



Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas

# PUNTO VISTA

Revista N° 5. Noviembre 2013

## En esta edición

Las industrias extractivas y el reto de la gobernanza democrática del territorio. Una reflexión inicial / Industrias extractivas y conflictos en Colombia / La explotación minera artesanal y los conflictos sociales: el lugar de la transparencia / Extractivismo, territorio y conflictos en Bolivia.



# ÍNDICE

---

***Presentación***

- pág. 3

***Las industrias extractivas y el reto de la gobernanza democrática del territorio.  
Una reflexión inicial***

Carlos Monge. (Revenue Watch Institute) - pág. 4

***Industrias extractivas y conflictos en Colombia***

Fabio E. Velásquez C. (Fundación Foro Nacional por Colombia) - pág. 14

***La explotación minera artesanal y los conflictos sociales:  
el lugar de la transparencia***

Jean Claude Katender (Coordinador de Publish What You Pay - Congo) - pág. 25

***Extractivismo, territorio y conflictos en Bolivia***

Patricia Molina Carpio (Consultora externa, Fundación Jubileo) - pág. 28



# PRESENTACIÓN

Grupo Propuesta Ciudadana

**América** Latina presenta un intenso dinamismo en las industrias extractivas, el crecimiento de las inversiones así como la exportación de commodities han ido acompañados de una alta conflictividad social. Las demandas de la población han cuestionado las decisiones del Estado sobre sus territorios y sobre la gestión de los recursos naturales. El presente número de la revista, nos invita a reflexionar en torno a estos problemas y sobre la necesidad de efectuar cambios en la institucionalidad que permita una gobernanza democrática en nuestros países.

Carlos Monge, plantea la necesidad de rediseñar la institucionalidad del sector, sin dejar de lado la discusión sobre el destino de las rentas provenientes de la explotación de estos recursos, así como las estrategias de crecimiento y bienestar de la población. Un repaso histórico y de casos de conflictividad y disputa, muestra que los territorios no son configuraciones naturales sino resultado de los proyectos territoriales de diversos grupos de interés en pugna. Un elemento común en las disputas es sobre la decisión del destino de los territorios, quién decide qué hacer y cómo hacer respecto de los recursos naturales, actualmente son los gobiernos centrales quienes deciden pero con un Estado capturado por los grandes inversionistas y una institucionalidad obsoleta, que no permite la participación de la población y no garantiza una gobernanza democrática.

Fabio Velázquez, analiza la conflictividad en Colombia, constata que el crecimiento de la actividad extractiva en el último lustro, generó la aparición de nuevas manifestaciones de sectores sociales en defensa de su territorio, de sus derechos laborales o de la protección y conservación de los recursos naturales. Ante esta creciente conflictividad, se requiere de cambios en el diseño institucional para el tratamiento democrático de los conflictos y la regulación del sector minero según sus características: informal, de pequeña o gran escala; políticas de formalización de la mi-

nería informal, políticas ambientales que incluyan la participación ciudadana, incluyendo los procesos de consulta previa.

Patricia Molina, reflexiona desde la experiencia del conflicto del Tipnis en Bolivia. Se visibilizaron mecanismos de expansión territorial y de acumulación capitalista, de integración del territorio indígena al espacio económico de la producción de coca, también el papel de los capitales petroleros, mineros y de la especulación financiera. La necesidad de la reducción de costos para atraer las inversiones privadas sustenta la necesidad de contar con una infraestructura de transporte. Las instituciones del Estado diseñaron una estrategia de negociación que redujo la tensión social, sin embargo la apuesta por el extractivismo se mantiene vigente y es impulsada desde el Estado, frente al cual el mecanismo de la consulta indígena se convirtió en el principal mecanismo de decisión. Queda sin embargo la preocupación de estar frente a funcionarios y gobernantes, con una mentalidad rentista, a pesar de corresponder a un gobierno progresista.

Jean Claude Katender, Coordinador de PWYP de la República del Congo, nos muestra los efectos de la falta de transparencia por parte del Estado en las decisiones vinculadas a la minería artesanal en los países del África, que asociada a mecanismos de corrupción, generan e incrementan la conflictividad social en el sector. La falta de información e inexistencia de mecanismos de participación de los mineros artesanales en la toma de decisiones explica la conflictividad con las autoridades así como con las compañías mineras. La arbitrariedad con la que las autoridades del Estado otorgan territorios en concesión a las compañías mineras en desmedro de los pequeños mineros artesanales, va de la mano con la corrupción de los funcionarios del Estado, cuyas dirigencias también sucumben ante los mecanismos de la corrupción.

# Las industrias extractivas y el reto de la gobernanza democrática del territorio. Una reflexión inicial

**Carlos Monge**  
*Revenue Watch Institute*

## Introducción

América Latina ha experimentado un *boom* sin precedentes de inversiones en industrias extractivas, y su correlato es una creciente importancia de la extracción y exportación de *commodities* en la conformación del producto bruto interno, la generación del empleo, la canasta exportadora y los ingresos tributarios en nuestros países **(1)**. En algunos territorios hay una larga tradición minera que viene desde la Colonia (México, Perú, Bolivia) y, en otros, una relativamente larga tradición petrolera desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX (México y Perú). Igualmente, la condición de “extractivista” es de muy reciente data en países como Colombia (sobre todo en minería) y en Centroamérica.

Las consecuencias de este peso creciente de las industrias extractivas en nuestros países son varias. Tenemos, por un lado, una afirmación o reafirmación del carácter primario exportador de nuestras economías, tanto como una excesiva exposición a la volatilidad de los mercados internacionales y síntomas crecientes de la enfermedad holandesa en la región; y, por otro lado, una

creciente conflictividad social que resulta de la resistencia de poblaciones locales al desarrollo de proyectos extractivos de gran escala en los territorios que habitan **(2)**. A esta conflictividad, generada directamente por la actividad extractiva, hay que sumarle una también creciente preocupación por la manera como los grandes proyectos mineros generan una fuerte demanda de energía, que se busca satisfacer con inversiones en proyectos hidroenergéticos y termoeléctricos que generan su propia conflictividad social y sus propios impactos ambientales **(3)**.

Es el caso, por ejemplo, de la inversión en grandes proyectos hidroeléctricos en la Patagonia chilena y del retorno al uso del carbón para asegurarle energía a la nueva cartera de inversiones mineras en Chile (110 000 millones de dólares). Es el caso, también, de las concesiones petrolíferas de buena parte de la Amazonía peruana y de la programación de represas en el curso del río Marañón para asegurar energía al paquete de inversiones hoy en cartera (53 000 millones de dólares).

En términos de la gestión de la renta que las actividades extractivas generan, vemos un proceso creciente de recentralización en manos de los gobiernos nacionales, a expensas de procesos parciales de descentralización fiscal generados en un buen número de nuestros países durante las últimas décadas. Las excepciones serían México, que mantuvo siempre centralizada la gestión de la renta extractiva, y Chile, que ahora más bien explora un grado de descentralización de la misma. En estos casos, a la conflictividad social se le añade una conflictividad institucional, en la medida en que estos procesos de recentralización fiscal generan resistencia entre las autoridades subnacionales antes beneficiarias de ellos, aunque también hay que anotar que la descentralización de esa renta hacia los gobiernos regionales y locales había generado otra conflictividad.

Hay, pues, un escenario de conflicto social e institucional relacionado con el impacto social y ambiental del desarrollo o del ingreso de actividades extractivas en los territorios, al mismo tiempo que se producen cambios en la asignación territorial de las rentas generadas por estas actividades.

Todo esto se da en paralelo —y en conflicto— con procesos de afirmación de la identidad y con la organización de las poblaciones indígenas que, entre otras cosas, buscan afirmar su capacidad de gestionar sus territorios de manera autónoma y, en consecuencia, su derecho a ser consultadas y a decidir sobre la oportunidad y la forma de estas inversiones extractivas en sus territorios, así como sobre la utilización de los recursos naturales que ahí se encuentran.

De esta manera, inversionistas globales, gobierno central, gobiernos subnacionales y poblaciones organizadas se encuentran, negocian y se confrontan en los territorios que albergan recursos naturales no renovables, hoy con alta demanda en los mercados internacionales.

Ahora bien: es importante recalcar que no existen territorios naturales; lo que *sí* existe son territorios sociales. O, para ser más precisos, proyectos territoriales de los diversos grupos de interés que habitan y actúan en un área precisa (4). Es la actividad humana la que, a lo largo del tiempo, define las modalidades de ocupación de los terrenos y el uso que se les da a los recursos naturales de un espacio determinado. Es esta misma actividad humana la que, también en el tiempo, construye sociedades y culturas, y define las fronteras de todo tipo entre los territorios en cuestión. En ellos hay recursos naturales, pero también actores que operan sobre esos lugares y esos recursos, en el marco de instituciones, y ambos se van redefiniendo en el tiempo (5).

En todos los casos, el tema en cuestión es quién decide sobre el destino de esos territorios —en tanto construcciones sociales con una gran densidad histórica—, cómo se decide y cuál es el peso de las industrias extractivas en esas decisiones.

**[..] inversionistas globales, gobierno central, gobiernos subnacionales y poblaciones organizadas se encuentran, negocian y se confrontan en los territorios que albergan recursos naturales no renovables, hoy con alta demanda en los mercados internacionales.**

## 1. Industrias extractivas, globalizaciones, autoridades, poblaciones y territorios en la historia

La intersección colaborativa o conflictiva en los territorios por parte de múltiples tomadores de decisiones interesados en los recursos naturales no es un fenómeno nuevo en la historia de los países de América Latina; por el contrario, es tan antiguo como nuestra historia misma.

Sabemos que nuestra historia no comienza con la conquista y la reorganización colonial de las Américas, pero los periodos coloniales y republicanos ilustran bien la densidad histórica de los temas que hoy nos preocupan. Resumo, a manera de ilustración, la experiencia peruana:

- La disputa espacial en el periodo precolonial —en la forma de una guerra civil entre dos panacas de la familia real inca— tenía lugar entre un antiguo espacio sureño dominado desde el Cusco y un nuevo espacio norteño dominado desde Cajamarca.
- La organización colonial en torno a la minería reordenó el territorio alrededor de esta actividad y del control burocrático mercantil. Tuvimos entonces un espacio minero en el centro (Pasco minero y Huancavelica proveyendo mercurio) y otro en el sur (la hoy Bolivia), además de un espacio central en torno a Lima.
- La revolución industrial y la emergencia de Holanda e Inglaterra como nuevas potencias productivas y comerciales globales quebraron el espacio colonial articulado en torno a Lima y a los ejes mineros. Ciudades puerto optaron por comerciar directamente con las flotas europeas no españolas, y esa fue la semilla de la conformación de las modernas naciones de la costa Atlántica sudamericana.
- Las guerras independentistas contra el dominio español se originaron—no por coincidencia— en el oriente del continente, y fueron sostenidas política y financieramente desde

los nuevos poderes industriales y comerciales rivales de España. El Perú fue independizado desde el Atlántico.

- El proyecto de la Confederación Peruano-Boliviana —que buscaba generar un espacio de poder industrial y mercantil altoandino— fue abortado por las élites costeñas chilenas y peruanas, más interesadas en el comercio de ultramar con las nuevas potencias europeas.
- Esas mismas élites guerrearon después por los recursos del salitre ubicados en la frontera sur, la frontera norte y la frontera occidental de las nacientes repúblicas del Perú, Chile y Bolivia respectivamente. Los capitales ingleses interesados en el salitre como *commodity* de la época estuvieron muy presentes, por decir lo menos.
- La revolución industrial inglesa y europea requirió guano como fertilizante para aumentar la productividad de una agricultura que debía responder a la demanda de alimentos de las ciudades que emergían. Esa necesidad fue satisfecha mediante alianzas entre inversionistas globales y grupos de poder local en control del Estado, que orientaron hacia esa actividad las inversiones públicas que el capital necesitaba para ser rentable. Después, los recursos del guano financiaron la recapitalización y el relanzamiento de las haciendas azucareras y algodoneras de la costa central y norte, incluido el reemplazo de esclavos negros por trabajadores chinos.
- La misma revolución industrial inglesa y europea demandó fibra para la emergente industria textil. El sur andino peruano era hasta entonces un territorio social de las comunidades campesinas dedicadas a economías mercantiles simples, pero la acción conjunta de inversionistas internacionales, élites locales y el Estado lo reinventaron como espacio de haciendas exportadoras de lanas y de ejercicio gamonal del poder y la representación. La resistencia social fue prolongada e intensa; constituyó un largo ciclo de



rebeliones campesinas y de generación de una aspiración de retorno a los tiempos mejores del incanato, lo que suponía un manejo propio del espacio, una configuración propia del territorio. Al nuevo territorio, basado en la expoliación, se le respondió con la imaginación de un territorio feliz: el de la utopía andina.

- La demanda de caucho y la alianza de grupos locales con capitales europeos “descubrieron” la Amazonía como espacio de acción política e inversión pública. Iquitos fue dotada de servicios y constituyó un centro urbano cosmopolita mientras hubo demanda de caucho y no se diezmaron los recursos locales —incluidos el caucho mismo y la mano de obra indígena—. Cuando la demanda pasó a ser satisfecha por plantaciones más eficientes en el sudeste asiático, la Amazonía quedó nuevamente en el olvido. El Perú la descubrió nuevamente en la década de 1970 como espacio maderero y petrolero y, después, como espacio cocalero. Pero para muchos grupos indígenas la experiencia cauchera fue suficiente: se aislaron y desde entonces rechazan o negocian duramente la presencia de los capitales y del Estado en los territorios que reclaman como suyos.

