano paralegal, en una esfera netamente política, de negociación y de demostración de fuerzas.

Evidentemente todo esto tiene que ver con el modelo instaurado, pero también con que el proceso descentralizador en curso, el mismo que se inició en 2002 y no ha tenido un buen término. En ese proceso, se ha hecho un reparto



de competencias y funciones que no ha logrado equilibrios adecuados de poder, pero además su implementación ha sido muy deficiente.

Existen una serie de problemas identificados que enfrentan los gobiernos sub nacionales para cumplir con su mandato y brindar un adecuado servicio a los ciudadanos de las regiones y localidades. Dentro de estos problemas se pueden mencionar los siguientes: 1) Escasas capacidades técnicas para la gestión de asuntos públicos por parte de los funcionarios de los gobiernos sub nacionales (por ejemplo, en el caso de la formulación y desarrollo de políticas, las debilidades en el planeamiento estratégico, lentitud en la ejecución de proyectos/programas) e insuficiente asignación de recursos para desarrollarlas; 2) Ausencia de una coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales, y entre los gobiernos situados al mismo nivel; 3) Desarticulación entre planes estratégicos y estructuras fiscales a nivel nacional y sub nacional; 4) Bloqueo de la descentralización fiscal.

Estos problemas han ido fortaleciendo una percepción de que la descentralización no es necesaria, justificándola en el desorden administrativo, la ineficacia en el uso de los recursos públicos y, en suma, un deficiente servicio al ciudadano. En consecuencia, en los últimos años la cultura centralista no ha retrocedido, y por el contrario se ha fortalecido llevando a que se re-centralicen algunas competencias que corresponden a los gobiernos sub nacionales. A este proceso ha contribuido, la existencia de graves problemas de corrupción en varios de ellos.

Como consecuencia de ello, los ciudadanos en las regiones tienen la percepción de que la solución a sus problemas no puede ser canalizada a través de los gobiernos sub nacionales, a pesar de la mayor proximidad territorial y, por lo tanto, esto los ha llevado a considerar que su foco de incidencia se encuentra solo en Lima.

El reparto de competencias y funciones sobre las actividades mineras

La aprobación y ejecución de un proyecto minero supone una cadena de decisiones y mecanismos de intervenciones del Estado. Para este análisis nos enfocaremos principalmente en las competencias y funciones sobre gran minería, dada la complejidad de la minería artesanal informal e ilegal. Además, lo hacemos en dos partes: en la primera analizamos el proceso de toma decisiones o mecanismos de intervención para la realización de actividades mineras, tomando en cuenta dos momentos, el proceso previo de autorización de inicio de operaciones y la ejecución de las actividades. La segunda parte del análisis comprende los aspectos económicos,

es decir, su aporte, la forma de gasto y su distribución.

Cabe precisar que si bien existe una concentración de competencias a nivel nacional, los cambios impulsados desde la ciudadanía han repartido e implementado competencias y funciones. El problema reside en que esta distribución es insuficiente e ineficiente, ya que no se ha tenido un real impacto en el reparto del poder, tal como lo podremos apreciar.

Periodo previo a la autorización del inicio de actividades mineras. Competencias locales y regionales para la planificación y definición del uso del suelo

El marco normativo vigente ha establecido competencias y roles para la planificación territorial y definición del uso del suelo por parte de los gobiernos sub nacionales, lo cual debería estar articulado al otorgamiento de los títulos habilitantes para la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales, entre ellos el de la concesión minera.

A partir de este marco, los procesos de ordenamiento territorial en el Perú toman dos vías y se realizan de manera desarticulada y fragmentada. Por un lado, el Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción impulsa tímida y muy lentamente desde 1985 los procesos de acondicionamiento territorial y de planificación urbana, lo que ha llevado a que algunas provincias con mayor población cuenten con planes de acondicionamiento Territorial y Planes de Desarrollo Urbano, y algunos distritos con planes urbanos. Pero el problema con los planes de acondicionamiento territorial es que, las municipalidades provinciales solo "identifican" áreas urbanas, de expansión urbana, agrícolas, de protección o de seguridad por riesgos naturales y de conservación ambiental, más no las definen, y la articulación de ese instrumento con otros, que supuestamente sí lo hacen, no está claramente definida.

