

Camminos de Transición

Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú



Camino de Transición

**Alternativas al extractivismo y
propuestas para otros desarrollos en el Perú**

Editores: Paul Maquet Makedonski Valdeavellano,
Armando Mendoza Nava y Ana Romero Cano

COOPERACION



Acción Solidaria para el Desarrollo

Caminos de Transición

Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú

Autores:

Germán Alarco, Henry Carhuatocto, Anahí Chaparro, Merly Dávalos, José De Echave, Lilyan Delgadillo, Fernando Eguren, Pierina Egúsqiza, César Gamboa, Armando Mendoza, Carlos Monge, Xavier Ricard, Martín Scurrah, Katherine Serrato y Juan Carlos Sueiro

Editores:

Paul Maquet Makedonski Valdeavellano, Armando Mendoza Nava y Ana Romero Cano

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE:

Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – Aprodeh, Centro de Derechos y Desarrollo – CEDAL, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC.
redge@redge.org.pe
www.redge.org.pe

CooperAcción

Jr. Río de Janeiro N° 373 - Jesús María.
Teléfono (511) 461 2223 - 461 3864.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-08236.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Fundación Friedrich Ebert.

Corrección de estilo:

Verónica Ferrari.

Pintura de portada:

"Paisaje con Cañada", de Óleo sobre tela, cortesía de Alejandro Alayza Mujica, 2011.

Diseño, diagramación e impresión:

Neva Studio S.A.C.
Calle Tomas Ramsey N° 762 - Magdalena del Mar.
Teléfono: 652 6779.

N° de ejemplares: 500

ISBN: 978-9972-2617-9-4

ISBN: 978-9972-2617-9-4



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales.

Índice

Presentación	5
¿Qué significa hacer viable al planeta (y al Perú)? Xavier Ricard Lanata	15
Industrias extractivas y cambio climático en el Perú: vínculos y preocupaciones Armando Mendoza	27
La minería y las transiciones que no llegan Jose de Echave	57
La planificación en la diversificación de la matriz energética como transición hacia un modelo postextractivista César Gamboa, Pierina Egúsquiza, Henry Carhuatocto, Lilyan Delgadillo, Katherine Serrato, Merly Dávalos	87
La participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas: políticas públicas para un nuevo rol de la minería y los hidrocarburos en el Perú Martin Scurrah y Anahí Chaparro	137
El agro en tiempos de Humala Fernando Eguren	179
Sostenibilidad y usos de la anchoveta. El tránsito postextractivista Juan Carlos Sueiro	203
Diversificación productiva en el Perú: retos y alternativas Germán Alarco Tosoni	219
Caminos de transición (para salir del extractivismo) Carlos Monge	263

Presentación

Tras una inicial vocación reformista, el gobierno del presidente Ollanta Humala ha optado por retroceder en una serie de ámbitos, regresando a la conocida lógica de priorizar la atracción de inversiones extractivas incluso si ello implica sacrificar regulaciones socioambientales.

En efecto, una serie de reformas prometidas han quedado estancadas: la propuesta de “megaconsulta” ciudadana sobre el ordenamiento territorial –lanzada por el propio presidente– ha quedado en el olvido; el Gobierno se resiste a implementar la consulta previa para pueblos indígenas en el caso de las comunidades de la zona andina –precisamente donde se encuentra la mayoría de proyectos mineros– coincidiendo de esa manera con la postura de Alan García; la reforma del sistema de certificación ambiental se ha limitado a la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), que aún no entra en funcionamiento, al tiempo que el decreto supremo N°060-2013-PCM viene permitiendo la aprobación acelerada de los estudios ambientales pendientes por parte de los ministerios, debilitando una gestión ambiental trans sectorial y deshaciendo con una mano lo que aparentemente se hacía con la otra.

Lo mismo ocurre en otros ámbitos. En el caso de la energía, pese a los discursos acerca de la “recuperación” del gas de Camisea para el consumo nacional, lo cierto es que las tratativas con la empresa no han dado los frutos prometidos. Asimismo, el fortalecimiento de Petroperú ha sido transformado en la privatización del 49% de sus acciones. En el sector agrícola, en tanto, vemos la continuidad de una política que prioriza la concentración de la propiedad de la tierra. En el caso de la irrigación de Olmos, por ejemplo, que fue diseñada en gobiernos anteriores para favorecer la compra de tierras por parte de grandes grupos económicos, no se realizó ninguna modificación, pese a una inicial voluntad del nuevo Gobierno de dar oportunidad a pequeños y medianos agricultores.

No solo las reformas han sido detenidas: bajo el argumento de los peligros de la crisis internacional y un crecimiento más lento del Producto Bruto Interno (PBI), se ha optado por flexibilizar, acelerar o facilitar una serie de normas a fin de atraer inversiones, principalmente extractivas. Es el origen del mencionado D.S.N°060 y de un paquete de disposiciones similares, tales como el decreto supremo N°054-2013-PCM que establece el “silencio administrativo positivo” para la aprobación de certificados de inexistencia de restos arqueológicos, entre otras. También se insiste en la aprobación de proyectos extractivos pese a los cuestionamientos ambientales y la resistencia de comunidades locales, tales como la ampliación del Lote 88 del gas de Camisea sobre una reserva territorial indígena, el proyecto minero Tía María y el polémico proyecto Conga. Además, las declaraciones de los funcionarios muestran la voluntad política de avanzar en contrarreformas cada vez mayores: recordemos, por ejemplo, al ministro de

Energía y Minas decir que se eliminarán los estudios de impacto ambiental para la aprobación de exploración sísmica de hidrocarburos¹, o que la creación del Ministerio del Ambiente fue un “bache” para las inversiones².

El discurso detrás de estas medidas señala que el Perú no puede poner barreras tan altas a las inversiones, pues estamos ingresando a una situación de posible crisis económica a causa del relativo descenso del precio de algunas materias primas, especialmente mineras. Se debe señalar que este argumento no está del todo claro, pues la inversión extractiva en el país, lejos de caer, se ha incrementado en los últimos años³, superando las cifras del gobierno anterior –percibido muchas veces como más “amigable” con las inversiones–.

Sin embargo, más allá de esta discusión, llama la atención el argumento utilizado: como el actual modelo de crecimiento puede entrar en crisis, entonces hay que profundizarlo. ¿Acaso tiene sentido este razonamiento?, ¿acaso la solución es “más de lo mismo”? Por el contrario: lo que esta coyuntura muestra son los límites de un modelo basado en la exportación masiva de materias primas, sin planificación ni una adecuada regulación y fiscalización. Este tipo de crecimiento no solo genera conflictos sociales e impactos ambientales: tampoco impulsa un desarrollo económico sostenible en el tiempo. Nos hace dependientes de los inestables precios de los recursos naturales, resta competitividad a otros sectores productivos, y tiene pocos efectos en términos de economía local, empleo y calidad de vida para la población.

Esta anunciada crisis debe convertirse en una oportunidad para iniciar políticas públicas que impulsen transiciones hacia otras formas de entender y estructurar la economía y la satisfacción plena de las necesidades sociales en armonía con el medio ambiente.

La urgencia de las transiciones

Más allá de los precios de los minerales y de los montos de inversión, el modelo sí está en crisis: se trata de una profunda crisis con implicancias sociales, ambientales y también económicas.

Para el caso peruano, es notorio que este modelo, que basa el crecimiento económico en la exportación masiva de materias primas, ha generado una intensa conflictividad social. Los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo señalan la persistencia de casi dos centenares de conflictos; estos tienen momentos de auge y de declive, pero la conflictividad es un elemento constante. La mayoría de ellos son socioambientales, especialmente mineros. Con el fin de imponer los proyectos extractivos que generan resistencias en las poblaciones locales, se viene incrementando la represión y la criminalización de la protesta, y hasta el momento hay

1 Ver: gestion.pe/economía/mem-precisa-que-exploración-sismica-lotes-petroleros-solo-requeriran-declaración-impacto-ambiental-2091079

2 Ver: www.actualidadambiental.pe/?p=22857

3 Ver “La minería y las transiciones que no llegan”, artículo de José de Echave en esta misma publicación.

casi 300 ciudadanos y ciudadanas muertas en manifestaciones durante la última década⁴, así como cientos de heridos, y cientos de dirigentes sociales con múltiples denuncias judiciales, todo lo cual va debilitando la democracia y fortaleciendo tendencias autoritarias en nombre del “desarrollo”.

También es notorio que el modelo tiene enormes impactos ambientales, por lo que una regulación mucho más estricta es indispensable. El Perú tiene el triste récord de albergar algunos de los mayores desastres ambientales de la región y del mundo: La Oroya, una de las diez ciudades más contaminadas del mundo a causa del complejo minero-metalúrgico operado por Doe Run / Renco Group desde 1997, pero que antes estuvo también en manos del Estado; el Lote IAB, la explotación petrolera más antigua de la selva peruana, que afecta a varias cuencas donde un elevado porcentaje de pobladores, especialmente niños y niñas, tiene metales pesados en su cuerpo por encima de los límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS); por no hablar de la deforestación y contaminación en Tambopata en Madre de Dios, nuestra principal reserva de biodiversidad, producto también del extractivismo descontrolado, solo que en este caso “informal”. Incluso, las inversiones supuestamente mejor llevadas, según era el sentido común de la prensa y la opinión pública, tales como Antamina o Tintaya, han mostrado sus debilidades en este ámbito, la primera con un grave derrame producido en 2012 y la segunda con una crítica situación de contaminación del agua, la misma que fue verificada por una comisión multisectorial en 2013. No es posible que el Estado peruano siga permitiendo una degradación de esta magnitud de nuestro medio ambiente, que viola el principio más elemental de la sostenibilidad, a saber, satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

Pero, además de la conflictividad social y las preocupaciones ambientales, el crecimiento extractivista genera una serie de dificultades económicas, incluyendo la llamada “enfermedad holandesa” que se produce por la inundación de divisas que le resta competitividad a otros sectores, así como el desarrollo de “economías de enclave” con muy poca vinculación con las dinámicas locales y regionales. La propia dependencia de los recursos extractivos, que además de que tienden a agotarse, pueden perder importancia en el mercado internacional y variar drásticamente sus precios, coloca a nuestro crecimiento económico en una situación de enorme fragilidad e inestabilidad.

Pero el modelo extractivista no está en crisis únicamente en el Perú: los peruanos y peruanas necesitamos poner estos debates en el contexto internacional. Las perspectivas a nivel global nos indican que el actual modelo de crecimiento, intensivo en la explotación de recursos naturales, está llegando a su límite. Es necesario recordar aquí la famosa investigación realizada

4 Entre los años 2001 y 2014: 40 ciudadanos y ciudadanas muertas en contexto de protestas o conflictos sociales durante el actual gobierno, 195 durante la gestión de Alan García y 26 en el periodo de Alejandro Toledo (datos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo).

por Meadows y otros investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), "Los límites del crecimiento"⁵, que hace ya 40 años mostraba que, de continuar las tendencias de uso de los recursos naturales, la humanidad enfrentaría un colapso generalizado en torno al año 2030. El estudio fue revisado en el 2008⁶, mostrando que las tendencias previstas en el informe original se han mantenido o se han agravado.

Si revisamos específicamente el caso de los hidrocarburos –que hoy son la principal fuente energética del mundo, pero además un insumo industrial e incluso agrario de la mayor importancia–, se encontrará que la propia Agencia Internacional de Energía (AIE) reconoce que ya se pasó el pico del petróleo convencional, al señalar que la producción del año 2006 no se volverá a superar⁷. Así pues, lo que están haciendo las industrias petroleras en todo el mundo es "rascar la olla", como se dice popularmente: extraer hidrocarburos cada vez más pesados, de yacimientos cada vez más difíciles, cada vez con menor rendimiento económico y energético, con el fin de satisfacer la creciente demanda. Pero los datos son claros: cada vez se descubren menos yacimientos y se consumen más barriles. Con esa dinámica, ¿qué futuro tiene un modelo de crecimiento petróleo-dependiente?

Por otro lado, si se miran las consecuencias ambientales de este modelo y se presta atención a los sucesivos informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), se verá que continuar quemando hidrocarburos a mediano plazo no solo es un riesgo económico, sino un suicidio ambiental. Para mantener la temperatura media global debajo del límite "seguro" de 2°, es imprescindible que la concentración de gases de CO₂ en la atmósfera no supere las 450 partes por millón, pero –como señaló incluso la AIE– el aumento previsto del consumo de hidrocarburos "nos está llevando a duplicar la concentración de esos gases en la atmósfera a fines de este siglo, lo que conllevaría a una elevación de la temperatura media del planeta hasta 6°"⁸. Así pues, "si el mundo pretende cumplir el objetivo de limitación del aumento de la temperatura mundial a 2°, hasta 2050 no se podrá consumir más de un tercio de las reservas probadas de combustibles fósiles", dice la AIE⁹.