A lo largo de este proceso, cada ciclo exportador de *commodities* ha venido acompañado de un ciclo recentralista. En este, el gobierno central ha concentrado la capacidad de negociación con los inversionistas globales, así como la captura de la renta que generan las actividades extractivas (6). Desde esta concentración, ha contribuido a reinventar los territorios mediante la inversión en las grandes obras de infraestructura necesarias para hacer rentables estas grandes inversiones.

## 2. Industrias extractivas, globalizaciones, autoridades, poblaciones y territorios en la actualidad

En el Perú —como en los demás países de la región— se van configurando nuevos territorios en respuesta a la demanda internacional de *com-*

*modities*. En la configuración de estos nuevos territorios confluyen, como siempre, los inversionistas globales, los grupos nacionales de poder y el Estado. Tres ejemplos:

- **La plataforma de plantaciones agroexportadoras de la costa centro norte.** Las ventajas comparativas climáticas de los valles de la costa centro y norte del país son hoy el espacio desde donde nuevos inversionistas reconcentran las tierras que fueron expropiadas a los hacendados y entregadas a los trabajadores en la forma de cooperativas, primero, y de parcelas privadas, después. En este caso, el rol del Estado es clave mediante inversión en grandes proyectos de riego y en infraestructura carretera y portuaria, y legislación específica que facilita la concentración de tierras y el acceso a mano de obra barata (7).
- **La plataforma gasífera de la Amazonía sur.** El país apunta a una nueva matriz energética, en la que el gas adquiere igual importancia que el petróleo para responder a las demandas del transporte, de los hogares urbanos, de la industria y los centros urbanos del sur andino, de los grandes proyectos petroquímicos y de la exportación. Pero ese gas está ubicado sobre todo en la triple frontera amazónica de Cusco, Ucayali y Madre de Dios, hasta hace pocos años un territorio imaginado como espacio de conservación de biodiversidad y espacio vital de poblaciones indígenas poco o nada integradas al mercado, la sociedad y la política nacionales. Este territorio hoy es visto como fuente energética y, en consecuencia, el Estado peruano lo ha concesionado como bloques para exploración y extracción de hidrocarburos. De manera más amplia, el territorio amazónico hoy se imagina como espacio hidrocarburífero —por eso más del 80% está concesionado—, hidroenergético —por eso los grandes proyectos para embalsar todos los ríos de la vertiente oriental de los Andes— y carretero —por eso los ejes IIRSA, que conectan la producción y el mercado interno del Brasil con la cuenca del Pacífico—.

- **El distrito minero energético de la sierra norte.** El sur de Cajamarca y la sierra norte de La Libertad han sido, hasta hace dos décadas, un espacio campesino, mercantil, de agricultura y ganadería. Pero la demanda y los altos precios internacionales del oro y del cobre están reconvirtiendo ese territorio en uno minero y energético. El Proyecto Conga —resistido por la mayoría de la población cajamarquina y epicentro de un prolongado conflicto social que ya se ha traído abajo a dos primeros ministros— incluye un molino de minerales que, para ser rentable, necesita que entren en producción otros tres proyectos mineros: La Zanja, Galeno y Michiquillay. Igualmente, más al sur hay varios proyectos mineros nuevos, en la sierra de la Libertad y Lambayeque. Pero la carencia de energía para alimentar ese nuevo distrito minero hace necesario impulsar el proyecto hidroenergético Chadín II de represamiento de las aguas del río Marañón para generar electricidad, lo que supone inundar los territorios del pueblo indígena Awajún Wampis, protagonista de las grandes huelgas amazónicas del 2008 y del 2009, que rechaza este proyecto energético atado a las inversiones mineras.

Los ejemplos corresponden al Perú, pero ilustran procesos de reordenamiento del espacio, de construcción y reconstrucción de territorios económicos y sociales desde la demanda global y las decisiones tomadas entre grandes inversionistas y los gobiernos centrales. Es el caso de la Patagonia de Chile, por ejemplo, donde, como respuesta a la necesidad de energía para su enorme cartera de inversiones mineras, se proyectan grandes proyectos hidroenergéticos, como HidroAysén, en los ríos Baker y Pascua (XI Región). Es el caso, también, del salar de Uyuni, en Potosí, Bolivia, al que quieren convertir en un emporio industrial asociado al litio, en respuesta a la demanda de baterías para carros híbridos o eléctricos en los países del norte. Igualmente, es el caso de territorios turísticos y vitivinícolas en La Rioja, Argentina, que se quieren reinventar como territorios mineros; y de las zonas sureñas

de Neuquén, pasibles de convertirse en la nueva frontera de los hidrocarburos si entran en producción los yacimientos de gas de esquisto de Vaca Muerta.

### 3. Tomadores de decisiones y marcos institucionales. Un escenario de inclusiones y exclusiones

Quizá con la sola excepción de Argentina, donde las decisiones sobre los grandes proyectos extractivos corresponden a los gobiernos provinciales, en toda América Latina estas decisiones se toman en los gobiernos centrales o nacionales, pese a los distintos grados de descentralización que existen en varios países desde la década de 1980, en algunos o casos, o al carácter federal de varios otros desde su fundación misma y a la emergencia de nuevos actores sociales interesados en ser parte de las determinaciones sobre el uso de los recursos naturales ubicados en sus territorios.

Nuevamente, un caso peruano —el del conflicto en torno al Proyecto Conga en Cajamarca— es ilustrativo de la situación más general que experimentamos en la región.

Conga es un proyecto de la empresa minera Yanacocha **(8)**, propiedad de Newmont **(9)** (Estados Unidos, accionista mayoritario) y Buenaventura **(10)** (Perú, accionista minoritario). El Banco Mundial, mediante la Corporación Financiera Internacional **(11)** (IFC, por sus siglas en inglés) es accionista minoritario de la empresa Yanacocha. La inversión programada es de casi 5000 millones de dólares y, de concretarse, sería el proyecto minero más grande del país hasta la fecha **(12)**.

En el sistema peruano de gestión de la minería —vigente desde la década de 1990— hay tres procedimientos claves que se deben cumplir para dar inicio a un proyecto como el de Conga: a) obtener la concesión, lo que se logra por derecho del peticionario; b) obtener el permiso de exploración, mediante la presentación y aprobación del certificado ambiental; y c) obtener el

permiso de explotación, que implica la presentación y aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA).

El problema que se plantea es que este sistema de gestión de la minería se ha mantenido vigente pese a que el Perú, a) desde fines la década de 1990 tiene una autoridad ambiental, esto es, el Consejo Nacional de Ambiente (Conam), primero, y el Ministerio del Ambiente (Minam), después; b) desde inicios de la década del 2000 vive un proceso de descentralización; y c) recientemente aprobó la Ley y el Reglamento de Consulta. En otras palabras, en la década del 2010 se sigue haciendo minería como si aún estuviésemos en la década de 1990.

Así pues, el proyecto minero más grande del Perú actual vio cómo su EIA se aprobó sin participación —ni siquiera con el conocimiento informativo— del Ministerio del Ambiente ni del Gobierno Regional de Cajamarca, justamente cuando el Congreso peruano aprobaba una Ley de Consulta.

El resultado ha sido un conflicto social que pone en cuestión no solo el Proyecto Conga —puesto que, con 78% de la población regional en contra y la oposición casi absoluta de las provincias directamente involucradas, es un proyecto muerto—, sino el marco institucional vigente para la toma de este tipo de decisiones, reconociéndose ya el carácter obsoleto de estos marcos institucionales.

De manera más amplia, los conflictos sociales y políticos en torno a los grandes proyectos mineros, hidrocarburíferos y energéticos vienen poniendo sobre el tapete la necesidad de lograr un nuevo pacto social y político sobre cómo hacer gran minería en el Perú, replanteando los marcos institucionales para la toma de decisiones en este terreno.

En los grandes conflictos de los últimos años contra grandes proyectos mineros, como los de Tambogrande y Majaz, en Piura, y Tía María, en

Arequipa, las poblaciones reclamaron consultas más amplias que las audiencias en torno a los EIA, y los gobiernos locales se encargaron de organizar referéndums. Ni las autoridades centrales ni las empresas les reconocieron valor legal ni carácter vinculante, pero los gobiernos locales defendieron su derecho a hacer esos referéndums y afirmaron la validez de sus resultados con base en la Ley Orgánica de Municipalidades, que los faculta a consultar a la ciudadanía sobre temas de interés local.

Más tarde, los gobiernos regionales han terminado también involucrados en estas disputas, afirmando la necesidad de su participación. El rechazo final al EIA del Proyecto Tía María (de la Southern Perú) fue anunciado por, entre otras personas, el presidente regional de Arequipa, autoridad que carece de competencias formales relativas a los EIA. De la misma manera, el Gobierno Regional de Moquegua fue el articulador central de la negociación sobre el agua entre la empresa, las organizaciones sociales locales y el gobierno central en torno al Proyecto Quellaveco de la Anglo American. El Gobierno Regional de Tacna está cumpliendo el mismo rol en

*... los conflictos sociales y políticos en torno a los grandes proyectos mineros, hidrocarburíferos y energéticos vienen poniendo sobre el tapete la necesidad de lograr un nuevo pacto social y político sobre cómo hacer gran minería en el Perú...*

relación con el acceso al agua para la ampliación de las operaciones de la Southern Perú en esa región.

El involucramiento activo del Gobierno Regional de Cajamarca en el conflicto originado por el Proyecto Conga —en este caso, oponiéndose frontalmente al mismo— no es, pues, un hecho aislado, sino más bien la expresión de una amplia corriente en la cual los gobiernos subnacionales, que forman parte de la descentralización, reclaman —y ocupan de facto— un lugar en la gestión de un sector minero, del que continúan formalmente excluidos.

Otra manifestación del mismo problema y de la misma tendencia es la tensión en torno a los procesos de zonificación económica y ecológica y al ordenamiento territorial, competencia que sí está asignada a los gobiernos subnacionales. En este terreno, ya hace años el Gobierno Regional de San Martín había logrado paralizar una

concesión petrolera en Cerro Escalera, el acuífero de la capital de esa región. En años más recientes, el de Cajamarca desarrolló su proceso de zonificación ecológica y económica (ZEE), al que apeló para emitir legislación regional sobre la protección de cabeceras de cuenca y sobre la inviabilidad del Proyecto Conga, por más que el gobierno central lo había cuestionado.

En respuesta a este acumulado de cuestionamientos legales y fácticos al marco institucional vigente para la gestión de los grandes proyectos extractivos, el gobierno peruano ha aprobado un paquete de normas que busca modernizar estos marcos institucionales que ya no dan más, al mismo tiempo que hace lo posible por que el Proyecto Conga salga adelante, pues para promover su ofertada inclusión social necesita la renta que este ha de generar (“Conga garantiza la gran transformación” será una de las frases célebres del presidente Ollanta Humala).

El proceso ha sido el siguiente:

- En el mes de junio del 2012, al mismo tiempo que anunciaba las condiciones para la viabilidad del Proyecto Conga, el presidente Humala anunció una Comisión Multisectorial para proponer las políticas y las normas de una “nueva minería”.
- En agosto, el Consejo de Ministros aprobó y envió al Congreso el Proyecto de Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación para las Inversiones Sostenibles (SENACE), proyecto que fue aprobado en noviembre.
- A fines de ese mes, el Consejo de Ministros aprobó un paquete de veinte medidas para fortalecer la gestión del sector ambiental.

Un análisis del recientemente aprobado SENACE es ilustrativo de las grandes limitaciones de estos cambios, especialmente en lo que se refiere a la inclusión de los actores locales en las decisiones que afectan sus territorios **(13)**:

*El involucramiento activo del Gobierno Regional de Cajamarca en el conflicto originado por el proyecto Conga... no es, pues, un hecho aislado, sino más bien la expresión de una amplia corriente en la cual los gobiernos subnacionales... reclaman un lugar en la gestión de un sector minero del que continúan excluidos.*

- El diseño del SENACE transfiere del Ministerio de Energía y Minas al Ministerio del Ambiente la evaluación y aprobación de los EIA correspondientes a los proyectos grandes.
- El diseño del SENACE no incluye a los gobiernos regionales ni locales, ni en su Consejo Directivo ni en sus equipos técnicos. Siguen quedando fuera de la decisión crítica (aprobación del EIA) en la gestión de los grandes proyectos extractivos.
- El diseño del SENACE no incluye ni mejores ni nuevos mecanismos de participación, ni se articula con la nueva Ley de Consulta y su Reglamento.

En suma, cambios institucionales que fortalecen al Ministerio del Ambiente cortando la gestión de los grandes proyectos totalmente centralizada en el Ministerio de Energía y Minas, pero que no incluyen una mayor y mejor participación de las poblaciones locales ni de los gobiernos subnacionales.

A este debate sobre los marcos institucionales para la gestión de los recursos naturales no renovables en los territorios que los contienen, se añade otro sobre la conveniencia o no de modificar la legislación sobre el canon, que asigna una parte de la renta generada por las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales de los territorios donde se desarrollan estas actividades.

En el Perú, sobre la base de una legislación de la década de 1970, específica para el sector petrolero de la Amazonía, a fines de la década de 1990 e inicios de la década pasada se legisló para asegurar que las regalías y parte del impuesto a la renta de las actividades mineras, petroleras, gasíferas, energéticas, forestales y pesqueras quedara en manos de los respectivos gobiernos regionales y locales. Esta legislación ha generado una distorsión significativa en la asignación de la renta orientada a la inversión pública, pues hay regiones productoras que ya se ubicaban en los mejores lugares en el ranking del desarrollo hu-

mano, y que acceden a recursos per cápita que exceden largamente a regiones con una pobreza mucho mayor, mientras que la misma legislación concentra enormemente los recursos asignados a una región en el distrito productor.