Simultáneamente, existe un camino largo de planificación territorial con gobiernos regionales y locales, promovido desde la autoridad ambiental. Este proceso tiene dos etapas: el diagnóstico e identificación de usos del territorio, lo que llamó zonificación ecológica económica (ZEE), y la planificación territorial propiamente dicha. La primera reglamentada mediante decreto Supremo Nº 087-2004-PCM y con instrumentos metodológicos desarrollados, y la segunda, sin un marco jurídico, procedimental y metodológico. El Reglamento de la ZEE establece que ésta es la base sobre la cual debía construirse los procesos de ordenamiento territorial (OT) en el interior de las regiones, provincias y distritos, y que además debía servir para el diseño de toda política con incidencia en el territorio.

Trece regiones y algunas municipalidades concluyeron su ZEE luego de largos procesos de levantamiento de información por sus equipos técnicos, así como de validación por el MNAM. Sin embargo, la falta de los instrumentos normativos y metodológicos para la etapa de planificación territorial y nuevas exigencias para la elaboración del diagnóstico han ido entrampando el proceso de ordenamiento territorial. En esa línea, el MINAM emitió en el año 2013 la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, que aprobó la Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial. En dicha Guía se planteó la elaboración de siete nuevos estudios especializados que debería sumarse a la ZEE para la elaboración del diagnóstico integrado. El resultado es que luego de catorce años de aprobado el Reglamento de ZEE, hasta la fecha no contamos con ningún plan de ordenamiento territorial.

Pero a ello se han sumado otras dificultades. El MINAM modificó su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y limitó su mandato al ordenamiento territorial ambiental, quedando la rectoría del ordenamiento territorial en el limbo, pese a que la ley de creación que le da

ese mandato no se ha modificado. De otro, lado el gobierno nacional ha buscado restar eficacia a los procesos de ordenamiento territorial con miras a incentivar la inversión privada. En ese sentido, promovió la aprobación Ley 30230 en el 2014. Esta norma dispuso en su artículo 22 que ni la ZEE ni el ordenamiento territorial asignan usos ni exclusiones de uso. Eso quiere decir que mediante esta ley se sustrae a los gobiernos regionales y locales la potestad de tomar decisiones vinculantes sobre el uso sostenible del territorio, los recursos naturales y la planificación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones, mediante el ordenamiento territorial. La ley 30230 contribuye a la confusión de competencias entre quienes definen usos y quienes otorgan títulos habilitantes para el uso del territorio y sus recursos naturales.

El vacío de planificación viene siendo llenado en parte por las entidades nacionales sectoriales que establecen de manera aislada usos en ciertos espacios, por ejemplo áreas naturales protegidas, patrimonio y paisaje cultural, fajas marginales, unidades de ordenamiento forestal, estableciendo prohibiciones y restricciones de uso. La falta de un manejo integrado y completo del territorio deja que lo que no ha sido protegido se considere compatible con todo tipo de actividad, como si lo pudiera soportar todo. Además, las zonas protegidas no son vistas en su contexto y esto debilita su manejo. Con base en ello, las autoridades que gestionan recursos naturales otorgan derechos o títulos habilitantes para la explotación de un recurso.