En ese sentido, regresando al debate peruano y latinoamericano, ¿qué sentido tiene apostar por petrolizar la Amazonía, si la prospectiva mundial indica claramente que es hora de emprender el camino contrario, a saber, despetrolizar la economía? ¿Qué sentido tiene apostar para las próximas décadas por un recurso que entra definitivamente en su fase final, tanto por temas de disponibilidad como por temas de responsabilidad con las futuras generaciones? Y, si no son

5 Meadows et al. (1972). "Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad". Fondo de Cultura Económica.

6 "A comparison of the limits to growth with thirty years of reality", Graham Turner, Socio-Economics and the Environment in Discussion (SEED) working paper series, junio de 2008, Camberra. Disponible en: http://meta-interlab.org/open-pdf/publications/Turner_Meadows_vs_historical_data.pdf

7 AIE (2010). Prospectiva Mundial de la Energía, Agencia Internacional de la Energía

8 Ídem.

9 Ídem.

los hidrocarburos, ¿cuál será esa energía barata y abundante que proveerá a la minería?, ¿cuáles esos fertilizantes altamente efectivos que sustentarán la agroexportación?

Muchas veces se señala que los países “en desarrollo”, como el Perú, deben estar al margen de las políticas de reducción de emisiones por no ser los principales responsables del cambio climático. Sin embargo, este es un argumento sumamente débil: si nos “desarrollamos” dentro de un patrón sucio y carbono-intensivo, no solo contribuiremos con el aumento de este fenómeno, sino estaremos apostando por un modelo del cual, tarde o temprano, se estará obligado a salir, pero con el agravante de que iniciar transiciones tardíamente resultará mucho más caro y difícil. De hecho, esto es lo que ha venido sucediendo: el crecimiento económico de la última década ha implicado que las emisiones peruanas de CO₂ se hayan casi duplicado¹⁰.

Ese es el contexto en el que se debe colocar el debate en el Perú. El régimen actual orientado hacia el productivismo y el extractivismo desmedidos, que implica un consumo intensivo de recursos naturales, tiene fecha de término: antes del periodo 2030-2050, el mundo debe enfrentar una transición profunda hacia un modelo de consumo, un modelo de producción, un modelo energético distinto, o asumir un colapso generalizado. No se trata de planteamientos catastrofistas: el cambio climático como fenómeno en curso y la prospectiva realizada por instituciones de relevancia internacional, que no son sospechosas de algún “sesgo político”, deben ser considerados como elementos centrales dentro de la planificación de nuestro modelo. No tenemos más de 10 o 15 años antes de haber iniciado, en serio, estas transiciones.

Propuestas para la transición

El presente libro, que constituye la continuación del debate sobre transiciones y extractivismo promovido por la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) y por un conjunto de investigadores e instituciones aliadas desde hace algunos años, busca, por un lado, realizar un balance —a casi tres años de gestión— de las políticas implementadas por el Gobierno de Ollanta Humala, quien prometió iniciar una serie de reformas vinculadas con estos temas, a nivel de regulaciones ambientales, ordenamiento territorial, consulta y participación ciudadana, cambio de la matriz energética, pero también diversificación productiva, impulso al agro, entre otros aspectos. ¿Qué se ha avanzado, qué está estancado, en qué se ha retrocedido? Por otro lado, el libro busca identificar propuestas que permitan impulsar estas transiciones hacia otros desarrollos.

El libro incluye un total de nueve artículos que abordan diversas aristas del modelo extractivista. El artículo de Xavier Ricard titulado “¿Qué significa hacer viable al planeta (y al Perú)?” abre la discusión y contribuye a poner el debate nacional en el contexto mundial de

¹⁰ Ver “Industrias Extractivas y Cambio Climático en el Perú: vínculos y preocupaciones”, artículo de Armando Mendoza en esta misma publicación.

urgencia de las transiciones hacia un modelo de sociedad viable. Presenta en particular los retos para sociedades de países emergentes, en los cuales una naciente clase media se encuentra en la paradójica situación de acceder a niveles de consumo que antes estaban fuera de su alcance, pero en el marco de un modelo de crecimiento que no es sostenible a mediano plazo.

En “Industrias extractivas y cambio climático”, Armando Mendoza explora el vínculo entre estos dos ámbitos, encontrando que el Perú enfrenta una situación contradictoria: mientras que el Estado y las empresas vienen planificando un incremento de las actividades extractivas, que implicará un incremento de la demanda de energía y agua, las proyecciones del impacto del calentamiento global en la región indican una menor disponibilidad de agua y una amenaza a la capacidad de generación de energía.

Por su parte, José De Echave evalúa “La minería y las transiciones que no llegan”, haciendo una revisión de las etapas del actual gobierno en lo referido a la gestión socioambiental, encontrando un claro retroceso en las reformas prometidas. También discute si el país está ingresando o no a una crisis vinculada a la retracción de la inversión minera –argumento utilizado por el sector empresarial para resistir algunas de las reformas–, encontrando que, por el contrario, hay un crecimiento de la inversión en minería metálica en los últimos años. Por último, identifica una serie de propuestas de reforma para el sector minero y la gestión ambiental.

Con el texto “La planificación en la diversificación de la matriz energética como transición hacia un modelo postextractivista”, Henry Carhuatocto, César Gamboa y un equipo de investigadores presentan una revisión de las políticas en el sector energético, incluyendo aquellas vinculadas a la inversión petrolera, al gas natural, a las hidroeléctricas, así como a las energías renovables. El artículo incluye un mapeo de las posibilidades del país en generación de energía solar, eólica y geotérmica, y plantea una apuesta por este tipo de fuentes alternativas y limpias.

Martin Scurreh y Anahí Chaparro presentan el texto “La participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas: políticas públicas para un nuevo rol de la minería y los hidrocarburos en el Perú”, que identifica los retos pendientes para lograr una real capacidad de participación de las comunidades afectadas por los proyectos extractivos en el proceso de toma de decisiones del Estado, planteando la visión de la participación como oportunidad más que como obstáculo y ofreciendo una serie de propuestas específicas en la materia.

En “El agro en tiempos de Humala”, Fernando Eguren encuentra una continuidad en las políticas del actual gobierno en el ámbito agropecuario con respecto a los anteriores, pues se sigue privilegiando las grandes inversiones orientadas hacia la agroexportación, y se descuida la promoción de la agricultura familiar, que es la que produce los principales alimentos que consume el país. Además, evalúa la sostenibilidad ambiental de ambos modelos agrícolas, encontrando que la primera tiene rasgos que permiten considerarla una actividad “extractivista”.

“Sostenibilidad y usos de la anchoveta. El tránsito postextractivista” es el título del texto de Juan Carlos Sueiro, quien evalúa las reformas emprendidas en los últimos años que buscan garantizar la sostenibilidad de nuestros recursos pesqueros, así como promover el consumo humano directo de la anchoveta. Además, Sueiro plantea los retos pendientes en esta materia, identificando una serie de propuestas.

Germán Alarco presenta el texto “Retos para la diversificación económica en el Perú”, en el cual revisa los argumentos a favor de una política industrial así como la experiencia internacional, y explora las posibilidades de diversificación productiva en el país, planteando propuestas específicas a nivel institucional, macroeconómico, microeconómico, financiero, entre otras aristas.

Por último, los “Caminos de transición” de Carlos Monge constituyen una mirada de conjunto sobre estos retos. Monge plantea la necesidad de tres transiciones: de sectores (extractivos a otros sectores sostenibles), de actores (de los grandes grupos económicos a los medianos y pequeños productores) y de mercados (del énfasis en la exportación a un énfasis en el mercado interno), y con esta lógica analiza diversos aspectos específicos. Monge identifica una serie de retos fiscales y económicos que es necesario resolver para iniciar una transición hacia modelos menos dependientes de las actividades extractivas. Además, identifica el ámbito cultural como un reto que determina las condiciones de posibilidad de iniciar las transiciones políticas, económicas o tecnológicas: sin la construcción de una cultura de la sostenibilidad ampliamente asumida por la opinión pública será imposible iniciar este camino.

Como se observa, los artículos abarcan una amplia gama de aspectos. Se pueden identificar una serie de coincidencias entre los autores, empezando por la propia necesidad de iniciar transiciones que nos conduzcan hacia una economía más diversificada y menos dependiente de la explotación (y exportación) intensiva de recursos naturales. Para ello, una palabra clave es planificación: el país no puede seguir en “piloto automático” con una economía que responde simplemente a la demanda internacional; para pensar en un futuro viable, es indispensable recuperar la capacidad de planificación social del desarrollo. En esa lógica, los gobiernos regionales y locales deben asumir un rol más protagónico en dicho proceso; para ello, es necesario discutir y definir qué papel les corresponde jugar, pero no es posible que sigan siendo “convidados de piedra” sin ninguna capacidad de decisión sobre proyectos y procesos que afectarán significativamente sus territorios. De la misma manera, la consulta previa y la participación ciudadana deben ser elementos constitutivos de estos procesos de planificación. El reto es superar el enfoque centrado exclusivamente en cada proyecto específico y partir de una óptica más amplia en búsqueda de acuerdos y equilibrios en una perspectiva de desarrollo territorial a mediano plazo.

Otra coincidencia tiene que ver con la urgencia de incorporar la variable ambiental en la planificación y en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio, especialmente en

un contexto de cambio climático, elemento que debe empezar a ser tomado en cuenta a todo nivel: nacional, sectorial, regional y local, entendiendo que afectará significativamente la agricultura, la disponibilidad de agua, la oferta energética, entre otros aspectos. En ese mismo orden de ideas, es de consenso la necesidad de una gestión socioambiental fuerte, con capacidad real a nivel de certificación y autorización ambiental, así como de fiscalización y sanción, con el fin de minimizar los impactos de los emprendimientos económicos en el entorno. Esto implica necesariamente superar la gestión ambiental sectorial y construir una gestión transversal o trans sectorial.

Uno de los elementos clave de estas transiciones es la diversificación de la matriz productiva y la generación de mayor valor agregado. En cuanto a la diversificación y promoción de iniciativas económicas sostenibles, se identifican sectores tales como la agricultura familiar, la pesca para consumo humano, la industria manufacturera, los ecomercados, el turismo, actividades vinculadas a la ciencia y tecnología, emprendimientos energéticos de mediana y pequeña escala, entre otras actividades sostenibles en el tiempo y que tienen impactos significativos en la generación de empleos y oportunidades para la población.

Otro elemento importante es el énfasis en el mercado nacional y regional, a contracorriente de una orientación excesivamente centrada en la demanda global.

Además, se encontrará un balance crítico de las reformas iniciadas por el gobierno de Humala, la mayoría de las cuales quedaron estancadas o fueron rápidamente olvidadas, lo que permite caracterizar la actual gestión gubernamental como una "continuidad" con respecto al modelo impulsado por gobiernos anteriores.

Persisten, asimismo, una serie de temas abiertos al debate en los cuales no necesariamente hay coincidencias. Si bien a largo plazo es evidente que el país necesita transitar hacia una economía que no dependa excesivamente de la explotación intensiva de recursos naturales, el rol a mediano plazo de las actividades extractivas y la velocidad y pasos específicos de dicha transición es una discusión pendiente. Particularmente, de qué manera y en qué plazos es posible y prudente reemplazar el rol que juegan actualmente las actividades extractivas en la generación de divisas y de renta pública.

Esta discusión es especialmente delicada en el tema minero, sector que explica una parte importante de las divisas y de la renta pública. Es necesario discutir la sostenibilidad y viabilidad de la estrategia de crecimiento de la minería, así como los criterios que están detrás de la planificación de la inversión minera. En términos reales, ¿cuánta minería necesita el país en los próximos años para garantizar su viabilidad económica, social y ambiental? ¿Quién, cómo y con qué criterios debe planificar y decidir? Entre los autores no hay necesariamente un consenso en torno a la respuesta a estas preguntas fundamentales, que deberían permitir identificar nuevos puntos de equilibrio y definir caminos concretos de transición.

También es un punto pendiente de mayor debate la ruta de la transición energética: sus metas a mediano plazo, su velocidad y las condiciones para realizarla de manera responsable, así como el rol y el destino de las importantes reservas peruanas de hidrocarburos. ¿Cuál es el peso que deben tener las energías renovables y cómo construir progresivamente una matriz energética diversificada y sustentable?

La ausente voluntad política

A nivel técnico, existe una serie de propuestas levantadas desde hace algunos años por actores sociales y políticos, así como instituciones académicas y de desarrollo; algunas de ellas son discutidas y exploradas en esta publicación; y algunas de ellas quizás son implementadas en algún nivel político o sectorial, donde sus promotores tienen que remar a contracorriente. Pues lo que falta no es principalmente propuestas para iniciar transiciones, sino voluntad y liderazgo político para empezar ese camino. Para ello, se requiere que la clase política nacional asuma como una necesidad emprender estas transiciones hacia formas más sostenibles de desarrollo o, inclusive, hacia otras maneras de entender el desarrollo y la satisfacción plena de las necesidades sociales en armonía con el entorno, entendiendo con claridad todos los retos que ello implica.

Pero, para que esto suceda, es indispensable construir una correlación social y política, que se exprese en una mayoría de la opinión pública con mayor conciencia de estos temas, y que exija a los políticos emprender acciones concretas. Una opinión pública que no sea sensible a estos retos seguirá apostando por los logros materiales a corto plazo, la gran obra pública, el aumento del consumo, sin prestar atención a las consecuencias de dicho modelo ni a su sostenibilidad futura.