Sin embargo, ya desde el periodo del presidente Alan García, a poco de iniciada la descentralización, el gobierno central impulsa una recentralización de los recursos generados por las actividades extractivas **(14)**, validando la tesis antes mencionada de una tendencia histórica a la recentralización en contextos de *boom* de exportación de *commodities*.

Un reciente estudio da cuenta de cómo este proceso de recentralización de la renta extractiva no es privativo del Perú, sino una tendencia que se vive en la mayoría de los países de América Latina, independientemente de las grandes orientaciones ideológicas neoliberales o redistributivas que predominan en los países productores **(15)**.

La situación es, pues, una en la que en el diseño general de los marcos institucionales para la gestión del sector minero y de las industrias extractivas no hay lugar para la participación de los gobiernos subnacionales ni para procesos de consulta con las poblaciones locales. De esta manera, las decisiones sobre lo que ha de ocurrir en territorios ricos en recursos demandados por los países del norte y las economías emergentes quedan en manos de Estados centrales ávidos de renta y de inversionistas internacionales ávidos de ganancia. Los “locales”, pobladores y autoridades, no tienen lugar en esas decisiones, aunque los impacten de manera directa y, en muchos casos, definitiva.

#### 4. Construyendo gobernanza y democracia territorial

El reto inmediato, operativo y político parece ser el de promover nuevos acuerdos multisectoriales y multiactores sobre la gestión de los recursos naturales en los territorios; nuevos acuerdos que incluyan a los gobiernos centrales y

subnacionales tanto como a las poblaciones y a los inversionistas locales.

Se trata, pues, de rediseñar la institucionalidad del sector para que todas las partes interesadas tengan voz y voto en las decisiones, todo esto en medio de un debate sobre la mejor distribución de la renta generada por estas actividades y sobre la centralidad que las actividades extractivas deben tener —o no— en las estrategias de crecimiento y bienestar de nuestros países.

Es como parte de este proceso que el tema de las reformas de los marcos institucionales está encontrando un lugar tan central como el de la diversificación económica en los debates actuales sobre transiciones posextractivistas en el Perú y en la región en general (16).

Sobre la base de estos debates acerca del diseño de marcos institucionales y la orientación general de nuestras economías, se plantea también un debate referido a la calidad misma de la democracia —tal cual existe y como podría existir— en los territorios donde se dan estos debates.

*... la inclusión de mecanismos participativos en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial, así como el incremento de la legislación sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de las poblaciones indígenas, son elementos para una nueva gobernanza.*

El escenario actual muestra un vaciamiento de la democracia representativa para las poblaciones de esos territorios, en la medida en que los congresos nacionales resultan avasallados por los poderes ejecutivos en lo que se refiere a las actividades extractivas; mientras que, paralelamente, las instancias gubernamentales nacionales encargadas directamente de decidir sobre estas actividades están a menudo “capturadas” por los sectores empresariales en relación con los cuales deben tomar las decisiones.

Frente a esta situación de vaciamiento de la democracia representativa, de pérdida de legitimidad de las autoridades electas, se vienen institucionalizando en la región mecanismos de democracia participativa, mediante los cuales las poblaciones locales pueden participar, con las autoridades electas, en las decisiones sobre el planeamiento del desarrollo y la programación presupuestal de los territorios en los que residen.

En este contexto, la introducción de mecanismos de consulta en el proceso mismo de evaluación de los EIA (las audiencias, en el caso peruano); la generalizada opción por los presupuestos participativos, que permite a la población decidir sobre el uso de los recursos en muchos casos generados por las industrias extractivas (17); y, ahora, la inclusión de mecanismos participativos en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial (18), así como el incremento de la legislación sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de las poblaciones indígenas, son todos elementos que hablan de la posibilidad del desarrollo de una nueva democracia y de una nueva gobernanza de los territorios, en la que todas las partes interesadas puedan encontrar un asiento en la mesa.

Sin embargo, por lo menos en el Perú, el escenario también muestra una presencia muy desigual del Estado en el territorio, con menos densidad en los territorios más rurales y más pobres (19), paradójicamente, aquellos donde se concentra buena parte de la gran actividad extractiva

y energética. De hecho, en el caso peruano, el mapa de las concesiones mineras **(20)** se superpone con el de mayor pobreza **(21)** y menor densidad del Estado.

En suma, frente a una situación de democracia vaciada de contenido, un Estado capturado por grandes inversionistas, y marcos institucionales sin lugar para las poblaciones ni las autoridades locales y regionales —y en medio de los

conflictos sociales y políticos que esta situación genera—, emerge una respuesta que apunta hacia el diseño de nuevos marcos institucionales que no solo reordenen los instrumentos de gestión y las competencias de los diversos ámbitos de gobierno, sino que inauguren o fortalezcan espacios efectivos de democracia directa que permitan vislumbrar una gobernanza democrática de los territorios que contienen esos recursos naturales que hoy interesan al mundo.

**(1)** Revenue Watch Institute, Reporte Anual de Tendencias en el Sector Extractivo en América Latina 2011, disponible en <<http://www.revenuewatch.org/es/news/reporte-anual-de-tendencias-en-el-sector-extractivo-en-am%C3%A9rica-latina-2011>>.

**(2)** Sobre ambos temas ver Alicia Bárcena, Presentación sobre la gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, CEPAL, disponible en <<http://www.revenuewatch.org/es/news/reporte-anual-de-tendencias-en-el-sector-extractivo-en-am%C3%A9rica-latina-2011>> y Carlos Monge, “Extractivismo, neoextractivismo y post extractivismo. Un debate impostergable en América Latina”, en *Foro, Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, 77, septiembre del 2012, disponible en <<http://www.foro.org.co/>>.

**(3)** Ver Claudia Viale, Felipe Bedoya y Carlos Monge, “Integración energética y estrategias económicas en América Latina”, presentado en el VII Foro RLIE, Lima, noviembre del 2012, disponible en <<http://www.redextractivas.org/es/>>.

**(4)** Agradezco a Anthony Bebbington por haber llamado mi atención sobre este tema.

**(5)** Ver, al respecto, Julio Verdegue y otros (2012), *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de Trabajo 110, Programa “Dinámicas Territoriales Rurales”. Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en <[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf)>

**(6)** Carlos Contreras, *El Centralismo Peruano en su Perspectiva Histórica*, IEP, Documento de Trabajo 127, Lima, 2002.

**(7)** Ver al respecto diversos estudios de Fernando Eguren y otros, así como múltiples artículos en *La Revista Agraria*, en <[www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)>.

**(8)** <[www.yanacochoa.com.pe](http://www.yanacochoa.com.pe)>.

**(9)** Newmont tiene operaciones mineras en Estados Unidos, Australia, Perú, Indonesia, Ghana, Canadá, Nueva Zelanda y México. Ver <[www.newmont.com](http://www.newmont.com)>.

**(10)** <<http://www.buenaventura.com/>>.

**(11)** <<http://www.ifc.org/spanish>>.

**(12)** Carlos Monge (2011), “El reto político de Mina Conga”, en *Quehacer* 184, disponible en <<http://www.desco.org.pe/quehacer-todas.shtml?x=7050>>.

**(13)** Véase un análisis crítico al SENACE en la carta dirigida al gobierno del Perú en septiembre del 2012 por instituciones de la sociedad civil, coordinada por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, disponible en <<http://www.noticiasser.pe/28/09/2012/nacional/organizaciones-de-la-sociedad-civil-plantean-observaciones-proyecto-ley-senace>>.

**(14)** Véanse al respecto diversos análisis del Grupo Propuesta Ciudadana y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú en <<http://www.propuestaciudadana.org.pe/>> y <<http://remurpe.org.pe/>> respectivamente.

**(15)** Claudia Viale y Edgardo Cruzado (2012, Revenue Watch Institute), *La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina*, disponible en <<http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/Revenuedistribution-Spanish.pdf>>.

**(16)** Carlos Monge, “Extractivismo y post extractivismo en el Perú”, en *Transiciones andinas*, publicación en proceso de edición. Red Globalización con Equidad (<http://www.redge.org.pe/>) y Centro Latinoamericano de Ecología Social (<http://www.ambiental.net/claes/>).

**(17)** Véase, al respecto, <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/el-presupuesto-participativo-en-america-latina.-bfcomplemento-o-subordinacion-a-la-democracia-representativa>>.

**(18)** Sobre la experiencia regional en Cajamarca, Perú, véase <<http://www.regioncajamarca.gob.pe/>>.

**(19)** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el desarrollo humano*. Perú 2009: por una densidad de Estado al servicio de la gente, disponible en <<http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/InformeDesarrolloHumano2009.html>>.

**(20)** Véase <[www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe)>.

**(21)** Véase <[www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)>.

# Industrias extractivas y conflictos en Colombia

**Fabio E. Velásquez C.<sup>1</sup>**  
*Fundación Foro Nacional por Colombia*

El paro minero iniciado el 17 de julio del 2013 en Colombia, que en algunas zonas del país no se había levantado hasta fines del mes de agosto, por falta de un acuerdo con el gobierno nacional, ha sido uno de los acontecimientos más divulgados recientemente por los medios masivos de comunicación del país, en razón de su fuerte impacto en la opinión nacional. Lo fueron en el pasado cercano el movimiento en defensa del agua en el páramo de Santurbán, la movilización en el departamento del Tolima en contra del proyecto La Colosa, la huelga de trabajadores de la mina de carbón de El Cerrejón y las protestas en varios municipios del país relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables, para citar solo algunos ejemplos emblemáticos.

El conflicto social es una de las marcas características del rápido crecimiento de la actividad extractiva (minería e hidrocarburos) en Colombia durante el último lustro. Día a día aparecen nuevas manifestaciones de sectores sociales que deciden movilizarse en defensa de su territorio, de sus derechos laborales o de la protección y conservación de los recursos naturales. ¿Qué tan frecuentes son esas manifestaciones de protesta? ¿Cómo clasificarlas? ¿Cuáles son sus principales rasgos y cuál su impacto en la operación del sector? ¿Cuáles son las principales razones que explican su presencia en la vida nacional?

No es fácil responder a estas preguntas porque no existe suficiente información al respecto. Ninguna fuente pública ni privada tiene un recuento juicioso y sistemático de los conflictos en la industria extractiva en el país en los últimos años, por lo que cualquier afirmación que se haga al respecto puede ser tomada, si acaso, como una hipótesis. No sabemos con exactitud cuántos conflictos se han desatado recientemente, en qué lugares, quiénes han sido sus protagonistas, cuáles los motivos que los llevaron a movilizarse y cuál su resultado. No obstante, se intentará hacer en las páginas que siguen una rápida caracterización de la conflictividad en las industrias extractivas, con el fin de aproximarse a la construcción de algunas hipótesis que puedan orientar una indagación rigurosa y permanente sobre este importante aspecto de la vida nacional.

## 1. Una clasificación

Según un informe del Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP) (2), del 2000 al 2011 hubo en Colombia 104 conflictos en el sector de la minería. Esa cifra no incluye, por lo tanto, los conflictos en el sector de los hidrocarburos (3). Como se observa en el gráfico 1, la dinámica de la conflictividad se concentró en el periodo 2007-2011, aunque en este último año hubo una reducción de eventos, en comparación

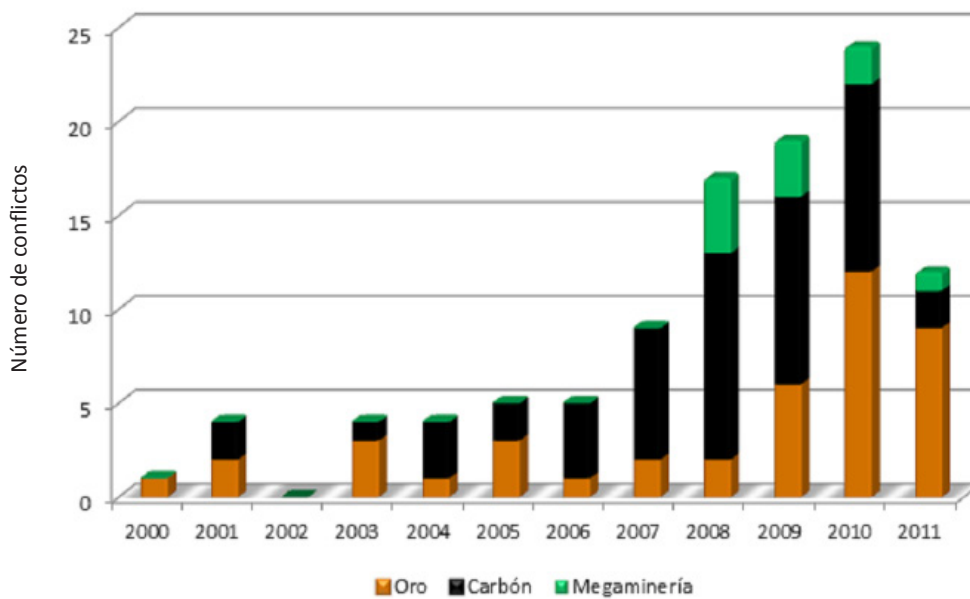


con el año anterior. Resulta interesante observar que ese periodo coincide con el de un inusitado aumento de la titulación minera en el país: más de 6000 títulos del 2002 al 2011, que multiplicaron por cuatro las concesiones hechas a particulares sujetándose al principio, consagrado por el Código Minero, de “primero en el tiempo, primero en el derecho”. Parece, pues, haber una relación entre política laxa de concesión de títulos y crecimiento de la oleada de protesta social en el sector.