De esta manera se otorgan las concesiones mineras. Como no existen procesos de planificación y ordenamiento territorial que determinen dónde se puede hacer minería y bajo qué condiciones, lo que se hace es verificar si en el área solicitada existe una declaración de exclusión y/o de restricción para la realización de actividad minera establecida por alguna autoridad de otro sector o de algún gobierno local[1]. Si existe, la solicitud será denegada o quedará condicionada a la opinión de la autoridad competente en el caso de las zonas con restricciones establecidas. Como hemos mencionado, en el Perú estas áreas de exclusión y/o restricción son: i) las áreas urbanas (exclusión) y de expansión urbana (restricción), creadas bajo competencia exclusiva de los gobiernos provinciales y distritales a partir de procesos de planificación territorial; ii) las áreas naturales protegidas nacionales de uso directo (restricción) y/o indirecto (exclusión), bajo la competencia exclusiva del gobierno nacional; iii) las áreas de conservación regional, definidas como de uso directo (restricción), cuya propuesta de creación es de competencia del gobierno regional y aprobada por el MINAM; iv) zonas reservadas, bajo la competencia del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) aprobadas por el Consejo de Ministros (restricción); v) el patrimonio cultural de la nación (exclusión), competencia del Ministerio de Cultura; vi) Cabeceras de cuenca intangibles (exclusión) y fajas marginales (exclusión), competencia de la ANA; zonas de alto riesgo no mitigable (exclusión) y zona de riesgo recurrente (restricción).

Cabe recordar que el establecimiento de éstas áreas en el territorio nacional es muy limitado, por la falta de voluntad política de los diversos gobiernos para avanzar en esa dirección. Esto permite que zonas que probablemente no deban tener un uso minero por su fragilidad terminen siendo explotados porque no hay una prohibición o restricción establecida.

1 Las normas que determinan las áreas de restricción y exclusión minera son: el Decreto Supremo Nº 011-93-TCC; la Ley Nº 27015 y su modificatoria Ley Nº 27560, Ley especial que regula el otorgamiento de concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana. Decreto Supremo Nº 008-2002-EM - Reglamento de la Ley Especial que Regula el otorgamiento de concesiones en áreas urbanas y de expansión urbana. Ley Nº 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG. Ley Nº 24047, Ley del Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación y normas reglamentarias y conexas. Ley 28296 ley general del patrimonio cultural de la nación. Decreto supremo 018-92-EM Reglamento de procedimientos mineros. Decreto Legislativo 1336.

En el procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras para gran y mediana minería no existe o es mínimo el nivel de intervención de los gobiernos sub nacionales. De acuerdo al procedimiento existente, el interesado debe presentar un petitorio de concesión minera sobre un área de terreno donde pretende explorar o explotar, ante el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), órgano integrante del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). El INGEMMET evalúa los requisitos legales de la solicitud. Luego, debe verificar la existencia o inexistencia de áreas de exclusión y/o restricción en el catastro minero, deber requerir opiniones, sobre las áreas con restricciones. Solo recurrirá al gobierno local provincial para pedirle su conformidad en el caso de que la solicitud se ubique en una zona de expansión urbana.

En el caso de la pequeña minería y minería artesanal, el titular minero inicia el procedimiento ante el Gobierno Regional, y este debe derivar el petitorio al INGEMMET, el cual debe pronunciarse. La elaboración del catastro como la cuadrícula nacional para concesiones mineras metálicas y no metálicas de cualquier categoría (gran, mediana y pequeña/artesanal minería) depende enteramente del Gobierno central.

Además de este problema, la falta de un sistema de información actualizado hace que se ignoren otros usos del suelo y títulos habilitantes y se produzcansuperposiciones. En el Perú, hasta la fecha todavía no se cuentra con un catastro urbano y rural implementado.

Proceso de certificación ambiental

Para que un proyecto minero obtenga la certificación ambiental en el Perú, es necesario que el titular de la concesión elabore un Estudio ambiental. Estos estudios pueden tener distintas características, de acuerdo al tamaño e impactos proyectados de la actividad minera que se pretende ejecutar: los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) detallados o semi-detallados para proyectos de gran o mediana envergadura respectivamente, o la denominada Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para proyectos mineros de menor impacto. Para las actividades de gran y mediana minería, la evaluación y aprobación de los EIA o DIA es competencia exclusiva del MINEM. Durante el proceso de evaluación y aprobación por parte de este sector, y dentro de los mecanismos de participación ciudadana, los gobiernos sub nacionales pueden emitir facultativamente comentarios y observaciones no vinculantes[2]. De esa manera, la evaluación de los EIAs o DIA se mantiene bajo la competencia exclusiva del gobierno nacional. Es paradójico, ni siquiera el proceso de reasentamiento o

2 El Reglamento ambiental minero DS 040-2014-EM solo

reubicación de una población requiere de su opinión vinculante.