En los tiempos de la “Marca Perú” y la clase popular emergente, con un sector importante de la población accediendo a niveles de consumo antes inimaginables en el contexto del crecimiento económico de la última década, ¿cuáles son las posibilidades de construir dicha correlación a favor del cambio? Ese es precisamente el desafío mayor: incorporar el sentido común de la sostenibilidad en la mirada de futuro y en las aspiraciones sociales de los sectores populares y medios. Para ello, hay una enorme disputa en el campo de la cultura, incluyendo los espacios de la educación formal, pero también los medios de comunicación.

Equipo de RedGE

Qué significa hacer viable al planeta (y al Perú)

Xavier Ricard Lanata
Comite Católico contra el Hambre y
para el Desarrollo - Tierra Solidaria

Xavier Ricard Lanata es director de los partenariados internacionales en el CCFD-Tierra Solidaria (Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo) y doctor en Antropología Social. Fue director adjunto del Centro Bartolomé de Las Casas (Cusco, Perú) y director de la Revista Andina. Este artículo refleja las opiniones del autor que no corresponden necesariamente a las posiciones del CCFD-Tierra Solidaria. Es una versión traducida y aumentada de un texto originalmente publicado en francés (véase Ricard, X., "Le progrès c'est l'équilibre"; Revue Projet n° 336-337, oct - dec. 2013).

El desarrollo en tela de juicio

Surgida en la posguerra inmediata, la noción de desarrollo respondía tanto a un imperativo moral (el de permitir a la humanidad llevar a cabo el programa de emancipación establecido por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966) como a una necesidad geopolítica. Al promover el desarrollo económico de los países del tercer mundo, los países industrializados garantizaban su propio abastecimiento de materias primas y un mercado para sus propios productos. El objetivo consistía en establecer de entrada las bases sólidas de un partenariado comercial entre países “desarrollados” y países “subdesarrollados”.

En la actualidad, esta noción está en crisis: al ir renunciando a las herramientas de regulación (control cambiario, control de flujos de capitales, barreras comerciales y arancelarias) y a sus prerrogativas de poder público, los Estados han cedido a los actores privados la tarea de organizar la economía planetaria, en su propio beneficio. La integración económica mundial es tal que parece que el tiempo y el espacio han dejado de existir: en pocos segundos, las decisiones de los operadores del mercado tienen consecuencias gigantescas en una u otra región del planeta. Los territorios en los que surgieron culturas, en el punto de contacto entre las sociedades humanas y su medio ambiente, parecen ser abolidos por el mercado que les exige “especializarse”, en función de las necesidades económicas, sin relación alguna con las condiciones locales. Las antiguas metrópolis de los imperios coloniales ven cómo los conglomerados económicos que crearon se vuelven contra ellas, en un momento en el que tratan de afianzar sus posiciones en la competición internacional. Los países emergentes esperan beneficiarse de sus ventajas comparativas. Cualquier regulación internacional depende de un consenso global que parece inalcanzable¹.

Este nuevo “orden” mundial no es viable: en cuarenta años, el mundo ha ido tomando conciencia del carácter limitado de nuestro ecosistema planetario. Las crisis ecológicas se multiplican. El calentamiento global es una realidad que ya casi nadie pone en duda². Nada detiene el crecimiento de las emisiones de CO₂, en gran parte responsables de dicho calentamiento: “las emisiones de dióxido de carbono procedentes de combustibles fósiles son prácticamente un 40% más altas que en 1990 - año de referencia de Kioto”³.

Dos tercios de la tasa de crecimiento actual de la economía mundial dependen del incremento de la extracción de recursos energéticos fósiles, en concreto de los hidrocarburos⁴. La revolución industrial fue en gran parte indisoluble del descubrimiento de una energía abundante, cuyo

-
- 1 La cumbre de la ONU, llamada “Rio + 20” brinda una prueba clara de este hecho. Cf. Ricard, X. “L'échec de la conférence de Rio: vers la fin du multilatéralisme?”, La Croix, 04/07/12.
 - 2 Incluso el último informe del National Intelligence Council (Estados Unidos) admite su carácter ineluctable, dadas las tendencias actuales.
 - 3 Jackson, T. (2010). *Prospérité sans croissance* (p.81). De Boeck.
 - 4 Cf. Giraud, G. & Renouard, C. (2012) *Le Facteur 12, pourquoi il faut plafonner les revenus* (pp. 91-93). Paris: Carnets Nord/éditions Montparnasse.

coste de extracción fue durante mucho tiempo, casi nulo. En la actualidad, estamos condenados al estancamiento de la tasa de crecimiento de la economía mundial (entorno a un promedio de 1% anual en el mejor de los casos), debido precisamente al agotamiento de los recursos energéticos fósiles. Dicho nivel de crecimiento no permite garantizar un empleo decente a los miles de millones de individuos que alcanzarán la edad adulta de aquí a 2050, ni a quienes estarán desempleados debido a la creciente productividad del trabajo, como por ejemplo, en el agro, aquella que proviene de la extensión de la segunda "ola" de la revolución verde⁵.

Por razones geofísicas, políticas, ecológicas y económicas, cabe pues preguntarse si es posible seguir asociando el desarrollo al "crecimiento" global de la actividad económica y al hecho de que los países del sur "alcancen" los niveles de PBI por habitante de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

"Colmar la brecha", u optar por la viabilidad global

Es preciso concebir el destino colectivo de las sociedades humanas, ya no a partir del paradigma que propugna "colmar la brecha" entre los países desarrollados y aquellos en "vías de desarrollo", mediante el incremento de la tasa de PBI/Hab, sino más bien a partir de un paradigma de convergencia y, como lo propone el agrónomo francés Michel Griffon, de viabilidad⁶. Este término, procedente de la biología, parece ser más pertinente y preciso que el de "desarrollo sostenible".

La viabilidad no está vinculada al crecimiento del "volumen" de los intercambios de bienes y servicios. Muchas investigaciones demuestran que superar un nivel de PBI por habitante situado entre 10,000 y 15,000 US\$ anuales, no aumenta significativamente la calidad de vida. Este dato nos permite una primera aproximación al nivel de producción y de intercambios compatible con el interés general. Si bien se trata de un indicador estrictamente cuantitativo (que, por lo tanto, no dice nada acerca de las formas concretas de la producción y del intercambio), revela que existe un nivel medio de riqueza/Hab que satisface las necesidades de la mayoría. Esto no nos exime de la responsabilidad de transformar cualitativamente el sistema de producción y de intercambios de la economía global. En este sentido, el objetivo de cualquier política de viabilidad es reorientar la actividad humana hacia sectores productivos, modos de producción e intercambio, compatibles con un "equilibrio" global⁷.

Las características de una economía "viable" son las siguientes:

- Es una economía altamente relocalizada: cuenta con una imbricación de intercambios en respuesta a una regulación que aplica el principio de la subsidiariedad activa a todos

5 Henri Rouillé d'Orfeuil calcula que se podrían perder 1,450 millones de empleos debido a la modernización agrícola y a la liberalización de los intercambios agrícolas. Cf. Rouillé,, H.. "Pour des agricultures intensives en travail". Revue Projet, n° 332, febrero de 2013.

6 Griffon, Mi. (2011). Pour un monde viable. Paris. Odile Jacob.

7 El concepto de equilibrio entra en la literatura económica con el libro precursor de Daly, H. (1973), Toward a Steady-State Economy. EE.UU.: Freeman & Co Ltd. El equilibrio ecológico es definido por un stock constante de capital físico, que es posible mantener gracias a un bajo nivel de flujo de materias, situado por debajo de las capacidades regenerativas y asimilativas de los ecosistemas.

los niveles: este principio implica que cada "territorio" (que tendría que definirse en función de criterios históricos, sociales, ecológicos, y que mantendría relación con otros "territorios", en una suerte de urdidumbre institucional que iría aglomerando espacios en forma creciente) consiga maximizar su autonomía productiva y su "viabilidad" social y ecológica⁸.

- Es circular: promueve las funciones de reciclado y aprovecha los ciclos de los ecosistemas.
- Es ecológica: es decir, compatible con las exigencias de reproducción de los ecosistemas.
- Cuenta con una relativamente baja productividad del trabajo: es decir, es intensiva en mano de obra. Esto significa que las actividades "viables", al ser relativamente menos intensivas en energía y en materia (materia prima, maquinaria), serán más "costosas" en términos de mano de obra. El punto aquí consiste en alcanzar un equilibrio que permita garantizar un cierto nivel de productividad global (para mantenerse alrededor de 10 a 15,000 US\$ de PBI por hab., que es nuestra hipótesis). En parte, ciertas actividades con muy baja productividad del trabajo (por ejemplo, en el agro) podrían ser en parte subvencionadas por actividades industriales con alta productividad del capital y del trabajo (por ejemplo, en sectores industriales de punta, que casi ya no necesitan mano de obra: informática, electrónica, transportes, etc.).
- Está basada en pequeñas unidades de producción guiadas por un doble imperativo de rentabilidad y utilidad social (al igual que en la economía social y solidaria).
- En una economía de este tipo, la hibridación de recursos (públicos/privados) es frecuente.
- Hablamos de una economía "plural" esencialmente basada en actividades inmateriales (investigación, cultura y educación), en el voluntariado (que es posible gracias a una disminución masiva del tiempo de trabajo en los sectores industriales), en la reconversión del aparato productivo (conversión de las industrias, sector por sector, para responder a las necesidades de territorios autónomos, en función de un "plan" de viabilidad que ellos definirían), en la autoproducción (con una reorientación de la innovación, especialmente digital, hacia la promoción de unidades productivas autónomas), en la agroecología, la cual podría ser uno de los pilares de la nueva economía ecológica⁹.

La ampliación de esta reflexión a las economías de los países del tercer mundo, es natural. En América Latina, Asia y África, un número creciente de voces proponen una visión económica y social alternativa, que sustituye a la visión "desarrollista" y su actual versión, neoliberal extractivista. Una economía ecológica a escala mundial implicaría una "desmundialización" (es decir, una relocalización de los intercambios y producciones, sobre todo a nivel regional). Ya se observan varios movimientos orientados en esta dirección, especialmente en la sociedad civil.

8 Para definir cuáles son los territorios pertinentes, como imaginar su futuro conforme con un objetivo de viabilidad, habría que conducir estudios "prospectivos", participativos, que permitan elaborar distintos escenarios de transición.

9 Cf. Ricard, X. "L'agroécologie: nøyau dur d'une alternative au capitalisme", Revue Projet, n° 332, février 2013.

En Europa, por ejemplo, han aparecido las denominadas “ciudades en transición”, cuyo objetivo consiste en incrementar la autonomía económica (producción de bienes y servicios locales) de las ciudades, para protegerlas frente a cualquier choque sistémico. Iniciativas similares surgen y se desarrollan en diferentes continentes y particularmente en América Latina¹⁰.

Rivalidad entre potencias o humanización, hay que elegir

Estamos ante dos escenarios posibles. Seguir por la senda de una rivalidad alentada por un sistema económico basado en el crecimiento y la competición por el acceso a recursos cada vez más escasos... O, emprender la vía de una cooperación internacional con un nuevo objetivo: la viabilidad.

En el primer caso, la intensificación de los conflictos por el acceso a los recursos y la competencia entre las naciones y sus líderes industriales, para conservar o adquirir una supremacía tecnológica, tendrán consecuencias en términos de desarrollo. Desaparecería la perspectiva de un progreso social basado en la esperanza de un crecimiento continuo de las riquezas, y su posterior redistribución. Es necesario recordar que sobre la base de esta esperanza (en parte infundada), se construyeron los Estados de Bienestar. En su lugar, volverían a surgir dispositivos institucionales de control y “seguridad”: ante la imposibilidad de conseguir un crecimiento generalizado de las economías, el objetivo de dichos mecanismos sería garantizar que una pequeña élite conserve el control absoluto del acceso a los recursos económicos (materia prima, fuerza de trabajo, mercados, etc.)¹¹. Este mundo oligopólico puede acomodarse y coexistir con el fortalecimiento de grupos mafiosos (lo vemos actualmente en países como México, en los Balcanes, Japón, etc.).

Este escenario no es inevitable. La ampliación de una clase media, marcada tanto por el uso de Internet como por la crisis social y medioambiental que está viviendo, podría contribuir a cambiar la situación. Este crecimiento es, sin duda alguna, el mayor fenómeno de las últimas décadas. Hasta ahora, la nueva clase media (sobre todo china y brasileña) tiene ansias de consumo y no cuestiona las reglas que gobiernan la economía mundial. Parece estar plenamente de acuerdo con la retórica nacionalista de los “emergentes”. Pero, en los hechos, enfrenta una contradicción: su propia existencia se debe a su integración en un sistema de desarrollo que no es viable. No puede ni hacer marcha atrás ni huir hacia delante. Podría ir tomando conciencia de ello a medida que observa cómo la libre competencia y la extracción continua de recursos no renovables la van abocando a una precariedad crónica¹². Para estabilizar su nivel de vida y

10 Cf. Ricard, X. “La société civile: laboratoire d’alternatives au productivisme”, Revue Projet, n° 324-325, décembre 2011.