Las estadísticas del CINEP indican que una cuarta parte de los conflictos han estado encabezados por los mineros artesanales; dos de cada cinco han sido protagonizados por asalariados de las

empresas, 14% han sido liderados por comunidades étnicas y cerca del 20% por campesinos y pobladores urbanos (gráfico 2). La diversidad de actores es manifiesta, sin que ninguno de ellos tenga un peso mayoritario en el desarrollo de las movilizaciones. Lo mismo se puede decir de los motivos que han llevado a estos sectores sociales a protagonizar la protesta (gráfico 3): una cuarta parte estuvo motivada por el incumplimiento de pactos acordados con anterioridad; una proporción similar (23%) se produjo por motivos de defensa del ambiente; la quinta parte de los conflictos tuvo que ver con pliegos laborales; y 17% tuvieron lugar en defensa de los derechos de sus protagonistas.

**Gráfico 1.** Luchas relacionadas con la minería, 2000-2011



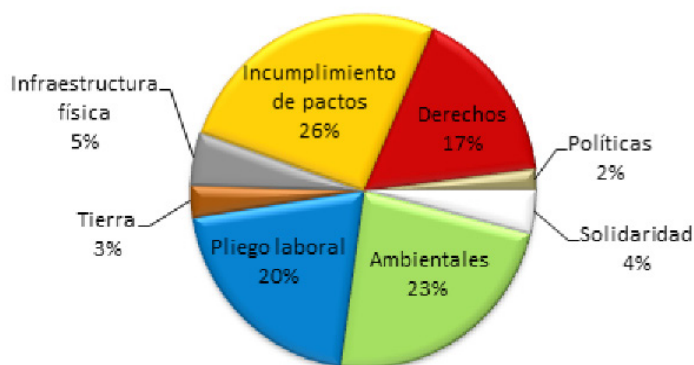
Fuente: CINEP, “Conflictividad en el sector minero-energético”, Bogotá, marzo del 2012 (mimeo).

**Gráfico 2. Actores de los conflictos**



Fuente: CINEP, "Conflictividad en el sector minero-energético", Bogotá, marzo del 2012 (mimeo).

**Gráfico 3. Motivos de los conflictos**



Fuente: CINEP, "Conflictividad en el sector minero-energético", Bogotá, marzo del 2012 (mimeo)

Con base en estas cifras y en una mirada de conjunto del fenómeno, se sugiere la siguiente clasificación de los conflictos en el sector extractivo:

- Conflictos derivados de la defensa del territorio por comunidades étnicas.
- Conflictos relacionados con la pequeña minería.
- Conflictos socioambientales.

- Conflictos en torno al ordenamiento territorial.
- Conflictos laborales.

A continuación se presenta una breve descripción de las cuatro primeras categorías **(4)**.

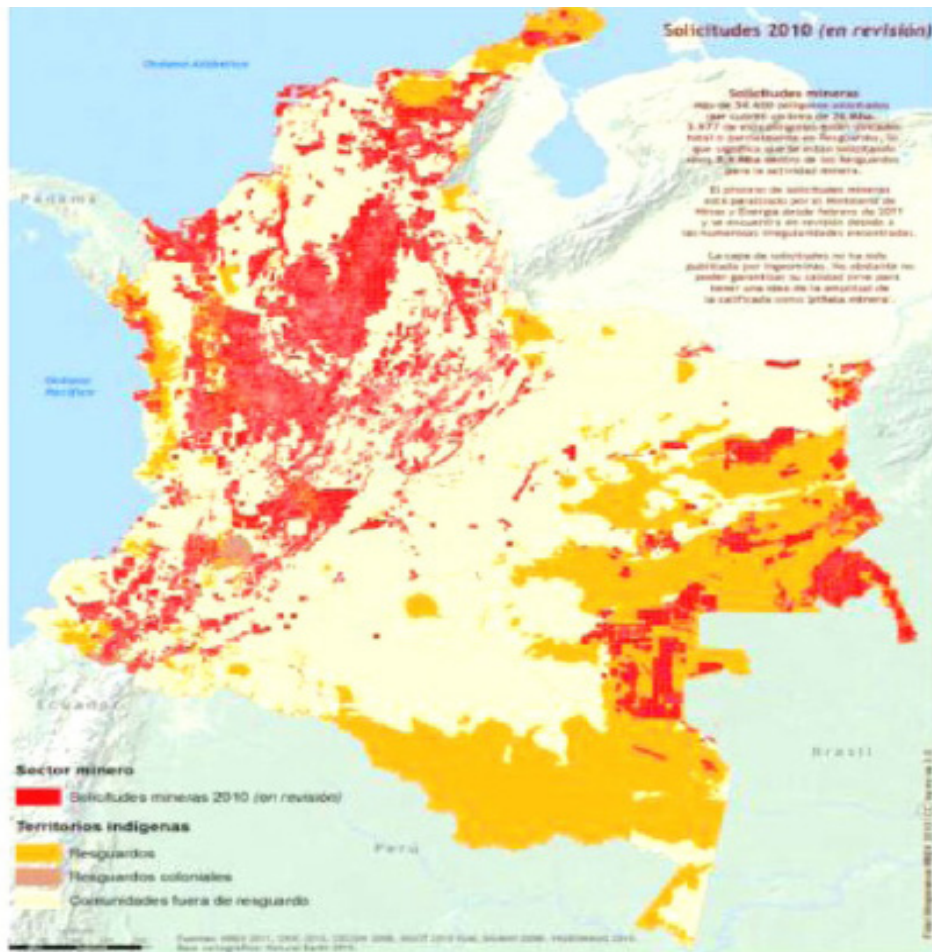
### Conflictos derivados de la defensa del territorio por comunidades étnicas

El mapa 1 presenta la afectación de territorios indígenas por las solicitudes de títulos de explotación minera en el territorio colombiano que

aún se encuentran en revisión. Se sabe que el 90% de estos títulos fueron rechazados por el gobierno nacional, pero ello no le quita validez al interés de particulares de explotar recursos naturales en territorios de pueblos indígenas.

Mapa 1

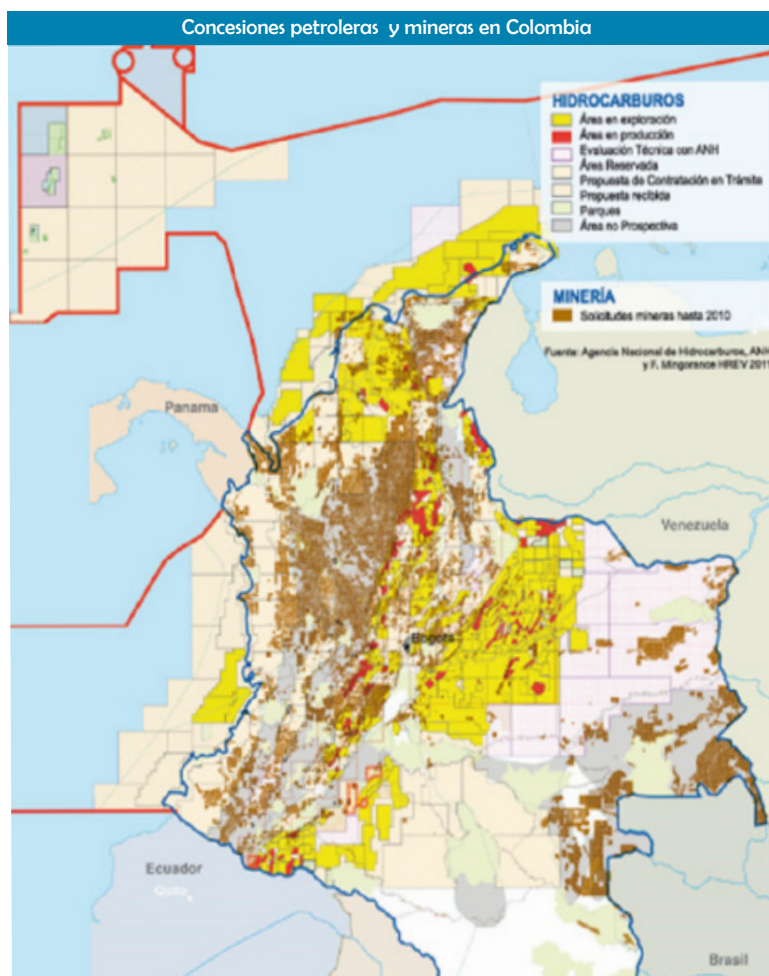
Solicitud de títulos mineros al 2010 y territorios indígenas



Fuente: citado en CINEP, "Conflictividad en el sector minero-energético", Bogotá, marzo del 2012 (mimeo).

**Mapa 2.**

Colombia: zonas de explotación y de producción petrolera y minera



Fuente: [http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/05/PP26\\_21ConcesMinerasPetroleras-Colombia.jpg](http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/05/PP26_21ConcesMinerasPetroleras-Colombia.jpg)

El mapa 2 incluye las áreas de exploración y de producción petrolera. La coincidencia es menor, pero existe, sobre todo en los llanos orientales y en la Orinoquia, donde residen varias comunidades indígenas.

De los 54 600 polígonos involucrados en las solicitudes mineras hasta el 2010, 3977 afectaban territorios de propiedad de comunidades indígenas y afrocolombianas, con una superficie de 5,4 millones de hectáreas. Se trata de territorios colectivos, en algunos de los cuales se realiza ancestralmente pequeña minería artesanal de carácter familiar, como medio de subsistencia y, en

ocasiones, como complemento de actividades agrícolas. Dos asuntos han sido motivos principales de los conflictos en esos territorios: por un lado, la reivindicación del derecho ancestral de las comunidades étnicas a administrar su territorio de acuerdo con sus propias cosmovisiones, su cultura y sus costumbres, y a darle un uso a los recursos de la naturaleza, con la cual han convivido durante siglos de manera armónica.

El otorgamiento de títulos por parte del gobierno nacional a particulares en esos territorios es considerado como una amenaza a su identidad colectiva, a su cultura, a la propia naturaleza

—por el daño que la explotación a gran escala puede producir—; y una violación al principio de prelación que se debe aplicar en estos casos, cuando de exploración y explotación de recursos naturales se trata. Las comunidades negras de la costa del Pacífico, en Cauca y en Chocó (para citar solamente dos ejemplos) viven esa amenaza permanente y no están dispuestas a que medianas o grandes empresas intervengan su territorio sin su libre consentimiento, solamente por poseer un título.

El segundo tema de conflicto ha sido la consulta previa. Dos vertientes se han observado recientemente en Colombia: la de aquellas comunidades que reivindican su derecho al consentimiento previo, libre e informado de parte suya como una condición *sine qua non* para la entrada de empresas particulares a su territorio. Colombia aceptó, mediante la Ley 21 de 1991, el Convenio 169 de la OIT sobre consulta a los pueblos indígenas, y luego reglamentó el procedimiento para efectuar las respectivas consultas. Un importante segmento de los indígenas y de los afrocolombianos ha reivindicado ese derecho fundamental ante el embate de particulares y/o de grandes empresas para explotar los recursos naturales de esas zonas, pero no están conformes con los procedimientos y exigen una reforma que se traduzca en una ley de consulta previa que les dé garantías en materia de tiempos, información y deliberación para la aplicación de ese instrumento.

La segunda vertiente se refiere a aquellas organizaciones y líderes de las comunidades indígenas y afro que han asumido la postura radical de negarse a ser consultados, simplemente porque no les interesa la minería y no estarán dispuestos a entregar su territorio colectivo. Además, han vivido experiencias negativas en procesos de consulta, lo que los aleja de la posibilidad de ejercer ese derecho por propia voluntad.

Lo cierto es que el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, no ha tenido la suficiente claridad para tramitar una ley que regla-

mente de manera adecuada la consulta previa y la convierta en una de las principales herramientas que tienen los grupos étnicos para defender su territorio, su identidad y su cultura.

### Conflictos relacionados con la pequeña minería

La pequeña minería enfrenta dos grandes problemas generadores de tensiones y conflictos, algunos de los cuales pueden resultar violentos: en primer lugar, la amenaza de las grandes multinacionales que quieren explotar recursos naturales en zonas donde ha sido tradicional la minería artesanal. El uso de maquinarias y nuevas tecnologías intensivas en capital introduce principios de eficiencia en la explotación de minerales, que los mineros artesanales no pueden enfrentar en términos de productividad y competencia en el mercado, lo que termina planteándoles uno de los dilemas que viven constantemente con la presencia de grandes empresas: o emplearse en ellas como asalariados, abandonando su independencia para el ejercicio de su profesión, o

***La pequeña minería enfrenta dos grandes problemas generadores de tensiones y conflictos... la amenaza de las grandes multinacionales que quieren explotar recursos naturales en zonas donde ha sido tradicional la minería artesanal. El segundo, la política de formalización del gobierno nacional.***

desplazarse hacia otras zonas, convirtiéndose en nómadas permanentes o en desplazados forzados por las leyes de la economía en su territorio.