Distinto es el caso de la certificación ambiental para las actividades de pequeña minería y minería artesanal, pues su aprobación corresponde a los gobiernos regionales[3]. Sin embargo, en la práctica los gobiernos regionales no han venido cumpliendo esta labor, en el marco del actual proceso de formalización minera impulsado desde el Gobierno central. Esto se debe a una serie de factores, como la falta de capacidades del personal encargado de la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental.

Adquisición de los derechos superficiales

Otro de los requisitos previos para iniciar actividades de exploración y/o explotación minera consiste en la adquisición de los derechos superficiales del predio donde se va a operar. Ello se realiza generalmente mediante contratos privados entre la empresa minera y el propietario del suelo, que deberán acreditarse ante el MINEM (gran y mediana minería) o ante el respectivo gobierno regional (aunque siempre bajo la evaluación vinculante del MINEM). Si el propietario es una comunidad campesina, el titular debe contar con el acuerdo previo de los 2/3 de los comuneros calificados. Existe también la posibilidad de adjudicar terrenos eriazos para proyectos de inversión, competencia compartida por la SBN y los gobiernos regionales, de acuerdo a las características del predio.

Autorización para el uso del agua

Para la realización de actividades mineras, el titular requiere contar con derechos de uso de agua (DUA) y autorización de vertimientos otorgados por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), a través de sus oficinas desconcentradas. Estos derechos varían de acuerdo a la etapa de operación (exploración y/o explotación) y dependen de la certificación ambiental aprobada por el MINEM.

Cabe resaltar que la competencia por el acceso al agua, ya sea por la cantidad disponible en las fuentes o la calidad de las mismas, está en la base de conflictos sociales a nivel nacional. Esta situación revela la importancia que tiene el recurso agua como factor causal de los conflictos socio-ambientales relacionados con la actividad extractiva, y particularmente con la actividad minera. Relacionado a ello, una investigación de la plataforma Ojo Público da cuenta de cómo el gobierno central ha entregado licencias para usar agua de ríos, quebradas y acuíferos a empresas mineras en territorios declarados de alto riesgo por escasez hídrica, conflictos y contaminación[4].

En este contexto, las autoridades de gobiernos locales y regionales no tienen una participación vinculante en los procesos de toma de decisiones para el uso del agua y el vertimiento de aguas residuales en espacios de desarrollo minero.

prevé opiniones vinculantes y obligatorias sobre la evaluación ambiental de un proyecto minero (gran y mediana escala) desde las autoridades nacionales de bosques, agua, salud y áreas protegidas; no incluye entre ellas a las autoridades locales. No obstante, según el capítulo 3 de las Normas que Regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobadas por R.M. N° 304 2008 MEM/ DM y en el Artículo 120° del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por D.S. 040-2014-EM, respecto a la difusión del plan de participación ciudadana del proyecto, es necesario que el administrado cumpla con entregar una copia digitalizada e impresa del EIA-d, y ejemplares impresos del Resumen Ejecutivo a cada una de las siguientes instancias en el área de influencia del proyecto: a) Dirección Regional de Energía y Minas o instancia competente de los gobiernos regionales. b) Municipalidad Provincial. c) Municipalidad Distrital.

3 Las funciones empiezan a transferirse a partir del año 2004, con el Plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2004. En materia de energía, minas e hidrocarburos, conforme al texto del artículo 59º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se transfieren las funciones de evaluación ambiental, supervisión ,fiscalización entre otras.