11 Este escenario ya es una realidad como lo demuestran Giraud & Renouard (op. cit.). Leer también Kempf, H. (2013). Fin de l’Occident, naissance du monde, Seuil.

12 La clase media china que surgió del boom económico de los últimos treinta años, empieza a preocuparse al ver que ciertas empresas, que no pueden asumir el costo del trabajo en China, deslocalizan su producción hacia otros países (Laos, Vietnam, Camboya, etc.). Estas dificultades se suman a la disminución de la demanda europea. De este modo, para evitar la recesión, China debe desarrollar su mercado interno y regional e impulsar una relocalización de sus intercambios. Para lograrlo sin fricciones, deberá negociar con sus principales socios comerciales y consolidar un bloque este-asiático con una verdadera política de solidaridad regional.

conservar la parte de la autonomía que ha conquistado, dicha clase media podría experimentar una especie de “muda” y convencerse de que una política mundial de la viabilidad es necesaria. Ello implicaría renunciar a una parte de sus aspiraciones (la del aumento infinito del ingreso por habitante), en beneficio de la seguridad que le proporcionaría un sistema basado en la corresponsabilidad y la solidaridad.

Este segundo escenario implica una refundación global de la gobernanza internacional, asociando a los actores tradicionales (Estados, organismos multilaterales) y las “redes” de la sociedad civil, estructurados en torno a desafíos estratégicos definidos a diferentes niveles territoriales. Los científicos, las organizaciones sociales (que ya dieron lugar a un sinnúmero de experiencias locales de viabilidad¹³), las ONG, las empresas deseosas de participar en un programa de transición ecológica y social (y que aceptan las obligaciones que ello implica) podrían ser un motor en la consecución de un orden internacional inédito¹⁴.

Retos diferenciados a nivel mundial

Vemos claramente que este escenario elimina la distinción entre países desarrollados y países “en vías de desarrollo”. Todos, mutatis mutandis, sean cuales fueren sus intereses a corto plazo, enfrentan un mismo desafío: inscribir sus dinámicas sociales, económicas, políticas, en una “trayectoria” de viabilidad y de convergencia.

Ciertamente, la problemática se enfoca de forma diferente según nos encontremos de un lado u otro del umbral de los 15,000 US\$ por habitante y por año¹⁵. Para unos implicará disminuir la cantidad de materia y energía consumida por habitante (y aumentar otro tipo de producciones y actividades), garantizando el pleno empleo: se trata del programa de transición ecológica y social que van promoviendo (y en algunos casos poniendo en práctica) ciertos movimientos sociales en Europa y Estados Unidos¹⁶. Para otros, consistirá en modificar la trayectoria de crecimiento para que el objetivo deje de ser la “inserción” en el nuevo orden mundial de competencia desregulada, de modo que, tras una fase de transición, puedan estabilizar sus economías entorno a un punto de equilibrio, regionalizar y relocalizar los intercambios, garantizar inversiones colectivas de muy largo plazo que sean garantes de viabilidad (energías, transportes colectivos, viviendas con alto valor agregado medioambiental, reorganización de la interconexión campo-ciudad, etc.)¹⁷.

13 Para tener un panorama, en particular para el caso de Europa, véase entre otros Astruc, L. (2012). (R)évolutions : pour une politique en actes, Actes Sud, o incluso Manier, B. (2012) Un million de révolutions tranquilles. Travail, argent, habitat, santé, environnement... Comment les citoyens changent le monde, Les liens qui libèrent.

14 De la que Bourg, D. y Whiteside, K., (2010) por ejemplo, propusieron los principios básicos en Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique. Seuil.

15 Esta cifra es considerada como hipótesis. Se trata del nivel superior de una horquilla comprendida entre 10,000 y 15,000 dólares por habitante.

16 En cuanto a la factibilidad de tal programa, cf. Jackson, T., ob. cit., o Gadrey, J. (2011). Adieu la croissance. Bien-vivre dans un monde solidaire, Alternatives économiques/Les petits matins; también Schor, J. (2013). La véritable richesse. Une économie du temps retrouvé. Francia: Charles Léopold Mayer [2010, traducida del inglés por Françoise y Paul Chemla].

17 Mencionamos aquí solo las variables estrictamente económicas. Resulta evidente que la problemática de la viabilidad abarca todos los aspectos de la vida social y que la forma en la que cada sociedad, cada cultura entenderá y tomará parte de esta política debe ser encarada de forma específica. Hoy día ocurre con la “viabilidad” lo que antes ocurría con el “desarrollo”: se debe evitar reducir el término a un simple eslogan y, al contrario, tomar en cuenta su significado en función de cada contexto específico. La problemática de la viabilidad es una profundización del proyecto filosófico y político de la modernidad: si bien retiene el concepto de autonomía, renuncia a un “falso universal”, una autonomía puramente abstracta y finalmente eurocéntrica, a favor de un enfoque situado, intercultural. Cf. por ejemplo, Wallerstein, I. (2008). L'universalisme européen. De la colonisation au droit d'ingérence, Demopolis.

Las dos caras de esta transición ecológica y social (la de un decrecimiento de aquellas producciones e intercambios de bienes materiales, incompatibles con la reproducción de los ecosistemas y de las sociedades humanas, por un lado; y la del crecimiento “viable” y regulado de actividades “viables”, por el otro) tienden a confluir. Por ello, debemos considerarlas como un tándem y fundar sobre esta asíntota una nueva cooperación. El objetivo del “desarrollo”, en un escenario global de viabilidad, ha de ser la convergencia de nuestras economías en torno a un determinado punto de equilibrio, que en una primera aproximación podemos figurar haciendo uso del ratio de PBI/Hab, mientras surjan nuevos indicadores que tomen debidamente en cuenta el conjunto de las producciones y de los valores de riqueza.

La situación específica del Perú

Para que el Perú pudiera hacer suyo un programa político de esta naturaleza, tendría que superar dos entrapmes históricos que configuran su identidad como sociedad política. Esta superación forma parte, por lo tanto, de un proyecto de transformación social y cultural profunda, del que aquí tan solo podríamos mencionar algunas condiciones.

¿Cuáles son, pues, los dos entrapmes en cuestión? Se trata de la vocación principalmente extractivista de la economía peruana, y de sus consecuencias desde el punto de vista de la posibilidad de una integración como sociedad política.

En cuanto al primer punto, se debe señalar que el Perú, desde su fundación colonial, ató su suerte a la del mercado internacional y en particular a la demanda de minerales proveniente de agentes exteriores (España, Europa, Estados Unidos, y ahora China). Peter Klaren señaló en *Nación y sociedad en la historia del Perú*¹⁸, que tan solo durante la primera mitad del siglo XVIII se dieron, por razones de coyuntura (la administración de la Corona de Habsburgo desorganizada debido a las guerras de sucesión de España, el auge de la piratería en el Pacífico), las condiciones de un desarrollo por “sustitución de importaciones”, por un periodo largo que viera el auge del mercado interno regional (desde Guayaquil hasta Potosí), y de una industria manufacturera muy diversificada. Esta oportunidad histórica fue perdida cuando los Borbones retomaron el control de la colonia y restablecieron su vocación primario-exportadora (extractivista), a su vez que la supremacía militar española en las aguas del Pacífico y del Caribe. De tal forma que el Perú siempre entendió el desarrollo de manera exógena. Desde la independencia, los distintos gobiernos de turno intentaron aprovechar los periodos de expansión de la demanda del mercado externo de manera más o menos hábil: pero casi siempre (salvo durante el brevísimo episodio de la dictadura militar de Velasco) fue con miras a garantizar una mejor inserción en el mercado internacional, postulando a que siguiera creciendo para justificar altos costos de inversiones en infraestructuras productivas y administración pública, que siempre resultaron sobredimensionadas en cuanto el ciclo expansivo se revertía: entonces el gasto excesivo generaba deuda (y en especial deuda externa, debido al alto

18 Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2013.

grado de dependencia de la economía peruana con respecto a la importación de bienes de consumo manufacturados) e inflación. Los ciclos económicos de la economía peruana tienen, por lo tanto, estrecha correlación con la evolución del mercado mundial, lo cual suscita una dificultad política: ¿Es posible establecer la autonomía política en una sociedad que carece de autonomía económica? La problemática de la autonomía siendo fundamental en cualquier proceso democrático “moderno” (puesto que la modernidad no es sino la promesa de la autonomía del sujeto); se trata pues de cuestionar las bases económicas de la transición democrática en el Perú.

Ahora bien, esta problemática nos remite a otra pregunta, también central: ¿Cuál es el sujeto social de la historia peruana? Es evidente que el carácter extractivista de nuestra economía refleja la imposibilidad histórica de construir un sujeto social capaz de sustentar procesos de desarrollo “endógenos” en vez de exógenos. La construcción de un sujeto de este tipo pertenece a un proceso integrativo - articulador que nuestra historia casi siempre descalificó por razones tanto económicas (la integración –por sectores o cadenas productivas– respondía tan solo a las necesidades de abastecimiento de la Corona o del mercado internacional, dejando de lado las necesidades propias de la población peruana); como sociales y culturales: los agentes económicos responsables de dicho proceso de integración mantuvieron prácticas y culturas de intermediación socialmente diferenciadas, excluyentes y, para el caso del sector hegemónico “modernizador”, avasalladoras. Así es como, por ejemplo, en un estudio llevado a cabo en las regiones de Cusco, Apurímac y Arequipa, Gustavo Valdivia y yo pusimos al descubierto la importancia espacial, social y económica de las redes de trueque que hasta hoy en día marcan las pautas de un proceso de integración territorial¹⁹. Hablamos aquí de un proceso distinto del que se desprende de la imperativa inserción en el mercado internacional mediante la súper especialización productiva: la integración regional surandina ciertamente combinó históricamente especialización y diversificación productiva, con miras al establecimiento de relaciones de intercambio estables y duraderas, capaces de dar sustento a un proceso sólido, remanente, de integración política. Parece evidente que la integración política regional andina o sudamericana, muy necesaria para garantizar la autonomía política de nuestras sociedades en un contexto de constitución de grandes bloques de poderes regionales, es imposible a no ser que tomemos la decisión de elaborar el andamiaje de una integración económica. Esta integración política (regional andina o sudamericana), sin embargo, presupone que el Perú se represente a sí mismo como comunidad política. No se trata tan solo de construir un relato mítico de la “nación”, y a su vez de ponerlo en práctica, pues ¿quién sería, en las condiciones actuales, el sujeto histórico capaz de encabezar el proceso de edificación de una “comunidad imaginada” peruana? El asunto hoy consiste en identificar, en el seno de nuestra sociedad, las fuerzas sociales susceptibles de convertirse en un sujeto histórico de esta naturaleza.

19 Ricard, X. & Valdivia, G.(2009). Tejedores de espacio en los Andes. Itinerarios agropastoriles e integración regional en el sur peruano. Cusco: CBC.

Los derroteros concretos

Tal vez, para favorecer el debate en torno a estos entrampes históricos, sea útil empezar delineando otros posibles derroteros concretos para el futuro de nuestro país. De esta manera, el abordaje de estos temas de fondo se realizaría en función de las perspectivas concretas que proporciona el análisis de la economía política peruana, y sus posibles evoluciones a corto y mediano plazo.

Considerado desde una perspectiva global, el Perú se nos presenta con dos caras: o bien se trata de una extraordinario reserva de recursos primarios para el consumo mundial: para tal caso, su vocación es primario-exportadora, "hasta las últimas consecuencias", es decir el agotamiento terminal de sus fuentes de riqueza no renovables. O bien se observa que, debido al riquísimo ensamblaje de su diversidad ecológica y cultural (que no tiene parangón en el planeta), podría proporcionar un modelo de "endogeneidad" y resiliencia para otros países. Esto implicaría que el Perú apostara, como hiciera hace 45 años cuando firmó el Pacto Andino, por la integración regional, debido a que las economías andinas, por su cercanía cultural y la complementariedad de sus aparatos productivos, bien podrían configurar un "territorio" regional económica y ecológicamente viable.

Los sectores que valdrían la pena explorar son numerosos: evidentemente, se piensa de inmediato en el agro: ¿qué cara tendría una agricultura viable en el Perú?, ¿A cuántas personas podría proporcionar empleo? ¿Bajo qué condiciones de mercado y de inversiones? ¿Con qué sistema de gobernanza, qué andamiaje institucional, qué representación política? ¿Qué manejo de recursos hídricos y qué patrón de asentamiento humano (entre costa y sierra)? Esto nos obliga a repensar los procesos de integración regional desde una perspectiva de viabilidad ecológica y social, y no meramente de escalonamientos productivos cuya rentabilidad habría que incrementar a cualquier costo.

El sector energético peruano también merece nuestra atención: ¿qué perfil habría de tener una hidroelectricidad viable, determinada en función de las necesidades del aparato económico regional andino? ¿Qué capacidad de generación de electricidad? ¿Cuál sería la dimensión crítica de la represas (para reducir su impacto ambiental y diversificar la oferta, reduciendo así los riesgos), cuál es su ubicación? ¿Qué tipo de "mix energético" necesitaría la región, más allá de su componente hidroeléctrico? ¿Qué opciones para las "microcentrales", de alcance local o hasta individual (como empieza a observarse en Europa)?