Esta situación ha producido movimientos importantes contrarios a la presencia de multinacionales en territorios de minería tradicional, mediante los cuales no solamente reivindican su condición de mineros artesanales, sino que también denuncian los impactos negativos que la actividad a gran escala produce en el ambiente. Pero también ha generado algunas movilizaciones cuyo objetivo es exigir el enganche, por parte de las empresas multinacionales, de mano de obra local con ciertas garantías de estabilidad. La reivindicación de empleo se convierte, así, en un aspecto fundamental del conflicto y de su negociación. Incluso, grupos de mujeres se han organizado para hacer demostraciones colectivas en algunos municipios (California, en Santander, por ejemplo) con las cuales demandan, ante las grandes empresas mineras, oportunidades de empleo e ingresos para ellas y sus familias.

El segundo problema que enfrentan los mineros artesanales es la política de formalización del gobierno nacional. Los datos del Ministerio de Minas y Energía indican que hay un poco más de 14 000 unidades de pequeña minería artesanal, 47% de las cuales explotan minerales no metálicos; 31%, minerales metálicos; y 20%, carbón. De las unidades dedicadas a explotar minerales metálicos, 85% no poseen título. En el caso de los minerales no metálicos esa cifra baja a 60% y en el carbón es menor (40%). De todas las unidades, 65% no pagan regalías.

Estas cifras llevaron al gobierno nacional a diseñar una política de formalización de la pequeña minería artesanal o informal, buena parte de la cual quedó regulada mediante el Decreto 933 de mayo del 2013. La política, que da continuidad a otros intentos de formalización diseñados e implementados en los últimos veinte años, busca legalizar títulos y actividades de explotación de recursos naturales no renovables, así como impulsar la adopción, por parte de los pequeños

mineros, de estándares técnicos, empresariales, ambientales, legales, laborales y tributarios.

Paralelamente, el gobierno se propuso combatir la llamada minería criminal (5), teniendo como referente la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, definida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, según la cual los países del área quedan facultados para “decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal”. Con base en esa disposición, el Ministerio de Defensa Nacional expidió el Decreto 2235, el 3 de octubre del 2012, que autoriza a la Policía Nacional a destruir la maquinaria pesada —o sus partes— que se utilice en actividades de exploración o explotación de minerales sin el correspondiente permiso legal.

El problema es que el decreto confunde minería ilegal con minería criminal. En efecto, en varios casos esta maquinaria la utilizan pequeños y medianos mineros que no tienen ninguna conexión con actores armados ilegales, así no tengan título o licencia para la explotación. Sus agentes son ilegales (no tienen título), pero no necesariamente criminales (vinculados a actores armados ilegales). Por otra parte, la introducción de esta maquinaria en diversas regiones del país ha transformado la actividad de pequeños mineros que antes buscaban el mineral por su propia cuenta, pero que ahora van tras las retroexcavadoras y las dragas buscando el material. La destrucción de la maquinaria ha causado perjuicios a estos mineros informales, lo mismo que a pequeños mineros no relacionados con actores armados. Ese fue uno de los motivos por los cuales estos últimos realizaron un paro minero en agosto del 2012 y decidieron lanzarse de nuevo al paro el 17 de julio.

### Conflictos socioambientales

En Colombia las actividades de exploración en minería e hidrocarburos no requieren licencia ambiental, tal y como lo establece el Decreto

501 de 1995. A finales de diciembre del 2012 se habían suscrito en el país 9196 títulos mineros, que cubrían 5,6 millones de hectáreas del territorio nacional. De estos, 5520 son títulos de exploración, construcción y montaje; el resto, títulos de explotación que abarcan cerca de 2,1 millones de hectáreas, aproximadamente 1,8% del territorio nacional.

Parte de esos títulos se concesionaron en zonas de protección ambiental (humedales, áreas de reserva forestal, parques nacionales y regionales, páramos), zonas de nacimientos de agua y de recargas de acuíferos, lo que produce una degradación ambiental en esos sectores. Como lo denunció el exministro de Minas y Energía Carlos Rodado, desde la aprobación del Código de Minas del 2001 “hubo superposición de títulos mineros en áreas de parques nacionales y páramos, juegos especulativos, expedición de títulos sin control y algunos de manera sospechosa, violación de los derechos a las comunidades mineras indígenas y afrodescendientes, y acaparamiento de títulos”.

A mediados del 2012, al tiempo que el presidente Juan Manuel Santos anunciaba en la Cumbre Río+20 su compromiso con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, el Ministerio de Minas y Energía incrementó de manera significativa el área de las zonas de reserva, declarando 17,6 millones de hectáreas como reserva estratégica en 202 bloques en los departamentos del Chocó, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, regiones con alta riqueza en biodiversidad. En respuesta a esa declaratoria, el entonces ministro de Ambiente, Frank Pearl, expidió la resolución 1518 del 2012, que suspendía temporalmente los trámites de sustracción de la reserva forestal de la Amazonía —creada por la Ley 2.ª de 1959— con base en el principio de precaución, que opera cuando no hay claridad sobre los posibles daños. Para ese momento (septiembre del 2012) existían dos solicitudes de sustracción de reserva, 51 títulos mineros vigentes y 1200 solicitudes sobre casi 5 millones de hectáreas del Amazonas.

Como se puede ver, el afán extractivista ha pasado por encima del criterio de protección del ambiente, lo que ha generado una serie de movilizaciones de grupos ambientalistas, de organizaciones de defensa de los derechos humanos y de la naturaleza, y de comunidades que ven afectados sus territorios por la expedición de títulos por el gobierno nacional. Han sido emblemáticos los casos de La Colosa, en el Tolima, y del páramo de Santurbán, en Santander, dos zonas donde las multinacionales han buscado licencias de explotación de oro a cielo abierto que sectores de muy diversa índole se encargaron de denunciar —y, en el caso de Santurbán, de detener—, entendiéndolo el alto impacto que ese tipo de explotación tendría sobre el recurso agua.

Los conflictos socioambientales son probablemente los más visibles en el panorama de movilizaciones colectivas y se han convertido en movilizaciones pioneras que han convocado a miles de personas a manifestaciones públicas de protesta para impedir que proyectos que afectan el ambiente puedan tener curso.

### Conflictos en torno al ordenamiento territorial

Las instituciones del ordenamiento territorial en Colombia han obedecido a dos lógicas: una, de carácter constitucional, según la cual el ordenamiento territorial forma parte de la nueva estructura del Estado diseñada por los constituyentes en 1991. El instrumento designado para ese propósito fue la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La otra lógica se puede denominar “lógica legal”; esta mira el ordenamiento territorial como una herramienta que permite enfrentar los problemas derivados del acelerado proceso de urbanización en Colombia, sobre todo desde el punto de vista de la gestión del suelo. Su instrumento fue la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

En el primer caso, el ordenamiento forma parte de un “proyecto nacional de territorio” que combina dos dimensiones: por un lado, el mapa político-administrativo del país, que incluye

la definición de las entidades territoriales, sus competencias y recursos, las autoridades de gobierno y el papel de cada nivel de la organización del Estado en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Por otro, la organización del territorio desde el punto de vista de las vocaciones regionales, los usos del suelo, el diseño de las infraestructuras y equipamientos, el sistema de ciudades y los principios de equidad y equilibrio territorial. Estas dos dimensiones convergen en la planeación del territorio en sus aspectos físico-ambientales a escala regional y local.

Esta lógica no tuvo aplicación en Colombia después de aprobada la Constitución de 1991. Nunca se construyó una visión nacional del territorio y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, expedida con un evidente retardo (Ley 1454 del 2011), no atendió a los requerimientos que la propia Constitución había definido como contenidos mínimos de esa norma.

Lo que ha primado es la lógica legal, que obedece a una racionalidad terapéutica de los problemas del territorio causados por el desenvolvimiento de la economía y por los movimientos de la población (urbanización, migraciones, segregación socioespacial, conflicto armado, desplazamiento forzado). El primer instrumento construido en esa dirección fue la Ley de Reforma Urbana (Ley 9.ª de 1989), centrada en tres temas: la planeación urbana, la construcción de vivienda popular y la gestión del suelo urbano. Esta ley tuvo muy poca aplicación, lo que llevó a su reforma, que se concretó en la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial.

La Ley de Desarrollo Territorial entrega a las autoridades municipales el encargo de formular los planes de ordenamiento territorial (POT), a la luz de tres principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Los POT poseen tres componentes: uno general, que contiene las estrategias de largo plazo; uno urbano, que define las normas para el manejo del suelo urbano; y uno

rural, que define las políticas que deben orientar la conveniente utilización del suelo para actividades agropecuarias y mineras.

El supuesto para la formulación de los POT es la autonomía de los municipios (autoridades públicas y ciudadanía) para definir sus contenidos. Sin embargo, esa autonomía ha sido desconocida por varias normas nacionales. Por ejemplo, el Código de Minas (Ley 685 del 2001) declara la actividad minera como de utilidad pública. El código abre la posibilidad de sustraer áreas de protección para la explotación minera y señala que “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería” (artículo 37).

Posteriormente, el Decreto 2201 del 2003 estableció que los planes o esquemas de ordenamiento territorial (OT) de los municipios y distritos no pueden ser opuestos a las actividades consideradas por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la nación. Recientemente, el Decreto 934, de mayo del 2013, reafirmó que la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente a las autoridades minera y ambiental. Por lo tanto, los POT de los municipios y distritos no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales.

Estas decisiones de las autoridades nacionales generan un conflicto potencial entre la autonomía de los territorios, consagrada en la Constitución Nacional (artículo 1) y el poder de decisión que el gobierno nacional ha concentrado en sus manos en lo relativo al manejo de la industria extractiva. Es un conflicto potencial, por cuanto no se ha hecho explícita la confrontación entre el gremio de los alcaldes o grupos de la ciudadanía, por un lado, y el gobierno nacional, por otro. No obstante, el último decreto mencionado ya fue demandado, lo que convierte el conflicto potencial en un conflicto real. Además, la



Corte Constitucional ha establecido jurisprudencia en la materia al declarar inexecutable medidas análogas —como el Decreto 2201 del 2003, que daba primacía a los proyectos de vivienda del gobierno nacional sobre las normas municipales— y reiterar la autonomía de los municipios para ejercer las competencias que la Constitución y la ley les han asignado.

### Nota final

Los conflictos analizados en las páginas anteriores no son los únicos, aunque sí parecen ser los que más impacto han tenido en la opinión pública y mayor presión han generado sobre las actuaciones del gobierno nacional. Otras categorías, como los conflictos laborales o la relación entre la minería y los actores del conflicto armado, son tan importantes como las anteriores y merecen un análisis similar. Lo cierto, en todo caso, es que la confrontación entre los actores involucrados en la actividad extractiva se ha venido multiplicando y, de no mediar acciones del Estado para conducir de manera adecuada el sector, seguirá aumentando en el futuro próximo. El paro minero que vive actualmente el país es una buena muestra de las perspectivas de tensión que se dibujan en el panorama futuro del sector.

¿Cuáles serían esas acciones del Estado? Se requiere un viraje sustantivo en la política pública y en los diseños institucionales para el tratamiento democrático de los conflictos y para la regulación del sector. En primer lugar, políticas incluyentes que contemplen diferencialmente los distintos tipos de minería, según su escala. La minería informal y la de pequeña escala no pueden recibir el mismo tratamiento que la minería a gran escala. Son dos lógicas totalmente diferentes, que exigen tratamiento diverso.

En segundo lugar, la política de formalización debe buscar que los mineros informales legalicen títulos e incorporen estándares en materia tecnológica, empresarial y legal, generando incentivos para que formalizarse sea más atractivo que permanecer en la informalidad. No es eso lo

que está ocurriendo actualmente, y ello genera distancias y tensiones entre los mineros informales y el Estado. Las políticas públicas deben ser exitosas. La de formalización no lo ha sido, como recientemente lo certificó la Contraloría General de la República en un informe publicado hace pocos días, en el que se señala que la política de formalización del actual gobierno solamente ha tenido una eficacia de 3,7%.

En tercer lugar, las políticas para el sector extractivo deben ser consistentes con las políticas ambientales y las de participación ciudadana, incluidos los procesos de consulta previa. Esto requiere altos niveles de coordinación interinstitucional, meta que el actual gobierno —y los anteriores— no ha podido concretar. La dispersión normativa y de política genera amplios márgenes de incertidumbre y condiciones para el surgimiento de conflictos que se podrían evitar si el gobierno poseyera un lenguaje común para el tratamiento del sector.

Finalmente, es necesario un cambio en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Hoy existe una excesiva concentración de funciones y decisiones relacionadas con el sector extractivo en manos del gobierno central. Por supuesto, este debe dictar la política e, incluso,

**Lo cierto, en todo caso, es que la confrontación entre los actores involucrados en la actividad extractiva se ha venido multiplicando y, de no mediar acciones del Estado para conducir de manera adecuada el sector, seguirá aumentando en el futuro próximo.**

tomar decisiones que no podrían fragmentarse regional o localmente. Pero muchos de los diseños de política podrían tener un mejor efecto si fueran el producto de una voz concertada ente las autoridades nacionales, las departamentales y las municipales.

El gobierno central no puede ser arrogante ni tener prevenciones con respecto al papel que pueden jugar alcaldes y gobernadores en el manejo del sector. Al fin y al cabo, son ellos los que deben enfrentar los conflictos en el territorio y

los impactos negativos de la actividad extractiva. Solo por esa razón deberían tener un lugar en el esquema de regulación del sector. Pasar por encima de la autonomía de las entidades territoriales con la única justificación de que la minería es una actividad de utilidad pública no tendrá otra consecuencia que exacerbar los ánimos y multiplicar exponencialmente los conflictos. Es el peor escenario que hoy nos podríamos imaginar para un país que anhela la paz, la democracia profunda y un desarrollo con equidad y justicia.

---

**(1)** Presidente ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Coordinador del Grupo de Trabajo de Foro sobre las Industrias Extractivas.