4https://duenosdelagua.ojo-publico.com/especiales/mapadelagua/

De acuerdo a la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), las decisiones sobre el otorgamiento de derechos de uso del agua y la autorización de los vertimientos dependen exclusivamente de la ANA y sus órganos desconcentrados. Los denominados Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), entidades conformadas por gobiernos locales y regionales y otros actores del ámbito de la cuenca que debían emitir opinión sobre el otorgamiento de los derechos de uso y su compatibilidad con el plan de recursos hídricos de la cuenca han perdido esta potestad en relación a la minería y solo se encargan de realizar acciones de vigilancia y fiscalización en las fuentes naturales de agua, con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación.

Otras autorizaciones necesarias para el inicio de actividades mineras

Otras condiciones indispensables para iniciar actividades de exploración y/o explotación es el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), que es otorgado por el Ministerio de Cultura (MINCU). Para iniciar actividades de exploración y/o de explotación, el titular del proyecto debe obtener la aprobación de su plan de minado y desarrollo de la mina, y un plan de cierre de mina.

La validación de todos estos requisitos permite obtener la autorización de inicio de operaciones, otorgada por la Dirección General de Minería (DGM) del MINEM cuando se trata de mediana y gran minería. En la aprobación de todos estos requisitos, y en el procedimiento de aprobación de la autorización para el inicio de operaciones, tampoco intervienen los gobiernos sub nacionales, para el caso de gran y mediana minería.

En el caso de la minería a pequeña escala el plan de minado y de desarrollo de mina, así como las acciones de cierre, son evaluadas y aprobadas por el Gobierno regional bajo la opinión técnica vinculante del MINEM.

Periodo posterior a la autorización del inicio de actividades mineras. Fiscalización de la actividad minera

Las actividades mineras son fiscalizadas por diferentes entidades del Gobierno central. Por un lado, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos en los EIA de cada operación minera determinada. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía

y Minería (OSINERGMIN) fiscaliza las obligaciones de seguridad en el trabajo; el Ministerio de Trabajo, las obligaciones laborales; y la ANA, el cumplimiento de las obligaciones en torno a los derechos de agua, vertimiento y/o las infracciones a la ley de recursos hídricos, entre otros. Los gobiernos sub nacionales solo pueden intervenir hacienda vigilancia o planteando denuncias, como lo puede hacer cualquier ciudadano. En el caso de la pequeña minería y minería artesanal, la fiscalización ambiental y de seguridad minera han sido transferidas a los gobiernos regionales.

Aspectos económicos y tributarios

Los gobiernos sub nacionales anualmente reciben canon minero, que corresponde al 50% del impuesto a la renta de las empresas, además de lo que les asignan como regalías. Estos gobiernos deben esperar a las transferencias del Gobierno central. Los criterios de cálculo y distribución del canon minero no son transparentes. Los municipios y gobiernos locales mineros no cuentan con información oportuna sobre el monto a recibir cada año por concepto de canon afrontando serias dificultades para la ejecución presupuestal. Además, existe un débil acompañamiento y apoyo del Gobierno nacional en el gasto del monto traferido. Los gastos generalmente se hacen sin ningún tipo de plan o planificación concertada a nivel distrital, provincial o regional, que permita identificar cuales son las reales necesidades de la población, y que además permita integrar a las localidades ¨no productoras¨, reduciendo los enfrentamientos y conflictos por acceder a los recursos de esta renta extractiva.

A manera de conclusión debemos decir que es necesario que el modelo de gobernanza sea repensado para que dé lugar a relaciones más armoniosas entre las empresas y las poblaciones locales. Ello pasa por replantear el rol de los gobiernos sub nacionales y el proceso de descentralización a fin de que se produzca realmente un reparto de poder más equilibrado que permita a estos niveles de gobierno intervenir de manera real y eficiente en la solución de los problemas que se presentan en su territorio, en torno a las actividades extractivas.