Existen sectores que dependen mucho de la demanda mundial y cuya transformación exigiría procesos de transición concertados a escala mundial: es el caso, por ejemplo, del turismo, de la minería, de la extracción hidrocarburífera. Tenemos que ir reduciendo de a pocos la dependencia hacia la demanda externa para que estos sectores se orienten de manera prioritaria hacia la satisfacción de las necesidades regionales. Esto implica generar acuerdos regionales, en el marco de la CAN y de la UNASUR, que permitan estabilizar la demanda regional y nos brinden el espacio político para pensar en el largo plazo. El horizonte de la transición, en estos temas, ha de ser una reducción al máximo de nuestra dependencia para con los

recursos no renovables: ¿En qué plazos podría realizarse esta transición ? ¿Cuáles podrían ser las compensaciones regionales para reducir las asimetrías que puedan existir entre las distintas economías frente a un "shock" de la oferta energética y minero-metálica? El turismo tiene que ser repensado para que su componente extractiva (que es muy notable cuando se cruza el umbral del turismo de "masas") poco a poco desaparezca por completo. En todos estos casos, lo que importa es construir los espacios de gobernanza que permitan abordar los problemas de transición: ¿Cómo manejar la sobredemanda ? ¿Qué tipo de régimen fiscal necesitamos para financiar las inversiones que permitirán poner orden a un sector caracterizado por su tremenda informalidad ?

Otros sectores (manufacturero, de servicios) han de ser incorporados al debate sobre las transiciones. Este segundo volumen de *Transiciones* brinda una oportunidad para ello. El Perú y América Latina en general son productores de innovaciones sociales e ideológicas que marcan la pauta del debate altermundialista internacional. Espero, por lo tanto, que este libro tenga buena acogida en el debate nacional e internacional.

Industrias extractivas y cambio climático en el Perú: vínculos y preocupaciones

Armando Mendoza

Profesor externo de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP



Economista. Con una maestría en el Brandeis University de Estados Unidos. Se desempeñó como investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES y profesor externo de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

Introducción

Es sabido que el Cambio Climático (CC) es un fenómeno de alcance global, cuyo avance tiene y tendrá profundas consecuencias para la vida en nuestro planeta; por lo que, en respuesta, en los últimos años se han multiplicado a nivel mundial las iniciativas dirigidas a lograr la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como a reducir su impacto e incrementar la resiliencia frente al mismo a través de la adaptación a las cambiantes condiciones que la humanidad ya está encarando y tendrá que encarar en el futuro.

Un elemento fundamental de las políticas frente al CC es la transformación de las estructuras económicas: adaptándolas, con el fin de reducir su vulnerabilidad a este fenómeno, pero también racionalizándolas, para disminuir su impacto ambiental y su contribución al agravamiento y aceleración del mismo. Así, medidas como el control y reducción de las emisiones de GEI, la inversión en el uso de energías renovables, y la opción por un crecimiento menos intensivo en el consumo de combustibles fósiles, reflejan este creciente esfuerzo en pro de un manejo de la economía más amigable con el medio ambiente.

En el caso del Perú, diversos factores se han combinado para que el CC resulte ser de crucial importancia, dados los vínculos existentes entre el crecimiento económico, el impacto sobre el ambiente y la vulnerabilidad del territorio nacional ante la transformación del clima. Así, nuestro país resulta ser excepcionalmente rico en términos de recursos naturales, ecosistemas y biodiversidad, siendo por ello considerado como un país megadiverso (MINAM 2010: 49). Pero además, el Perú ha sido identificado como altamente vulnerable al cambio climático, presentándose en nuestro territorio numerosas zonas vulnerables, lo que configura una situación de elevado riesgo para millones de nuestros habitantes, con consecuencias negativas de carácter ambiental, económico y social.

Pero también el Perú es un país con una economía aún pequeña y en vías de desarrollo, la cual se ha expandido aceleradamente en años recientes, figurando en repetidas ocasiones entre las economías con mayores tasas de crecimiento en Latinoamérica. Este proceso de auge económico, aunque importante, no se ha visto reflejado en una transformación y evolución de la matriz productiva, puesto que está basado en una fuerte expansión de las Industrias Extractivas (IE), principalmente la minería; y en la mayor exportación de materias primas tradicionales, aprovechando una coyuntura internacional de precios extremadamente favorables.

Como consecuencia de este auge económico basado en las IE, se viene reforzando la preeminencia del modelo primario exportador, lo que se ve reflejado en las políticas públicas, las cuales apuestan por mantener el crecimiento económico sobre la base de la constante expansión de la minería y otras actividades extractivas, debido a una serie de megaproyectos convertidos en objetivos prioritarios de las políticas públicas y receptores privilegiados del apoyo estatal.

Ante esta situación, se abren interrogantes sobre las implicancias para el Perú de este enfoque de las políticas públicas y del modelo de crecimiento imperante en términos de sostenibilidad, tanto económica como ambiental, considerando las serias limitaciones que representa un crecimiento sustentado en una presencia cada vez mayor de las IE y la explotación de recursos naturales no renovables, replicando un sendero de expansión económica tradicional, intensivo en carbono, y que demanda un creciente y considerable abastecimiento de recursos escasos, como los hídricos, cuya disponibilidad actual podría verse sensiblemente afectada en el futuro debido a los efectos del CC sobre el territorio nacional.

En ese sentido, la designación del Perú como sede de la COP 20: Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que se realizará en diciembre de 2014, puede entenderse como un reconocimiento de la importancia del CC como factor que condiciona y condicionará el destino de nuestro país, pero también una oportunidad para recolocar en la agenda nacional y de la región el debate sobre el impacto de este fenómeno sobre nuestro territorio y sus habitantes, y su vínculo con los modelos de crecimiento basados en las IE.

Así, eventos como la COP 20 generan una coyuntura favorable para impulsar un necesario debate que involucre a todos los sectores relevantes de la sociedad sobre las implicancias del CC para el Perú y las políticas que, en respuesta a este desafío, deben ser implementadas desde el Estado; en especial, la evaluación y redefinición del modelo de crecimiento económico; en estrecha coordinación y alianza con la sociedad civil, con una perspectiva de solidaridad, inclusión y equidad.

Cambio climático en el Perú: no una sino muchas dimensiones

Nuestro país es reconocido como un territorio clave en relación al fenómeno global del CC, tanto por su vulnerabilidad a los impactos negativos generados por el calentamiento de la atmósfera, como por su potencial para el desarrollo de políticas de mitigación. Así, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) ha identificado la existencia en nuestro país de cuatro de los cinco tipos de zonas vulnerables al impacto del cambio climático: zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación y ecosistemas montañosos frágiles, comprendiendo una extensión considerable del territorio nacional. En esa misma línea, el Perú presenta siete de las nueve características que acorde a la misma CMNUCC corresponden a países que deben ser considerados como prioritarios por las iniciativas de adaptación y mitigación.

Tabla N° 1. Características de Vulnerabilidad que Presenta el Perú frente al Cambio Climático, acorde a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

	Alta Vulnerabilidad al Cambio Climático	Prioridad de Atención de sus Necesidades
Países de baja altitud y otros países insulares pequeños	NO	NO
Países con zonas costeras bajas	SÍ	SÍ
Países con zonas áridas y semiáridas	SÍ	SÍ
Países con zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación	SÍ	SÍ
Países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles	SÍ	SÍ
Países con zonas propensas a los desastres naturales		SÍ
Países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana		SÍ
Países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo		SÍ
Países sin litoral y los países de tránsito		NO
Total	4 de 5 características	7 de 9 características

Fuente: MINAM

Más en concreto, el CC en el Perú ya ha sido relacionado directamente con la aparición y avance de una serie de fenómenos que vienen afectando negativamente al medio ambiente y la seguridad y el bienestar de las personas: el retroceso de los glaciares en la cordillera andina, la desaparición de los bofedales y acuíferos en la sierra, variaciones en las precipitaciones pluviales en costa y sierra, episodios de sequía en la selva, entre otros. Las consecuencias económicas y sociales de estos fenómenos son extensas y profundas, afectando sensiblemente las perspectivas de desarrollo nacional, con un alcance que es difícil de determinar, pero que incluso los análisis más optimistas admiten que será considerable.

En lo referente al costo económico del CC, al presente ya existe una serie de estudios y reportes que incorporan estimaciones sobre el impacto que este fenómeno tendrá sobre nuestro crecimiento económico durante las próximas décadas. Así, un primer estudio desarrollado por el Banco Central de Reserva estimó que en ausencia de políticas adecuadas de mitigación

y adaptación, el CC tendría un efecto negativo sobre el Producto Bruto Interno, el cual se acumularía de forma exponencial, de tal forma que al año 2050 representaría una pérdida equivalente a casi una cuarta parte (23.4%) del PBI potencial en dicho año (Vargas 2009: 45). En ese mismo sentido, otro estudio sobre el impacto del CC en la región andina concluyó que al año 2025 el Perú podría sufrir pérdidas económicas ascendientes a unos US\$10,000 millones anuales o el equivalente al 4.4% de su PBI (Amat y León, et al. 2008: 23).

Debe considerarse que justamente las regiones más pobres y atrasadas del país resultan ser las más vulnerables al CC y a sus efectos. En efecto, la superposición de los mapas de pobreza, de necesidades básicas insatisfechas y de otros indicadores sociales claves, como la mortalidad infantil o la vulnerabilidad nutricional, con la distribución de los impactos esperados del cambio climático sobre el territorio nacional, arroja una clara coincidencia entre las regiones donde se prevé que mayores y más negativos serán los efectos del CC y las regiones en donde con mayor intensidad se presentan problemas de pobreza, desnutrición, salud pública, etc.: la sierra centro y sur, el altiplano y las zonas de selva.

Pero, además, es precisamente en muchas de estas mismas regiones en donde las IE, principalmente la minería, tienen una presencia importante, presencia que además se prevé que irá ampliándose sensiblemente a medida que la cartera existente de megaproyectos mineros se concrete. De esta forma, la presencia en un territorio de las IE y sus demandas sobre los recursos existentes; por ejemplo, en lo referente al acceso y uso de agua; conviviendo en un equilibrio inestable al lado de poblaciones con economías precarias, que padecen de profundos problemas de carencias y exclusión, y que son extremadamente vulnerables a los efectos negativos del CC, constituye un panorama complejo y problemático que en ausencia de políticas adecuadas de gobernanza y manejo sostenible nos llevará a situaciones de crisis y conflicto.

Al considerar la vulnerabilidad ambiental de nuestro territorio, el CC resulta ser un factor crítico que condiciona decisivamente nuestras perspectivas de desarrollo, lo que debe impulsar al establecimiento de políticas integrales y específicas que aminoren el avance del CC no solo con medidas de carácter paliativo, sino, y por sobre todo, con medidas que vayan a la raíz del problema, encarando y reconociendo la necesidad de promover y apoyar patrones de desarrollo dentro y fuera del Perú que sean más amigables con el medio ambiente y que respondan a criterios de verdadera sostenibilidad.

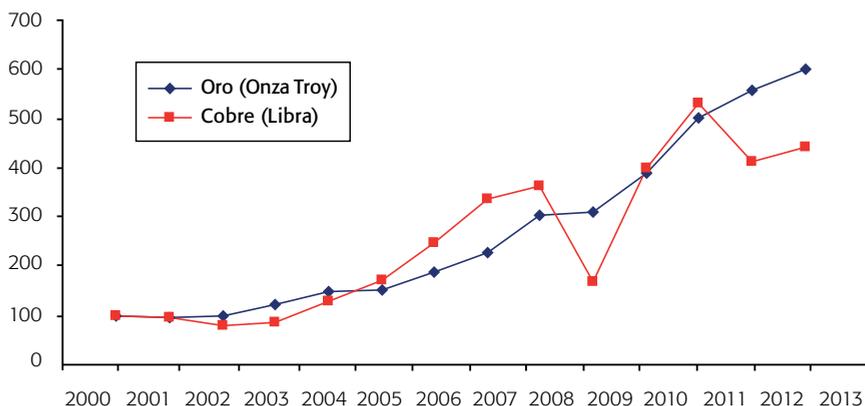
Es justamente en este punto que la cuestión de las IE (minería y otros sectores como la pesca y la explotación forestal), con su considerable crecimiento e indudable peso dentro de la matriz productiva nacional, surge como un tema neurálgico por los efectos y consecuencias que se derivan del patrón de desarrollo que ha imperado en el país durante los últimos años, que ha sido alimentado por el auge de precios de las materias primas y que se ha reflejado en la multiplicación de proyectos mineros; incluyendo numerosos megaproyectos, a lo largo y ancho del territorio nacional, en un proceso cuyas consecuencias en términos de vulnerabilidad ambiental, social y económica, aún no han sido debidamente sopesadas.

Industrias extractivas: auge con vulnerabilidad

Desde la década pasada, la economía peruana viene experimentando un proceso de crecimiento constante, pocas veces visto en el pasado, habiéndose duplicado el PBI entre los años 2000 y 2012. Aunque diversos factores explican este largo periodo de bonanza, es innegable que un componente central de dicho fenómeno ha sido el auge experimentado durante dichos años por los precios internacionales de las materias primas, en particular de los minerales, lo cual ha alimentado la expansión de las IE en el Perú.