**(2)** CINEP, “Conflictividad en el sector minero-energético”, Bogotá, marzo del 2012 (mimeo).

**(3)** En febrero del 2013, el país vivió la huelga de trabajadores en El Cerrejón, la mina más grande de explotación de carbón en Colombia y en América Latina, que se llevó a cabo en el campo petrolero de Pacific Rubiales, en el municipio de Puerto Gaitán (departamento del Meta). Se ha anunciado la huelga de los trabajadores de la Drummond en el departamento del Cesar (explotación de carbón).

**(4)** No existe información a la mano sobre los conflictos laborales en el sector, por lo que dejamos de lado el análisis de esa categoría.

**(5)** No existe el término “minería criminal” en el Código Minero ni en códigos penales de Colombia. Se ha utilizado para denominar las actividades de explotación de recursos por parte de actores armados ilegales (“bacrim” que son bandas criminales, paramilitares, guerrillas, organizaciones de delincuencia, narcotraficantes, etcétera).

# La explotación minera artesanal y los conflictos sociales: el lugar de la transparencia

**Jean Claude Katender<sup>1</sup>**

**Coordinador de Publish What You Pay - Congo**

## Introducción

La legislación minera de muchos países ricos en recursos mineros regula tanto la explotación minera industrial como la artesanal y define las condiciones que las personas deben cumplir para obtener el permiso o la autorización de exploración o de explotación de las minas. Esta legislación determina también las circunstancias que pueden hacer que un minero ya sea industrial o artesanal pierda ese derecho. Si la explotación industrial es frecuentemente confiada a los inversionistas que tienen grandes medios financieros, la explotación artesanal es realizada por personas que no disponen de muchos recursos materiales ni financieros, y que realizan su labor por medio de procedimientos manuales, rudimentarios y tradicionales.

En África, la explotación artesanal está frecuentemente en manos de mineros artesanales que trabajan dentro de las minas y canteras con el objetivo de obtener recursos para su supervivencia. Quienes trabajan en minas artesanales de oro, de diamantes, de cobre y de coltán, son por lo general pobladores pobres y vulnerables, quienes están en constante riesgo de derrumbes, contaminación o radiación.

La minería artesanal es un sector que no crea empleos durables y no enriquece a la mayoría de mineros artesanales que trabaja ella.

Este sector está marcado también por numerosos conflictos sociales resultantes de la ausencia de transparencia dentro de la toma de decisiones que afectan positivamente o negativamente las actividades de la explotación artesanal. Los conflictos sociales desembocan muchas veces en violaciones a los derechos fundamentales de los mineros artesanales y de las comunidades locales.

## 1. La transparencia y la toma de decisiones dentro del sector minero artesanal

Las decisiones tomadas por las autoridades políticas en el marco de la gestión del sector artesanal afectan la vida de las personas que trabajan en este sector. La transparencia exige que los mineros artesanales sean consultados y que todas las decisiones les sean comunicadas antes de que se pongan en marcha.

Lamentablemente, las leyes mineras de muchos de los países no han instituido el principio de in-

formación y participación de los mineros artesanales en el proceso de toma de decisiones que afectan sus actividades. Este déficit es la base de muchos de los conflictos sociales que enfrentan a los trabajadores de la minería artesanal, a las autoridades políticas, militares y policiales, y a las compañías mineras.

### **La decisión de destinar ciertas zonas mineras a la explotación minera artesanal**

Las zonas de explotación son determinadas por las autoridades políticas, algo que a menudo hacen sin que los mineros artesanales, sean consultados y sin que sus preocupaciones sean tomadas en cuenta. Por ello, ciertas zonas destinadas a la explotación minera artesanal se encuentran muy distantes de los centros urbanos, no son rentables o exigen un trabajo técnico para el cual los mineros artesanales no tienen suficientes recursos.

La falta de consulta y el hecho de no tomar en cuenta las preocupaciones de los mineros artesanales se encuentra frecuentemente en el origen de los conflictos sociales entre los mineros artesanales y las autoridades políticas. Ello dado que los mineros artesanales se oponen a ir a trabajar a las zonas alejadas y no rentables deter-

minadas por las autoridades y prefieren trabajar en las proximidades o dentro de las concesiones pertenecientes a compañías mineras. La consecuencia es que las compañías mineras se ven obligadas a recurrir a las fuerzas de seguridad (la policía) para expulsarles o impedirles el acceso. De manera recurrente este tipo de prácticas desembocan en destrucción y en atentados contra la integridad física o la vida de los mineros artesanales.

### **La decisión de no destinar ciertas zonas mineras a la explotación artesanal.**

En algunos países, como la República Democrática del Congo, ocurre que después de que una zona ha sido destinada a la explotación artesanal, se descubre que contiene minerales de buena calidad. En ese caso, las autoridades pueden decidir que los mineros artesanales salgan del sitio para entregársela a una compañía minera. Sin embargo, ocurre que las autoridades no les informan de esta decisión. Así, los mineros son sorprendidos por la presencia de los militares o de los policías que les solicitan retirarse y les prohíben el acceso a esa zona. Tardíamente los mineros artesanales descubren que han sido echados en provecho de una compañía minera. Generalmente los mineros artesanales no aceptan retirarse y se oponen a las órdenes de la policía.

Esta falta de transparencia es la razón de los arrestos y detenciones arbitrarias, del pillaje y los incendios de las ciudades, de los atentados a la integridad física y a la vida. Por un lado, las compañías mineras que adquieren estas concesiones mineras bajo estas condiciones hacen frente a la desconfianza de la población cercana a la mina, porque son considerados como "usurpadores" de los bienes que pertenecen a los pobladores pobres. Los militares y los policías que intervienen dentro de estas condiciones también pierden la confianza de la población y son considerados como corruptos.

***el OT requiere de una instancia de conducción que involucre a los tres niveles de gobierno. Este es un requisito clave para que el proceso cuente con la legitimidad necesaria y refleje un efectivo consenso, producto del diálogo.***

La causa de todos estos conflictos es la poca transparencia que hay en torno a la decisión que ordena la desafectación del sitio y el retiro de los mineros artesanales.

## **2. Transparencia en las negociaciones entre los sindicatos, los mineros artesanales, las autoridades políticas y las compañías mineras**

Para la defensa de sus derechos e intereses frente a los compradores (negociantes) de sus productos, a las empresas y al Estado, los mineros artesanales se agrupan en sindicatos. Los sindicatos tienen por único objetivo la defensa de dichos derechos e intereses.

En este marco, los responsables de los sindicatos son consultados o informados de las decisiones tomadas por las autoridades y que afectan positiva o negativamente a la minería artesanal.

No obstante, en muchos de los casos, estos responsables se comportan como cómplices de las autoridades o de las compañías mineras, de manera que no consultan a sus afiliados, o lo hacen parcialmente antes de aceptar las propuestas hechas por las autoridades y las empresas mineras.

Esta opacidad hace que los mineros artesanales los traten de corruptos y como personas al servicio de intereses políticos o económicos extranjeros.

Así, surgen tensiones sociales entre los responsables de los sindicatos y los mineros artesanales. Por ello, la transparencia y la información oportuna y compartida, pueden contribuir enormemente a garantizar la paz y la cohesión sociales en este tipo de minería.

De todo lo expuesto se desprende que las leyes que organizan la explotación minera artesanal deben poner en agenda mecanismos que permitan que los mineros artesanales sean informados y consultados, y que participen en la toma de cualquier decisión que afecte positiva o negativamente sus actividades.

Estos mecanismos reducirán la opacidad que caracteriza a este sector y los conflictos sociales que puedan surgir entre los mineros artesanales, por un lado, y las autoridades políticas o las compañías mineras, por otro.

---

**(1)** Jean Claude Katende es abogado, presidente nacional de la Asociación Africana de los Derechos del Hombre ASADHO y coordinador nacional de “Publica lo que pagas” de la República del Congo.

# Extractivismo, territorio y conflictos en Bolivia

**Patricia Molina Carpio\***  
*Consultora externa, Fundación Jubileo*

Hasta el año 2011, el TIPNIS, Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, era prácticamente desconocido, a pesar de que sus habitantes lideraron la I Marcha Indígena de 1990, que logró por vez inicial el reconocimiento de los territorios indígenas de tierras bajas para su posterior titulación. Con el conflicto suscitado por la construcción de una carretera que dividiría el territorio, pasando por el núcleo del parque, cerca de las concesiones petroleras, el TIPNIS pasó a ser conocido en el ámbito mundial al poner en evidencia las tensiones entre el gobierno indígena del presidente Evo Morales y los pueblos indígenas de la Amazonía.

El conflicto del TIPNIS visibilizó, además, mecanismos de expansión territorial y de acumulación capitalista que extienden las relaciones de mercado, integrando progresivamente el territorio indígena al espacio económico de la producción de coca, sobre la base del principio de división del trabajo y la especialización. Pero el TIPNIS también colocó en el mapa geopolítico a los capitales petroleros, mineros y de la especulación financiera que generan la lucha de clases. La infraestructura de transporte y la reducción de sus costos van ineludiblemente asociadas a

las actividades extractivistas y a la atracción de inversiones.

El TIPNIS mostró cómo es realmente este territorio producto de la actividad de los pueblos yurakarés, chimanes y mojeños que lo habitan. Su historia combina la persecución, que data de más de un siglo atrás, cuando escapaban de las reducciones y posteriormente del enganche cauchero, y el tiempo actual, cuando deben enfrentarse a comerciantes, jatateros o colonos.

Estos pueblos indígenas se apropiaron del territorio y construyeron una identidad asociada al manejo de un espacio con características naturales muy particulares. La cordillera y los ecosistemas que crea en su abrupta caída la altísima pluviosidad —la mayor del país—, así como la vinculación territorial relacionada con la navegabilidad de los ríos, todo ello sumado a las presiones externas, fueron intensificando los intercambios y las relaciones sociales e interétnicas, dentro y fuera del territorio.

El TIPNIS es el resultado de la construcción y la dinámica de acumulación de conocimientos, vivencias colectivas e individuales, prácticas de

producción y manejo de recursos abundantes y escasos; asimismo, de la regulación de las relaciones sociales mediante normas internas que se resumen en las estrategias territoriales ahora visibles. De allí su capacidad de resistir y defender su territorio, capacidad desarrollada durante siglos.

El 15 de julio del 2009, el presidente del Territorio Mosestén, ubicado en el norte de La Paz, al oeste del TIPNIS, también en la Amazonía boliviana, retuvo en su comunidad, Simay **(1)**, varios vehículos de la empresa norteamericana Geokinetics, contratada por el consorcio Petroandina —de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)— para realizar exploración sísmica en el Bloque Lliquimuni, dentro del cual se encuentra dicho territorio indígena. Este fue el primer conflicto de magnitud que se suscitó entre un pueblo indígena y la empresa estatal, desde la asunción del nuevo gobierno.

En abril del mismo año, la ONU, a instancias del presidente boliviano, había aprobado la Declaración de los Pueblos Indígenas. En las convenciones internacionales, el país destacaba por su crítica posición radical de defensa de los derechos de la Madre Tierra y de los pueblos indígenas. Resultó evidente que esto no constituyó una prioridad inmediata de las políticas públicas en la búsqueda de una transformación posextractivista y del posdesarrollo que responda efectivamente a las urgencias que plantean la crisis ambiental global y sus graves efectos en el país.

A ese conflicto le siguieron otros en el sector de la minería, como los de Corocoro, Mallku Khota y Colquiri, todos ellos con consecuencias dramáticas de confrontación, violencia y represión. Esto puso en evidencia los efectos del camino neoextractivista adoptado.

Desde las instituciones estatales se han diseñado diversas estrategias para manejar los conflictos. Algunas de ellas han logrado entablar la negociación y reducir las tensiones, pero la base mis-

ma de la conflictividad está intacta. En su avance sobre los territorios, la apuesta por el extractivismo seguirá confrontando a sus habitantes con los intereses destructivos, aun cuando estos se justifiquen en el interés prioritario del Estado.

### Extractivismo y conflictividad

El término *extractivismo* se refiere a las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación. No se limita a los minerales o al petróleo. Hay también extractivismo agrario, forestal e inclusive pesquero. El extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace quinientos años, debido a las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente. Unas regiones fueron especializadas en la extracción y producción de materias primas —es decir, de bienes primarios—, mientras que otras asumieron el papel de productoras de manufacturas. Las primeras exportan naturaleza; las segundas, la importan **(2)**.

Para esta óptica no existen consideraciones sobre el agotamiento de recursos ni menos aún sobre la sustentabilidad de los proyectos extractivistas,

***Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos [...] En síntesis, podemos afirmar que carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.***

por lo que constituye un mecanismo de saqueo y apropiación colonial y neocolonial. El objetivo es la explotación de las materias primas indispensables para el desarrollo industrial y el bienestar del norte global, como las demandas de los países emergentes.

La historia muestra que los países con abundantes recursos naturales que apostaron por exportarlos solo consiguieron la generalización de la pobreza, sometidos a crisis económicas recurrentes y consolidando mentalidades meramente “rentistas”. Es el caso de Bolivia y su minería desde tiempos coloniales.

Los gobiernos progresistas de América del Sur han apostado por el extractivismo para resolver las demandas populares de acceso al agua, alimentación, crédito y servicios; asimismo, para consolidar su legitimidad y apoyo social con el fin de mantenerse en el poder y continuar el proceso de cambio. Por ello, si bien han efectuado algunas variaciones de componentes, como mejoras tributarias que devienen en mayores ingresos fiscales, en la actual estructura de acumulación no hay modificaciones sustantivas. Dichos gobiernos argumentan que el extractivismo es indispensable para combatir la pobreza y promover el desarrollo. En consecuencia, el neoextractivismo mantiene y reproduce elementos claves del extractivismo de origen colonial.