En efecto, el espectacular incremento en las cotizaciones internacionales del oro, el cobre y la plata, entre otros productos mineros que son explotados en nuestro país, las ha llevado a niveles muy por encima de los promedios históricos. Así, tomando como referencia el promedio de precios del año 2000 se tiene que a 2013, la onza troy de oro había multiplicado su cotización por seis veces y la libra de cobre por cuatro veces y media.

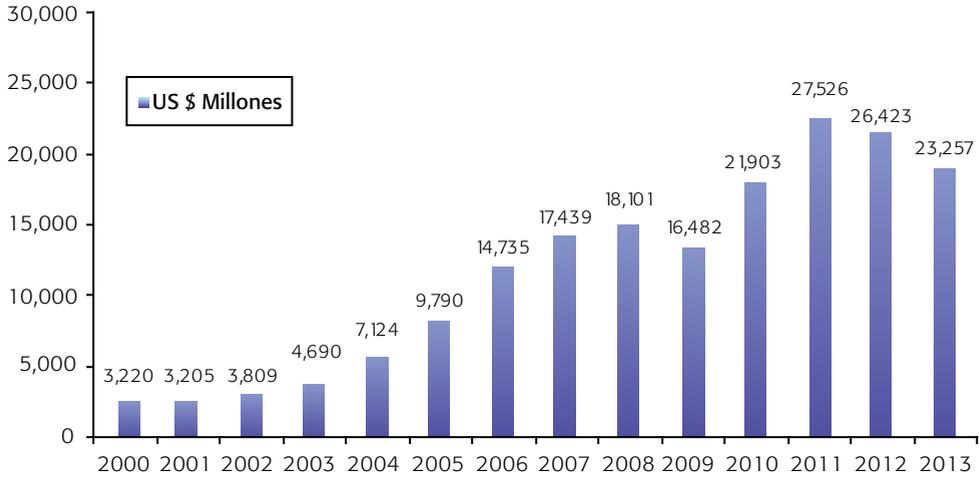
Gráfico 1
Índice del Precio Internacional del Oro y Cobre, 2000 - 2013



Fuente: BCRP

Este auge de las cotizaciones internacionales de las materias primas ha tenido un impacto considerable sobre la economía peruana, generando una sustancial expansión del valor de las exportaciones, lo que ha significado un masivo flujo de ingresos para el sector minero y para el fisco, contribuyendo poderosamente al crecimiento de la demanda y de la actividad interna. En efecto, entre los años 2001 y 2011 el volumen de las exportaciones mineras se octuplicó, con un incremento de 753%, alcanzando un máximo histórico con US\$27,526 millones, representando el 59.4% del total de las exportaciones en el año 2011 (MINEM 2013: 7).

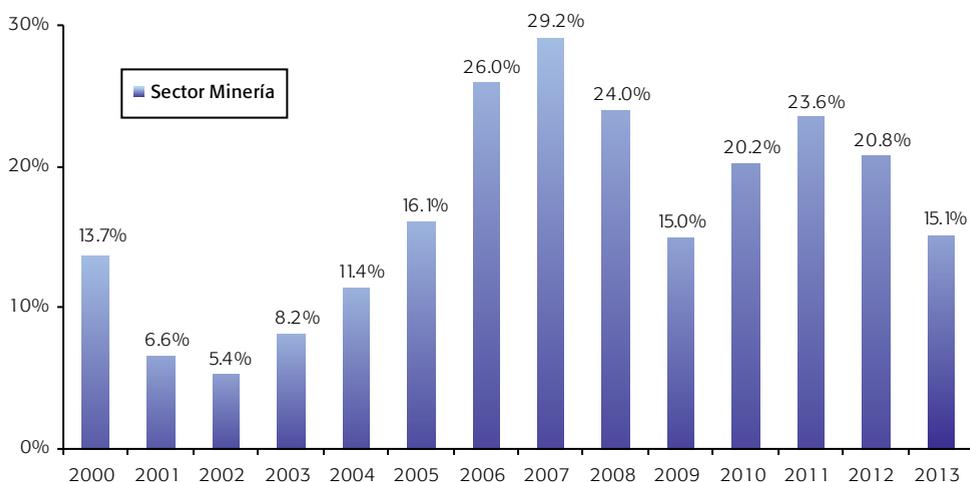
Gráfico 2
Exportación Peruana de Productos Mineros, 2000 - 2013



Fuente: BCRP

De manera similar, el auge de los ingresos de la minería se ha reflejado en su mayor aporte fiscal, convirtiéndose en el principal sector contribuyente. De esta forma, a lo largo de la última década, el sector de minería e hidrocarburos elevó su participación dentro del universo tributario, llegando incluso a registrar picos cercanos o mayores al 25% en los años de mayor auge, entre el 2006 y el 2008; siendo así uno de los principales motores, sino el principal, de la fuerte expansión en la recaudación tributaria experimentada en dicho periodo.

Gráfico 3
Participación de la Minería e Hidrocarburos en Tributación, 2000 - 2013



Fuente: SUNAT

Aunque, al presente, las cotizaciones internacionales están por debajo de los topes que registraron durante su momento de mayor auge, aún se encuentran en niveles sustancialmente altos, permitiendo al sector minero seguir accediendo a ingresos considerables y mantenerse como un mayor aportante al fisco. Más importante aún para las perspectivas del Perú, es que se prevé que aunque dichas cotizaciones seguirán sufriendo de fluctuaciones y caídas parciales en los años venideros, estas todavía se mantendrán en niveles comparativamente elevados, permitiendo al sector minero mantener su liderazgo dentro del universo de contribuyentes.

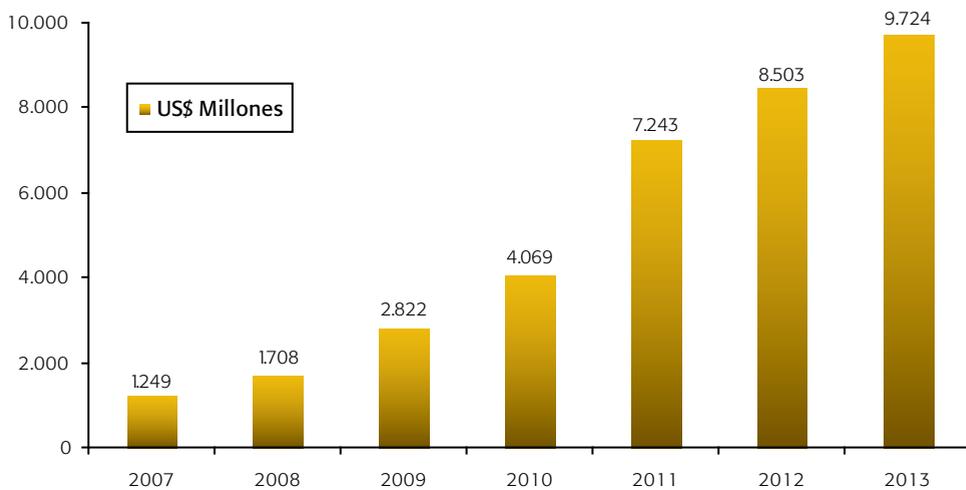
Como resultado, el peso económico y fiscal de la minería se ha venido incrementando, convirtiendo a este sector en uno de los motores del crecimiento, tanto al nivel macro como al nivel de las economías regionales y locales. Una de las consecuencias de este proceso ha sido una dramática redefinición de la relación entre las industrias extractivas y la política económica; pues el auge de la primera se ha traducido en una creciente capacidad para reorientar y condicionar a la segunda a su favor. De esta forma, las industrias extractivas hoy se ubican en el centro de la política económica, siendo consideradas como el elemento clave para sustentar el continuo crecimiento del producto nacional y de los ingresos fiscales.

Así, el énfasis de la política económica en los últimos años ha sido puesto claramente en el mantenimiento del modelo primario exportador, sustentado en la minería y otras IE, en lo que podría calificarse como un proceso de reprimarización de la economía. Este fenómeno ha sido objeto de críticas y cuestionamientos por las consecuencias negativas que podría acarrear

para la economía nacional y sus perspectivas de desarrollo futuro: pérdida de competitividad, disminución de la capacidad industrial, distorsión del tipo de cambio, persistencia de la dependencia fiscal y vulnerabilidad ante factores externos, entre otros. Sin embargo, pese a los cuestionamientos, la apuesta de la tecnocracia estatal por las industrias extractivas se mantiene firme como el elemento fundamental de la política económica.

Así, el desarrollo de megaproyectos mineros y la expansión de la producción de este sector se han convertido en elementos claves para la planificación macroeconómica, siendo la base sobre la cual se espera mantener un ritmo de crecimiento del producto cercano al 6% anual, y un nivel adecuado de ingresos fiscales en los próximos años. En este contexto, de 2007 a 2013 el valor de las inversiones en el sector minero se multiplicó casi 8 veces, y hoy en día se estima que alrededor del 75% del total de las inversiones que se realizan en el Perú están vinculadas directa o indirectamente a la actividad minera, convirtiéndose en un elemento esencial para el mantenimiento del crecimiento económico, siendo que tan solo para 2013 se logró alcanzar una inversión superior a los US\$9 mil millones de dólares de la mano de una serie de megaproyectos mineros (MINEM 2013: 7).

Gráfico 4
Inversiones en el Sector MInero 2007 - 2013



Fuente: MINEM

Se debe señalar que el decrecimiento en los precios internacionales de los metales en años recientes no ha sido suficiente para atenuar la apuesta por la minería. Por el contrario, la opción que los hacedores y gestores de las políticas estatales han asumido es enfrentar la caída del valor de las exportaciones mineras y los ingresos fiscales fomentando una agresiva expansión de la producción y del volumen de exportaciones, con el fin de compensar el menor ingreso esperado en el futuro por unidad de mineral exportado. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas ha anunciado oficialmente que espera que durante el trienio 2014-2016 se duplique la producción de cobre gracias al establecimiento o ampliación de diversos megaproyectos cupríferos, lo que debería expandir en un 30% el valor de las exportaciones mineras (MEF 2013: 4).

Para finales de 2013, la cartera estimada de proyectos mineros se aproximaba a los US\$60 mil millones de dólares; cifra impresionante que quintuplica en valor la cartera registrada apenas siete años atrás. Incluso si consideramos que un porcentaje de esta cartera de inversiones no llegue a concretarse, es evidente que la expansión de la minería y de otros sectores de las IE seguirá siendo un factor crucial para la economía peruana en los próximos años.

De esta forma, lejos de darse un proceso de reconversión o diversificación de la economía peruana, en realidad lo que se observa en años recientes es precisamente lo contrario: una expansión y profundización del proceso de primarización del aparato productivo y la dependencia de las IE. Este reforzamiento del peso de la minería y otras actividades extractivas tiene y tendrá profundas implicancias para la viabilidad de las políticas que pueda, o no, asumir el Estado peruano en décadas venideras en el campo económico, social, laboral, y, particularmente, en el ambiental, incluyendo las decisiones que deberán adoptarse en relación al CC y a su impacto sobre nuestro territorio.

Cambio climático e industrias extractivas en el Perú: juntos y también revueltos

El modelo económico que ha imperado en el Perú durante las últimas décadas, con el rol protagónico reservado para las industrias extractivas, incluyendo la minería y los hidrocarburos, pero también otras actividades de explotación de recursos naturales como la pesca y los bosques, es un modelo que ha generado una serie de procesos que se entrecruzan y articulan al fenómeno del CC a través de diversos canales: la contribución directa e indirecta a las emisiones globales de GEI, así como la mayor vulnerabilidad de nuestra población y territorio al impacto del CC y sus secuelas.

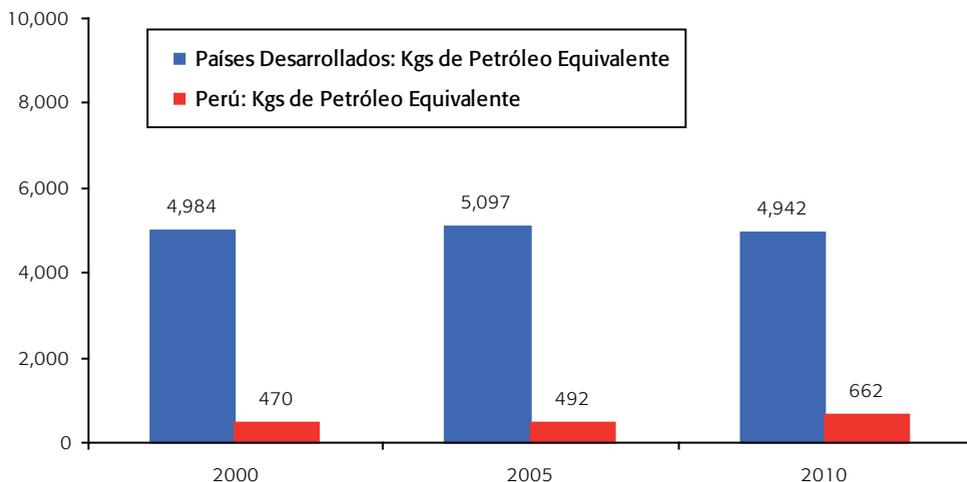
Así, la relación directa entre el proceso de auge económico del Perú y el CC se expresa en la contribución de nuestro país a las emisiones de GEI, con niveles aún modestos, pero que vienen expandiéndose rápidamente, reflejando el crecimiento de la demanda y del consumo interno, y de actividades productivas que tienen un considerable impacto ambiental; todo lo cual contribuye a una mayor huella ecológica de nuestra población sobre el planeta, incluyendo mayores niveles de emisión de GEI.