**Durante el periodo 2001-2010, el gobierno boliviano percibió aproximadamente 8.188 millones de dólares por concepto de regalías, participaciones e impuestos hidrocarburíferos.**

El rechazo al extractivismo y la destrucción ambiental en general, así como la defensa de los territorios de los pueblos indígenas y campesinos ante la lógica expansiva de la acumulación, fue uno de los ejes principales de las luchas antineoliberales. Sin embargo, durante la última década se ha acentuado en el país la dependencia primario-exportadora. En Bolivia la participación de los productos primarios como proporción del valor total de las exportaciones pasó de ser el 89,4% en el año 2005 al 92,6% en el 2010 (3).

El vicepresidente Álvaro García Linera caracteriza las políticas extractivistas impulsadas por su gobierno como una primera etapa que permitirá crear las condiciones materiales para salir del extractivismo. Sostiene que “detrás del criticismo extractivista de reciente factura en contra de los gobiernos revolucionarios y progresistas se halla, pues, la sombra de la restauración conservadora” (4).

García Linera considera que el extractivismo, el no extractivismo o el industrialismo son “sistemas técnicos de procesamiento de la naturaleza mediante el trabajo, y pueden estar presentes en sociedades pre-capitalistas, capitalistas o sociedades comunitaristas” (5). Añade que “Los críticos del extractivismo confunden *sistema técnico con modo de producción*, y a partir de esa confusión asocian extractivismo con capitalismo; olvidando que existen sociedades no-extractivistas, las industriales, ¡plenamente capitalistas!” (6). “En eso consiste el Vivir Bien: en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para generar riqueza, de otra manera con qué se podrían construir carreteras, levantar postas sanitarias, escuelas, producir alimentos, satisfacer las necesidades básicas y crecientes de la sociedad”, afirma (7).

En el artículo “Topología del Estado” (8), García Linera sostiene que “[...] la territorialidad del Estado Plurinacional es homogénea, es decir, geográficamente similar en derechos en cualquier lugar de la patria” y con una territorialidad policéntrica, “es decir, con múltiples polos de de-



sarrollo, nodos de irradiación de oportunidades, de conocimientos y beneficios capaces de equilibrar el bienestar de una región con respecto a las otras regiones que componen la patria”. En consecuencia, esta territorialidad policéntrica, en forma de heptágono, con un centro gravitante, tendría en cada uno de sus vértices un polo de desarrollo, “núcleo irradiante y equilibrante de las fuerzas productivas de la economía y el bienestar social”. De acuerdo con García Linera, estos polos son:

1. El vértice sur, en el Chaco tarijeño, con la producción e industrialización del gas.
2. El vértice suroeste, Uyuni, con el litio y el complejo industrial.
3. El vértice sudeste, con el Mutún, el precámbrico y los incipientes procesos de industrialización
4. El vértice noreste, con San Buenaventura y la actividad agrícola-forestal-hidrocarbúrfica del norte paceño.
5. El vértice noreste, con la intensa actividad agrícola y agroindustrial cruceña.
6. El vértice norte, con Cachuela Esperanza, el potencial hidroeléctrico y la castaña.
7. Y el vértice central del trópico, con la industrialización del gas y la articulación entre Amazonía y valles.

En cada uno de estos vértices, asevera el vicepresidente, “las materias primas, junto con la industrialización, constituyen el núcleo movilizador de recursos, tecnología y ganancias que permiten un equilibrio entre regiones, una irradiación homogénea de derechos y una creación de nuevos vértices, de nuevos polos regionales, capaces de utilizar las potencialidades económicas que tienen” (9).

La crítica al extractivismo se plantea desde la perspectiva de la búsqueda de alternativas civili-

zatorias a la sociedad depredadora del desarrollo sin fin. El extractivismo está lejos de ser solamente una “relación técnica con la naturaleza”. Una vez instalada en la sociedad, la lógica económica, política y cultural del rentismo adquiere una dinámica inercial de autorreproducción que muy difícilmente puede ser revertida, como lo demuestra la experiencia venezolana. La lógica rentista refuerza un modelo de Estado vertical y centralizado incompatible con la plurinacionalidad y con un Estado comunal, y socava de forma sistemática toda posibilidad de autogobierno participativo y democrático (10).

### Extractivismo y resistencia

En la etapa actual de crisis ambiental hay un reordenamiento de los roles productivos de los territorios, y los países de América Latina —“progresistas” o no— han entrado a cumplir su rol. Esta conquista de nuevos territorios conlleva el desplazamiento de la violencia hacia regiones del sur, porque el capital necesita conquistar mercados para exportar capital. Por ello, las empresas petroleras, mineras y otras hacen fila para obtener concesiones o contratos por treinta o cuarenta años, que luego mantienen a como dé lugar. Es el caso de Río Hondo, de Petrobras, y Tuichi, de Repsol, empresas que tenían concesiones para exploración obtenidas en gobiernos anteriores, ubicadas en Pílon Lajas, Madidi y el TIPNIS, las que fueron convertidas a pesar de haberse acogido a la “cláusula de fuerza mayor”. Por esta cláusula, ambas empresas alegaron que no habían podido cumplir con el contrato debido a la sobreposición con áreas protegidas, aunque, más que eso, lo que las hizo desistir fue la movilización local contra las actividades petroleras en territorios con una intensa actividad ecoturística. Estos contratos les servirán para la especulación financiera y, además, son transables (11)..

David Harvey acuñó el concepto de *acumulación por desposesión*, que consiste en el uso de métodos de acumulación originaria para mantener el sistema capitalista, mercantilizando ámbitos antes cerrados al mercado, a partir del despojo

o del pillaje de recursos, fuerza de trabajo y hasta dinero, que están todavía bajo relativo control de algunas clases, grupos o, como en el caso de la Amazonía, de las nacionalidades/etnias indígenas. La expansión nacional de las fronteras agroforestales, mineras y petroleras produce el despojo de los territorios indígenas porque allí se encuentran los bosques, las aguas, la riqueza biótica, los minerales y, desafortunadamente, el petróleo. La raíz del despojo es la privatización de la propiedad comunitaria. Las prácticas del despojo siguen un protocolo de privatización, financiarización, gestión y manipulación de las crisis y redistribuciones estatales de la renta **(12)**.

En la actual fase de acumulación por desposesión se ha acelerado la creación de capacidades financieras y tecnológicas para superar la mayor parte de los obstáculos que hasta hace relativamente poco establecían que regiones enteras del planeta (Amazonía, cordillera de los Andes, etcétera) estuviesen más o menos protegidas del agresivo proceso de mercantilización y commodificación de la vida. Estos son los territorios donde vive una elevada proporción de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas que, a pesar de medio milenio de sometimiento colonial, han logrado preservar modos de vida no plenamente sometidos a la lógica del capital y de la modernidad colonial **(13)**.

Las resistencias de pueblos indígenas y campesinos del sur, en la defensa de sus territorios, sometidos al renovado vigor del asalto extractivista, constituyen hoy las fuerzas más vigorosas de freno y contención a la lógica devastadora del crecimiento sin fin que está destruyendo las condiciones que hacen posible la vida en el planeta Tierra. Estas luchas expresan los intereses estratégicos de la humanidad por la preservación de la vida **(14)**.

Resulta paradójico, por ello, que precisamente el gobierno popular surgido como resultado de las luchas de los pueblos indígenas que impulsaron el proceso constituyente desde la V Marcha Indígena, y principales aliados durante la difícil fase

de elaboración de la nueva Constitución, acuse a las naciones indígenas de estar políticamente subordinadas a discursos y poderes externos.

Las carencias y necesidades de amplios sectores de Bolivia no serán resueltas a largo plazo siguiendo el patrón que ha llevado a la grave crisis ambiental global, como consecuencia de la industrialización y el desperdicio. La esperada abundancia material, para luego impulsar políticas alternativas orientadas a vivir en armonía con la Madre Tierra, es un espejismo traducido en la entrega de bonos de diferentes tipos que no generan desarrollo local.

Un obstáculo que no se puede dejar de señalar en la gestión de los conflictos socioambientales derivados de actividades y políticas neoextractivistas son las dificultades para entablar diálogos abiertos y convergentes sobre políticas públicas en Bolivia. Esto se expresa en el tono de confrontación que ha asumido el debate entre el gobierno y sus críticos indígenas, ecologistas y de izquierda.

### Estado, empresas y población

Hace algo más de diez años, un proyecto del Banco Mundial pretendía reglamentar “las operaciones petroleras en territorios indígenas y áreas protegidas” en Ecuador, Perú y Bolivia. En realidad se trataba de llevar la consulta establecida en el Convenio 169 de la OIT al terreno del arbitraje en instancias empresariales. Dicho reglamento estuvo a punto de ser aprobado en Bolivia, pero diversas organizaciones indígenas y otras lograron frenarlo, al mismo tiempo que colocaron en la agenda la necesidad de trabajar en un reglamento general de consulta.

El año 2007 se aprobó el Reglamento de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarbúferas. Dos años antes, el 2005, como resultado de las luchas en el país, se habían incorporado elementos esenciales de la consulta indígena en la nueva Ley de Hidrocarburos, vigente hasta hoy.

Con esta ley, la consulta pasó de ser responsabilidad de las empresas al Estado, a estar cargo de la Unidad Ambiental del Ministerio de Hidrocarburos, lo que convirtió a esta unidad en un aliado natural de las empresas, para viabilizar la aprobación de las licencias ambientales.

Luego de los conflictos de Lliquimuni, TIPNIS, Co-rocoro y Mallku Khota, la estrategia del Estado se orientó a limitar la consulta indígena. El mismo presidente ha señalado en reiteradas ocasiones que la consulta indígena es solo un mecanismo que dificulta los avances petroleros en el país, y en otras, se estrella contra el proceso de evaluación de impacto ambiental, mientras que el vicepresidente ha señalado que la consulta indígena no se debe aplicar en otros casos, como en proyectos carreteros. En cualquier caso, los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en limitar la consulta, discutir su carácter vinculante y convertirlo en un mecanismo de negociación de proyectos a cargo del Fondo Indígena (15). Es decir, mecanismos de compensación administrados por reparticiones burocráticas, por decir lo menos, que propagandizan estrategias de aceptación forzada como si se tratara de desarrollo local.

Lo anterior se debe a que la consulta indígena, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT, ratificada como ley de la república, al igual que la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU, y además constitucionalizada en el país, se ha convertido en el principal mecanismo de defensa de estos pueblos frente a los proyectos extractivistas. A la fecha (2013) está aún en debate el proyecto de ley de consulta, a pesar de los muchos talleres de validación y todos los mecanismos desplegados para conseguir la aprobación de las organizaciones indígenas.

Entre estos otros mecanismos para enfrentar los conflictos indígenas derivados de la defensa territorial y del avance extractivista se encuentra la división de las organizaciones indígenas, en particular la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), aunque no esca-

pa a estos intentos el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq). Aun cuando la CIDOB paralela no ha logrado viabilizar la legislación de la consulta, esta situación impide el desempeño pleno de la organización reconocida por la instancia superior, que es la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca del Amazonas (COICA), y a la fecha incluso se pone en tela de juicio su legalidad.

### Extractivismo minero

Durante el periodo 2001-2005 el crecimiento del producto bruto interno estuvo liderado por el incremento de la producción de hidrocarburos, especialmente de gas natural, con una tasa promedio anual de 10%. En el periodo 2006-2009 correspondió a la actividad minera, que alcanzó una tasa promedio anual de poco más del 20% (16).

En el caso de la minería estuvo ausente la nacionalización como proceso de reversión de empresas privadas a manos estatales, motivo por el cual la participación estatal continúa siendo marginal. Las reformas se limitaron a la modificación parcial del régimen tributario para las empresas productoras, respetando la propiedad sobre las concesiones y los contratos de asociación con

***Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos [...] En síntesis, podemos afirmar que carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.***

el Estado y con terceros. Por ello, durante los primeros cuatro años de gobierno los aspectos productivos continuaron siendo asumidos por el sector privado, especialmente mediante la puesta en marcha del megaproyecto minero San Cristóbal en el 2007. La presencia de las empresas privadas extranjeras, agrupadas como “minería mediana y grande”, sigue siendo dominante en la producción de minerales. El Estado, a través de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), se limita a la producción de estaño por la empresa minera Huanuni y de cobre por la empresa minera Corocoro.

La importancia de la empresa minera San Cristóbal desde el 2008 se refleja en que controla el 69% de la producción de zinc, el 84% de plomo y el 46% de la plata, minerales que ese año representaron el 96% de la producción minera del país.

El complemento de la privatización de los yacimientos mineros en el país es la proliferación de las cooperativas mineras, emprendimientos informales que sobreviven a costa de la extrema explotación de la fuerza de trabajo, en condiciones técnicas precapitalistas y ambientalmente degradantes.

Los cooperativistas constituyen un sector que presenta diferenciaciones de clase camufladas en una organización que hereda la disciplina sindical por haber acogido a los relocalizados mineros de los años noventa. Dieron su respaldo al nuevo gobierno e impusieron su presencia en el gabinete y en el cuerpo diplomático, con lo que velan por sus derechos adquiridos y logran la rápida atención de sus demandas. Han generado conflictos de extrema violencia, como el caso de Colquiri, que provocó heridos e incluso un muerto de la Federación de Mineros, en una marcha en la ciudad de La Paz. Numerosas tomas de minas, violentas expropiaciones y confrontaciones con comunidades son hechos asociados a estos grupos. Firman alianzas con empresas transnacionales para facilitar el acceso a los yacimientos y se han convertido en un factor de poder que

alienta las formas más aberrantes de extractivismo, tanto por la explotación humana como por la nula gestión ambiental, todo ello justificado en la creación de empleo, en lo que el Estado no ha avanzado sustancialmente en el sector.

En resumen, las políticas estatales en la minería no se orientan a la recuperación de los recursos ni a la estatización, sino al mantenimiento de la inversión privada extranjera y al fortalecimiento de las cooperativas mineras. Esto, además de impedir el objetivo gubernamental de control estatal de la cadena productiva, somete riesgosamente el aparato gubernamental a un sector muy violento que no tiene escrúpulos para hacer alianzas ni para romperlas.

### Conflictos mineros: el caso de Mallku Khota, intereses y demandas

La concesión —sin consulta previa— de una de las más grandes reservas mundiales de plata, indio y galio a la canadiense South American Silver movilizó hacia la sede de gobierno a cientos de *comunarios* del norte de Potosí, que reclamaban derechos sobre los recursos naturales de su territorio ancestral. La South American Silver obtuvo la concesión el 2006, durante la administración del presidente Evo Morales, sin que fueran consultadas la comunidad Mallku Khota ni el *ayllu* Sullk'a Jilaticani.

La Marcha de Mallku Khota reflejó el rechazo a la implementación de políticas públicas y a la toma de decisiones inconsultas, de parte del gobierno de Evo Morales, sobre proyectos que afectan de manera directa tierras comunitarias de origen (TCO).

El cerro Mallku Khota ('Lago del Cóndor', en aimara) se ubica al norte de Potosí, entre los municipios de Sacaca y San Pedro de Buena Vista. Está rodeado por cinco lagunas de agua dulce, la más grande de las cuales lleva el mismo nombre; en sus orillas se alberga la comunidad Mallku Khota, que, con otras comunidades, forma parte del *ayllu* Sullk'a Jilaticani, titulado como tierra comunitaria de origen.

Las cinco lagunas constituyen fuentes de agua estratégicas. Alimentan las vertientes que dotan de agua a todo el norte de Potosí para el consumo humano y de los animales, y para los sembradíos. Están conectadas al sistema hidrológico de la región, y son fuente de origen y reserva acuífera de seis microcuencas que se extienden hacia abajo de la serranía, fundamentales para la producción agrícola y piscícola.

Además de su importancia como fuente de agua para todo el norte de Potosí, el Mallku Khota es uno de los yacimientos más grandes de plata, indio y galio conocidos en el hemisferio occidental; asimismo, cuenta con importantes reservas de oro.

Los *comunarios* exigieron el cumplimiento del acuerdo firmado con el Ministerio de Minería que garantizaba la conclusión de la fase de exploración de las reservas minerales de esa región. El conflicto se profundizó en la gestión del 2009, y desde entonces los aillus no cesaron de demandar la expulsión de la empresa.

Los primeros días de mayo del 2012 el conflicto hizo crisis tras el anuncio de la empresa de iniciar la explotación de los yacimientos a cielo abierto; la comunidad debía abandonar el lugar y reubicarse en otros predios. Las protestas se tornaron contundentes y, en respuesta, se ordenó la intervención policial de Mallku Khota.

South American Silver Corporation es una empresa minera de exploración, de poca experiencia, con sede en Vancouver (Canadá), registrada en la bolsa canadiense bajo el código TSX: SAC. El cálculo aproximado del valor accionario de esta compañía, a finales del 2010, alcanzaba a algo más de 80 millones de dólares americanos.

El 7 de mayo del 2012, la South American Silver Corp. anunció que acababa de firmar un contrato de financiamiento por 16 millones de dólares con varios grupos de inversionistas en alta tecnología, con base en Asia, destinado al desarrollo del proyecto Mallku Khota.

En su página web (junio 2012) la empresa se describe como una compañía en crecimiento, basada en la exploración minera, que se encuentra desarrollando uno de los mayores depósitos no explotados de plata, galio y especialmente indio del mundo: el proyecto Mallku Khota, cuyas reservas calificadas alcanzan a 230 millones de onzas de plata y 1481 toneladas de indio, y un recurso inferido de 140 millones de onzas de plata y 935 toneladas de indio. La firma canadiense asegura que el yacimiento podría proveer el 10% o más del suministro mundial de indio y galio. Puntualiza que “La propuesta de negocio combina el conocimiento y experiencia de excelencia del equipo e integra un enfoque en fuertes relaciones comunitarias y responsabilidad social corporativa [...] con 20 años de experiencia en Bolivia. La compañía tiene transacciones financieras en la Bolsa de Valores de Toronto Stock Exchange y en el mercado de los Estados Unidos”. Describe a Mallku Khota como un proyecto íntegramente privado, cuya “vida útil prevista es de 15 años”.

En su estudio económico, y basándose en diferentes escenarios de precios de los metales, la compañía canadiense estima que la amortización del proyecto —tiempo que necesita la operación para recuperar todo el capital invertido, es decir, gastos de exploración, construcción de infraestructura, explotación, mano de obra, pago de regalías, etcétera— está garantizada en solamente quince meses; así pues, los catorce años restantes serían de plena ganancia para la empresa.

La empresa había previsto una explotación a cielo abierto, con un proceso de lixiviación con ácido clorhídrico. Planeaba abrir cuatro *open pits* (minas a cielo abierto) o tajos muy próximos a las lagunas en cuyas orillas se asientan los comunarios de Mallku Khota.

El vicepresidente García Linera ratificó la legalidad de las concesiones de la South American Silver Corp. y acusó a los comunarios que protagonizaban la marcha de explotar ilegalmente

oro, contaminando las lagunas de Mallku Khota. Aseguró que de los cuatro ayllus que viven en la zona, formados por unas sesenta comunidades, todas, exceptos dos, respaldaban la presencia de la transnacional canadiense.

Ante la falta de consulta previa, la empresa diseñó una estrategia orientada a asegurar el aval de la comunidad a sus planes de exploración y explotación de las reservas mineras, basada en los exitosos modelos implementados por Suminoto en la mina San Cristóbal y por Newmont en las minas Inti Raymi. Estos modelos se centran en un “enfoque fuerte en las relaciones con las comunidades para facilitar proactivamente acuerdos de beneficio mutuo” (17).

Dicha estrategia contemplaba la negociación de acuerdos con los ayllus dueños del territorio para mitigar los impactos y otorgar beneficios como becas, contribuciones a las escuelas locales, apoyo a iniciativas de salud, involucramiento en el monitoreo ambiental, entrenamiento a las comunidades locales para el trabajo de exploración, promoción de actividades tradicionales y culturales, proyectos de sanidad animal y programas de vacunación y tratamiento veterinario de animales domésticos para mejorar la economía de la región —que se basa en una agricultura de subsistencia— y, asimismo, trabajar con las comunidades indígenas proyectos para facilitar el desarrollo económico y comercial de la región.

Lo que la referida estrategia no tomó en cuenta es que, con otras comunidades, Mallku Khota forma parte de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Ayllu Sullk'a Jilaticani; y que, tratándose de una propiedad colectiva, no es posible ninguna estrategia que no sea la aplicación y el cumplimiento de la normativa vigente respecto los derechos territoriales e indígenas consagrados en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución Política del Estado.

El propio informe de la South American Silver Corp. reconoció que el proyecto se ubica en una

cabecera de cuenca, de la que se originan seis pequeñas subcuencas. Estas lagunas son esenciales para la producción agrícola de las poblaciones aguas abajo. Su desaparición implicaría cambios y efectos no previstos en el sistema ecológico e hídrico y, desde luego, consecuencias en las condiciones de producción agropecuaria de las comunidades.

Otro impacto es el asociado a la generación de residuos. Según el informe de la empresa canadiense, se preveía generar un promedio de 25 millones de toneladas de residuos por año, lo que supone que luego de quince años este proyecto dejaría en la zona cerca de 375 millones de toneladas de desechos que, junto con sus instalaciones, requerirían la ocupación de grandes extensiones de suelos, de donde desplazarían a las poblaciones que hoy las ocupan.

Por otra parte, todos los compuestos del indio deben ser considerados como altamente tóxicos, pues provocan daños en el corazón, riñones e hígado, y pueden ser teratógenos (generadores de anomalías congénitas). Los datos disponibles acerca de los efectos de esta sustancia en la salud humana son insuficientes y no han sido aún investigados, por lo que, según Water Treatments Solutions Lenntech, se deben tomar extremas precauciones (18).

El gobierno cedió finalmente a la presión y revocó las concesiones mineras, incluido el Proyecto Minero Mallku Khota. La empresa inició un arbitraje internacional el 2013, enmarcado en el reglamento de arbitraje de la Comisión de la ONU para el Derecho Mercantil Internacional y el tratado de protección de inversiones entre el país andino y el Reino Unido.

## Conclusiones

El extractivismo sigue vigente, aunque asume formas nuevas en un Estado que ha recuperado roles e ingresos. Tales formas incluyen asociaciones de empresas estatales, cooperativas-Estado y cooperativas-empresas.

La consulta indígena se ha convertido en el principal mecanismo de defensa, sobre todo si se aplica en territorios que buscan la protección del mismo y no simplemente negociaciones de compensación.

Surgen nuevas estrategias, nuevos disfraces para limitar la consulta y promocionar las actividades en las que se basa la economía extractivista, como la distribución de pequeños proyectos, la creación de reparticiones para la elaboración

de los mismos, las divisiones de organizaciones o los proyectos de “responsabilidad social”.

Un territorio con identidad parece incomprendible para funcionarios y gobernantes que, con una mentalidad rentista o de modernidad capitalista, no consiguen comprender por qué sus actores —los pueblos que lo habitan— están decididos a defender su historia, su pasado, su presente y también su futuro.

(\*) Ing. Agrónomo Posgrado en Ecología y Conservación, diplomado en Geografía Humana. Consultora externa.

(1) Véase Pablo Cingolani, vitemos otro Baguá en Bolivia. Paremos la violencia. En *Amazonia Blues. Denuncia y poética para salvar la selva*. FOBOMADE. La Paz-Bolivia, 2009.

(2) Véase Alberto Acosta, “Extractivismo y neoextractivismo, dos caras de la misma maldición, en *Más allá del desarrollo*. Quito y La Paz, Fundación Rosa Luxemburgo, 2011.

(3) Véase Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez, *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. La Paz, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y Centro Internacional Miranda (CIM), 2013.

(4) Álvaro García Linera, *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012, p. 110.

(5) García Linera, *Geopolítica de la Amazonía*, ob. cit., p. 107.

(6) García Linera. *Geopolítica de la Amazonía*, ob. cit., p. 107.

(7) García Linera, “Las tensiones creativas de la revolución. Quinta etapa del proceso de cambio”, *La Razón*, 6 de junio del 2011.

(8) García Linera, “Topología del Estado en animal político”, *La Razón*, 17 de febrero del 2013.

(9) García Linera, “Topología del Estado...”, ob. cit.

(10) Véase Lander y otros, *Promesas en su laberinto*, ob. cit.

(11) Patricia Molina, “Etnocidio y lucha de clases en el TIPNIS”, en SENA No 16/06/13.

(12) Véase Patricia Molina, “TIPNIS: ¿destruyendo los vínculos comunicativos del territorio?”, en *Boletín del Servicio de Noticias Ambientales (SENA)*, n.º 117, 27 de agosto del 2012.

(13) Véase Lander y otros, *Promesas en su laberinto*, ob. cit.

(14) Véase Lander y otros, *Promesas en su laberinto*, ob. cit.

(15) Véase Rubén Pinto, “Análisis del anteproyecto de Ley de Consulta Previa, Libre e Informada” en *Boletín del Servicio de Noticias Ambientales (SENA)*, n.º 181, 27 de noviembre del 2013.

(16) Véase Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez, *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. La Paz, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y Centro Internacional Miranda (CIM), 2013.

(17) [www.soamsilver.com](http://www.soamsilver.com)

(18) Véase Zulema Alanes y Patricia Molina, “Mallku Khota: el vuelo de los cóndores”, en *Boletín del Servicio de Noticias Ambientales (SENA)*, n.º 109, 16 de junio del 2012.

# PUNTO DE VISTA

Revista N° 5. Noviembre 2013



📍 **Organizaciones miembro de RLIE:**  
CEDLA (Bolivia), Fundación Jubileo (Bolivia), IBASE (Brasil), TERRAM (Chile), Foro Nacional (Colombia), Dejusticia (Colombia), CDES (Ecuador), Grupo FARO (Ecuador), FUNDAR (México), Grupo Propuesta Ciudadana (Perú), DAR (Perú), CooperAccion (Perú),

**Colaboradores:**  
Renew Watch Institute, 11.11.11.

📍 **Coordinador de RLIE:**  
Javier Azpur  
**Corrección de estilo:**  
Carolina Tellier  
**Edición:**  
Carola Tello  
**Diagramación:**  
Nelly Carrasco

**Revista de la Red Latinoamericana  
sobre Industrias Extractivas  
[www.redextractivas.org](http://www.redextractivas.org)**

📍 **Dirección:**  
Calle León de la Fuente 110,  
Magdalena del Mar. Lima - Perú.  
**Teléfonos:** 6138300  
**Telefax:** 6138315  
**E-mail:** [rlie@desco.org.pe](mailto:rlie@desco.org.pe)