Emisiones de GEI en el Perú: aún somos pequeños, pero no tanto

Dada la naturaleza del Perú como una economía en vías de desarrollo, con un nivel incipiente de industrialización, aún estamos lejos de ser una fuente importante de emisiones, representando nuestro país apenas una fracción marginal del acumulado mundial de emisiones de GEI con una participación menor, estimada en menos de 0.4% del total mundial. No obstante, es importante señalar que el modelo de crecimiento que la economía peruana ha asumido tiene un enfoque tradicional, que es carbono intensivo y, por ende, dentro de sus dimensiones reducidas, nuestro país también forma parte de un proceso de encadenamiento de la economía global a un esquema ambientalmente no sostenible, basado en la explotación a menudo irracional e irrestricta de los recursos naturales y la contaminación de nuestro entorno, lo que justamente contribuye a acelerar el fenómeno del CC.

Por ello, no deja de ser preocupante y cuestionable que, incluso en dimensiones relativamente reducidas, la evolución de nuestro consumo interno de combustibles en años recientes se haya incrementado dramáticamente, reflejando cómo el crecimiento económico se da mediante un esquema intensivo en carbono ligado a un creciente consumo de energía. De esta manera, entre los años 2000 y 2010, el consumo anual de energía per cápita en el Perú aumentó en un 41%, alcanzando las 0.662 Toneladas de Petróleo Equivalente, acorde a datos del Banco Mundial.

Gráfico 5
Consumo Anual Per Cápita de Energía, 2000 - 2010

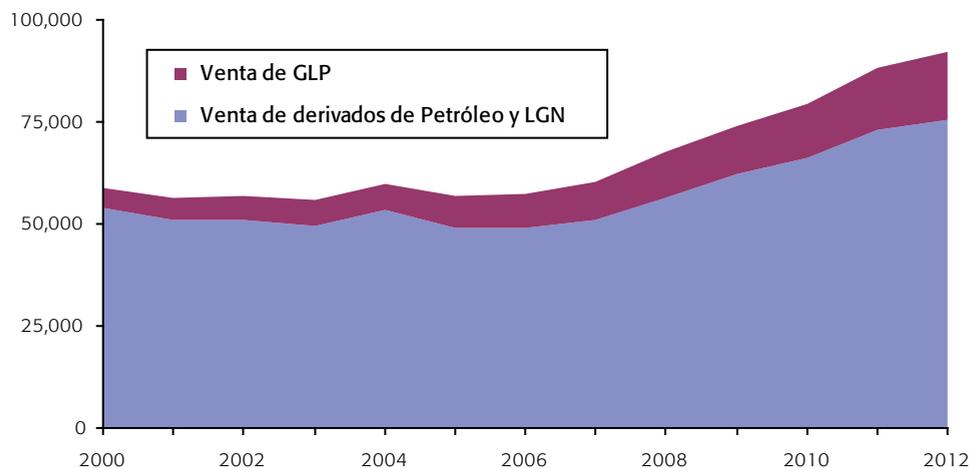


Fuente: Banco Mundial

Correspondientemente, en esos años la venta de combustibles en el mercado interno se elevó considerablemente como reflejo de la mayor demanda doméstica e industrial y de la creciente inmersión del Perú en un modelo de crecimiento que genera una considerable huella ecológica. En ese sentido, si bien se ha señalado que el nivel de consumo de combustibles fósiles en el Perú está aún muy por debajo de los niveles de los países desarrollados, la tendencia de la expansión de la economía peruana está replicando fielmente el sendero seguido en el pasado por las grandes economías: crecimiento vinculado a una fuerte expansión de la demanda por energía, particularmente hidrocarburos y, consecuentemente, a un mayor nivel de emisiones de GEI, lo que alimenta el fenómeno del CC.

De esta forma, el crecimiento de la economía peruana durante la última década se ha caracterizado por un fuerte aumento de nuestras emisiones, pues entre los años 2000 y 2010, el volumen de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en el Perú casi se duplicó; pasando de 26.9 a 41.8 millones de toneladas métricas en dicho periodo.

Gráfico 6
Venta de Combustibles en el Mercado Interno, 2000 - 2012

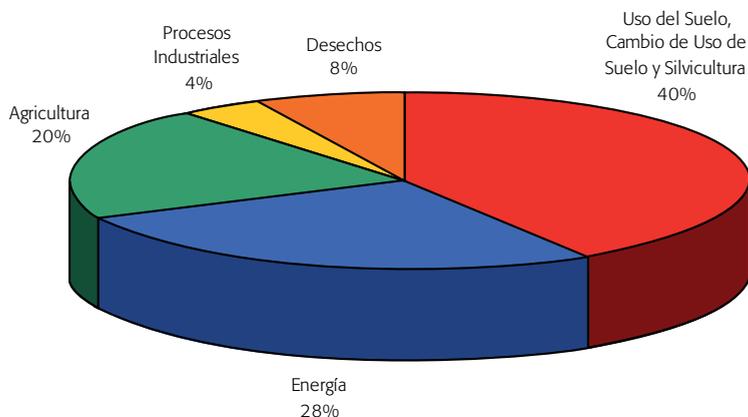


Fuente:MINEM

Paralelamente, la matriz energética nacional ha experimentado una transformación en su estructura y naturaleza en estos mismos años, con el creciente peso de los combustibles fósiles como fuente de energía, particularmente como resultado del desarrollo de los yacimientos gasíferos de Camisea y la difusión del gas como una fuente masiva de energía para el consumo doméstico e industrial (MINAM 2010: 49). Así, al presente los combustibles fósiles son responsables de cubrir alrededor de tres cuartas partes de la demanda nacional de energía.

Es importante resaltar, con relación al efecto del modelo económico imperante en el Perú sobre el incremento los niveles de emisiones, que este incremento no solo proviene de las actividades industriales y de generación de energía, sino también, y por sobre todo, del cambio de uso de suelos como resultado de los continuos procesos de deforestación de extensas zonas de bosques primarios en el territorio nacional, particularmente en la Amazonia, para uso en actividades agropecuarias. La desaparición de los bosques primarios y su remplazo por superficies de cultivo con menor capacidad de absorber carbono significa la liberación de grandes volúmenes de emisiones en la atmósfera, lo que acelera el proceso del CC.

Gráfico 7
Emisiones de GEI en el Perú, 2009



Fuente: MINAM

En ese sentido, la creciente presencia de la gran agroindustria en años recientes, con una visión extractivista y depredadora sobre los bosques, ha significado una aceleración de los procesos de deforestación en el Perú, siendo que acorde al Inventario Nacional de Emisiones de GEI del año 2009, las emisiones vinculadas al uso del suelo y cambio del uso del suelo representaban el 40% del total de emisiones generadas dentro del país, muy por encima de lo representado por las emisiones relacionadas a la generación de energía y a los procesos industriales.

En consecuencia, aunque el Perú no figura entre los principales contribuyentes al fenómeno del CC a nivel global, ello no significa que como país debamos esquivar nuestra responsabilidad, como miembro de la comunidad internacional, de contribuir dentro de nuestras posibilidades a la reducción de las emisiones, uniéndonos a un esfuerzo multinacional que es un elemento fundamental para la desaceleración y moderación del CC.

Economía peruana: exitosamente articulados a un modelo cuestionable

Aunque nuestro país es un emisor menor de GEI hay que considerar el rol que indirectamente cumplimos al ser el Perú un mayor proveedor de insumos para las grandes economías industrializadas, formando parte de los engranajes que impulsan un modelo económico global que tiene un severo efecto sobre el medio ambiente, y que ha alimentado y alimenta el fenómeno del CC. Así, a través del suministro de materias primas provenientes de las IE, nuestro país apuntala y contribuye al predominio de las grandes economías; como China, Estados Unidos, Japón, entre otras; las cuales son precisamente las mayores contribuyentes a las emisiones y principales responsables del fenómeno del cambio climático.

En efecto, entre los años 2000 y 2011, el valor de las exportaciones mineras del Perú se multiplicó por nueve, siendo, asimismo, que para 2012 el Perú era, al nivel mundial, el tercer productor de cobre, plata, estaño y zinc, el cuarto productor de plomo, molibdeno y mercurio, y el sexto de oro (MINEM 2013: 23). Más aún, este predominio de las IE en la economía nacional y su articulación con la economía global también se refleja en la significativa expansión de las exportaciones pesqueras y de otros productos de la explotación de nuestros recursos naturales, como las exportaciones de maderas, que también se han incrementado fuertemente en los últimos años. Así, al año 2012, el Perú era el primer productor mundial de harina y aceite de pescado, representando el 30% de la producción global.

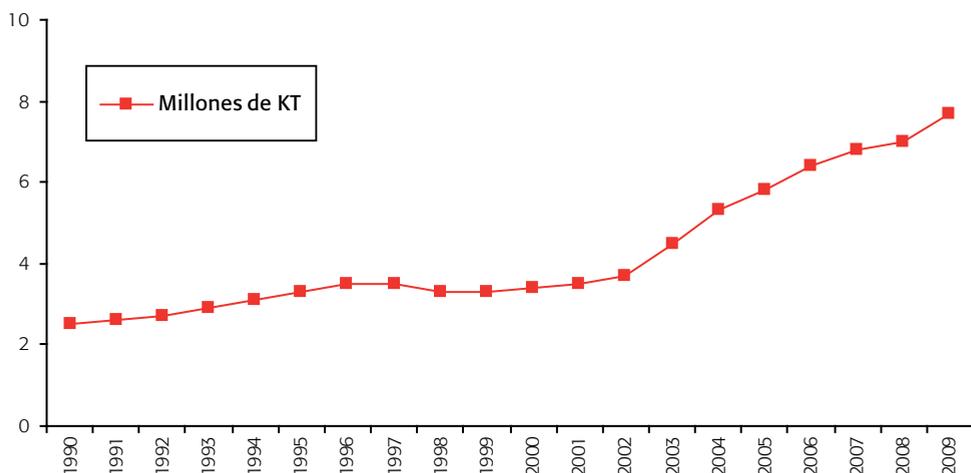
Con relación a este auge de las IE en el Perú, particularmente de la minería, un elemento que explica en buena parte dicha expansión es el considerable crecimiento de la demanda proveniente de China, aunado a la expansión de su economía, que en la actualidad es la segunda mayor del mundo. A lo largo de las últimas décadas, China se ha convertido en el principal demandante a nivel mundial de materias primas, muchas de las cuales son precisamente producidas y exportadas por el Perú, siendo que desde hace más de una década este país es el primer consumidor a nivel mundial de cobre, aluminio, hierro, plomo, zinc, níquel y estaño, entre otros minerales (Streifel 2006: 6). De esta forma, el crecimiento de las exportaciones peruanas con destino a la China, compuestas principalmente de materias primas, ha sido considerable, convirtiendo a este país en el principal destino de la producción minera nacional y de otras materias primas, como harina de pescado. Así, el 20% de las exportaciones mineras del Perú en el año 2011 tuvieron a China como destino.

La importancia de la relación entre el auge del sector minero y el crecimiento de la economía china se refleja también en la creciente presencia de empresas chinas en el Perú que realizan inversiones en los sectores de IE. Mientras que una década atrás, la presencia de empresas mineras de origen chino estaba limitada a un proyecto aislado, ahora esa presencia se ha multiplicado, representando un porcentaje sustancial de las inversiones mineras. En efecto, para 2012, China ocupaba el primer lugar por participación dentro de la cartera de inversiones mineras en el Perú, con el 22.7% de dicha cartera, equivalente a US\$12 mil millones de dólares (MINEM 2013: 89).

La estrecha vinculación entre la minería peruana y sus exportaciones con el crecimiento económico de China, al cual alimenta, es un buen ejemplo de la profunda interrelación que hay entre la expansión de las IE en nuestro país y un modelo económico global que tiene un efecto negativo sobre el medio ambiente y está contribuyendo poderosamente al fenómeno del CC.

China ha emprendido desde hace décadas un proceso de crecimiento económico basado en una extensiva industrialización y el masivo consumo de recursos naturales, no solo producidos dentro de su territorio, sino también al nivel global, lo cual ha tenido un severo impacto sobre el medio ambiente. Así, la expansión industrial de China ha ido acompañada de una expansión similar de su demanda de energía, por lo que también se ha convertido en el primer consumidor mundial de carbón y el segundo de petróleo, lo que justamente se refleja en el creciente y negativo impacto de este país en el acumulado de las emisiones globales de GEI.

Gráfico 8
Emisión de Dióxido de Carbono de China, 1990 - 2009

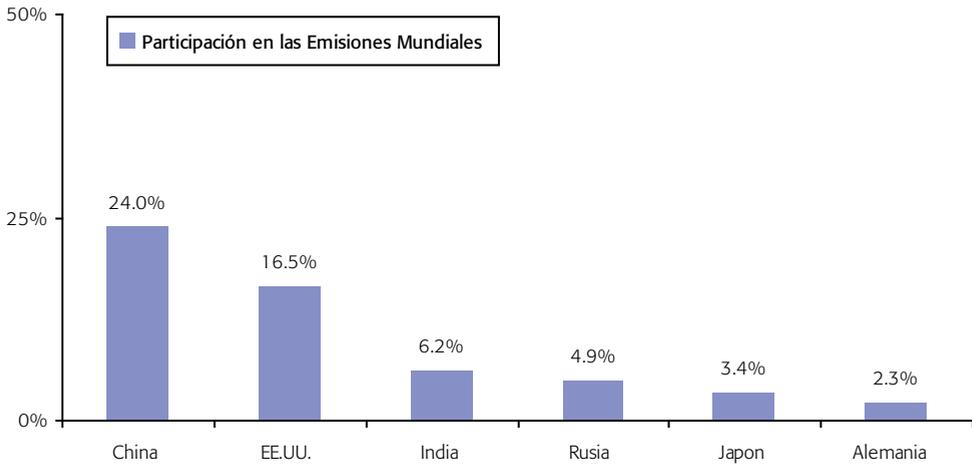


Fuente: Banco Mundial

Hoy en día China es el principal generador de emisiones contaminantes, sobrepasando a las otras grandes economías industriales, habiéndose convertido en un actor central en el fenómeno del CC. En ese sentido, puede aducirse que hay una clara correlación entre el crecimiento económico de China, sustentado en masivas importaciones de materias primas provenientes de países en vías de desarrollo como el Perú; y su creciente peso dentro del panorama de las emisiones globales, siendo que en los últimos 20 años las emisiones de GEI, como el dióxido de carbono, provenientes de China se triplicaron en volumen, en paralelo al impresionante proceso de despegue de su economía.

Es necesario recordar que no es solo China la única potencia industrial que se abastece de los minerales y otras materias primas que el Perú produce. Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y Europa también son importantes destinatarios de las exportaciones de minerales y de materias primas que contribuyen a abastecer a sus respectivos aparatos industriales, lo que, como ya se ha mencionado, está directamente vinculado al fenómeno del CC, dado que estas potencias económicas son las responsables del grueso de las emisiones de GEI.

Gráfico 9
Principales Emisores de Dióxido de Carbono CO₂, 2009



Fuente: Banco Mundial

De esta forma, aunque el Perú, individualmente, no es un mayor responsable directo del crecimiento de las emisiones y el avance del CC, no puede negarse el rol que cumple como proveedor de los principales emisores mundiales, siendo así que nuestra economía se encuentra encadenada a un modelo global que en términos ambientales resulta irracional e insostenible. Esta situación amerita una reflexión sobre los reales impactos ambientales, dentro y fuera del país, que se derivan de una opción por un modelo de crecimiento basado en la explotación a menudo irracional de nuestros recursos naturales, y que no reconoce ni internaliza adecuadamente las negativas consecuencias en términos de sostenibilidad que la adhesión a este modelo genera.

En ese sentido, el desafío que el país encara es cómo lograr el desacoplamiento del crecimiento económico de esquemas vinculados a mayor generación de emisiones, adoptando alternativas con menor y más racional consumo de energía y con menor huella ecológica. Este desacoplamiento del crecimiento y las emisiones no solo implica el escenario interno sino que,

además, crecientemente demandará la adopción de criterios y políticas que permitan que la articulación del Perú a la economía global se dé bajo esquemas ambientalmente sostenibles, superando el rol de abastecedor de materias primas para las grandes economías emisoras.

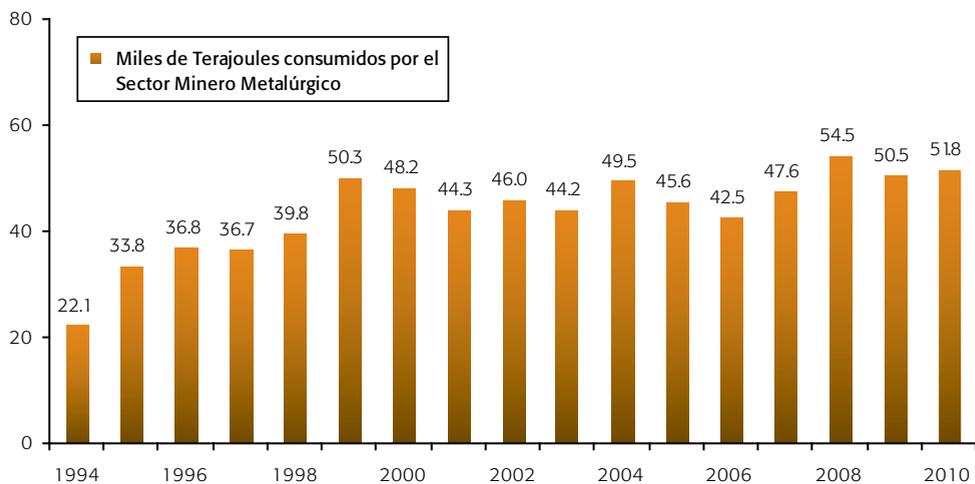
Agua y energía: a más demanda más vulnerabilidad

La creciente vulnerabilidad de nuestra población y territorio al CC y sus secuelas constituye un tercer elemento a considerar con relación al desarrollo de las IE en el Perú, siendo que dicha vulnerabilidad, focalizada en muchas de las zonas más pobres y excluidas del país se está viendo agravada con la creciente presencia de las IE en dichas zonas, dado que representa un factor adicional de riesgo ambiental, en particular con relación al acceso sostenible a recursos claves como el agua y la energía.

Así, la expansión de las IE en diversas zonas de nuestro territorio conllevaría una mayor vulnerabilidad ante los efectos negativos del CC, en particular considerando el impacto que las actividades de la minería y otras actividades extractivas puede tener sobre ecosistemas frágiles y sobre la disponibilidad de recursos vitales como el agua; por ejemplo, en zonas de cabecera de cuencas hídricas, en donde la presencia de la actividad minera genera riesgos de contaminación y degradación del recurso, pero en donde, además, la demanda de la minería contribuye a una mayor presión sobre la matriz hídrica. Así, la presencia de las IE en zonas particularmente vulnerables se convierte en un elemento crítico que no solo tiene un impacto ambiental propio, sino que además amplifica y agrava los probables impactos derivados del avance del fenómeno del CC, como es el caso del retroceso de los glaciares y la consecuente disminución del caudal de ríos en la zona andina, lo que configura probables escenarios futuros de escasez de agua en muchas localidades del país.

Con relación a lo anterior, debe tenerse también en consideración el vínculo con el incremento de la producción y consumo de energía en el Perú, que en años reciente ha alcanzado niveles considerables, duplicándose el volumen de producción de energía eléctrica entre los 2000 y 2010, en respuesta a la creciente demanda. Lo particular de esta expansión de la demanda energética, es que la misma solo se explica parcialmente por el crecimiento general de la economía y del consumo de la población, puesto que parte sustancial de este incremento de demanda proviene del sector de las IE, la cual lidera las presiones por mayor generación energética, en particular de energía eléctrica.

Gráfico 10
Consumo Final de Energía del Sector Minero Metalúrgico, 1994 - 2010



Fuente: MINEM

Así, si en 1994, con el Perú recién saliendo de un largo periodo de crisis económica, el consumo de energía del sector minero metalúrgico había caído a un piso de 22 mil terajoules anuales, para 2010 dicho consumo se había más que duplicado, rebasando los 51 mil terajoules anuales, siendo las perspectivas que el consumo del sector seguirá creciendo a medida que nuevos y mayores desarrollos mineros se cristalicen y con ello su demanda de energía.

Paradójicamente, la creciente demanda de energía por las IE, particularmente de energía eléctrica, pone a este sector productivo y a la economía en general en una situación de particular vulnerabilidad frente al CC, dado que uno de los principales y más probables impactos de este fenómeno será justamente sobre los recursos hídricos, particularmente a lo largo de la cordillera de los Andes, previéndose que tenga un efecto negativo sobre la capacidad de generación hidroeléctrica, lo que se traduciría en crecientes desbalances de la matriz energética nacional en el futuro (MINAM 2010: 50).

Pero a diferencia de otros países donde la creciente certidumbre sobre el impacto del CC ha llevado al rediseño de las políticas de seguridad energética y a una revaluación de la sostenibilidad de las fuentes de energía existentes ante escenarios ambientales críticos; en el Perú no se ha avanzado lo suficiente en ese sentido, pues las políticas públicas aún no asumen plena y adecuadamente la posibilidad de que el incremento y sostenimiento de la matriz energética durante las próximas décadas sufra de perturbaciones debido al fenómeno del CC, particularmente en lo referente a la generación hidroeléctrica. En ese sentido, la carencia de

una estrategia energética nacional, comprehensiva y racional constituye un factor de riesgo para la sostenibilidad de la matriz energética, no solo con relación al CC, sino en el contexto más general de un país en crecimiento con una demanda que aumenta por energía, tanto de las IE como de la población y los sectores productivos en general.

Similar situación se da con relación a la matriz hídrica nacional, cuyos datos de oferta y demanda oficiales, basados en proyecciones sobre información parcial y desactualizada, no reflejan adecuadamente el peso que representa la demanda de agua por parte de la minería y otros sectores productivos, como la agroexportación, que se han expandido de manera considerable en años recientes, tanto en consumo directo como en consumo indirecto a través de su demanda de energía hidroeléctrica, todo lo cual impone una presión considerable sobre los recursos hídricos disponibles en el territorio nacional.

En ese sentido, las fuentes oficiales tienden a destacar la baja demanda directa de agua para la actividad minera, con respecto al consumo total y la oferta total de agua disponible a nivel nacional. Sin embargo, este mensaje oficial presenta una serie de graves limitaciones y distorsiones que no permiten reflejar adecuadamente las presiones y riesgos que encara nuestra matriz hídrica, como resultado de la creciente demanda del sector de las IE en general, y en particular de la minería. Así, las estimaciones sobre la demanda hídrica del sector minero, se basan en datos ya obsoletos, pues desde los años 90 no se ha realizado un estudio que propiamente consolide y actualice los datos de oferta y demanda de recursos hídricos a nivel nacional, de manera integral y confiable.

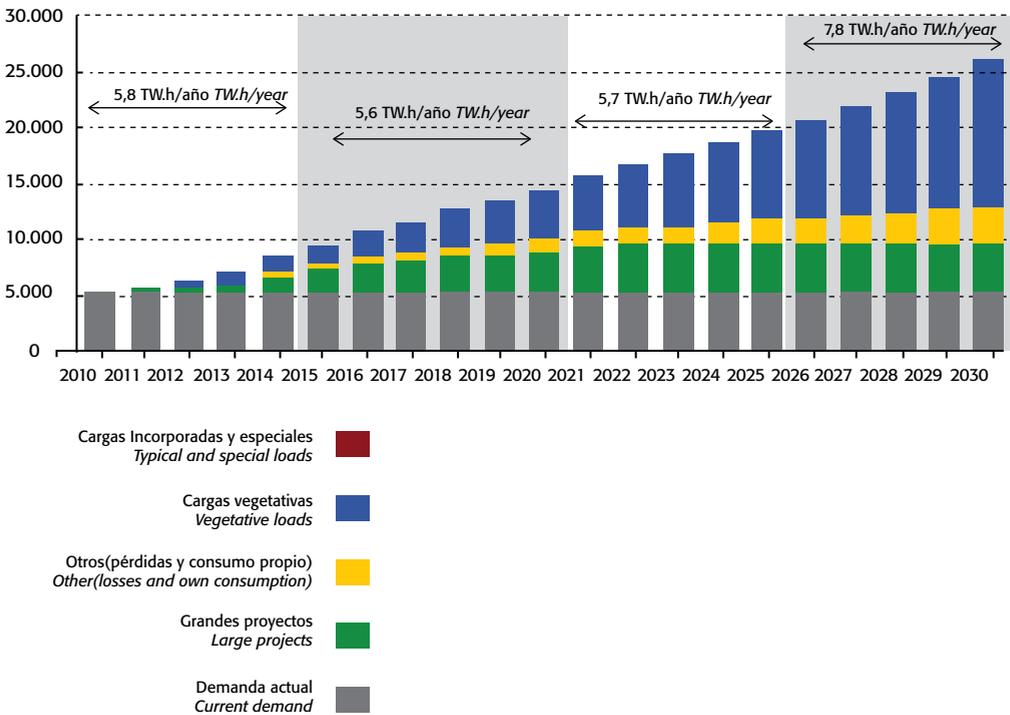
Por otra parte, tiene que considerarse que la demanda hídrica de la minería y de otras actividades intensivas en el uso del agua, como la agroexportación, se concentra en la vertiente occidental de los Andes, la cual es una región hídrica con un volumen reducido de recursos, pues apenas representa el 2.2% de la disponibilidad total de agua a nivel nacional, y en donde, además, se concentra el grueso de la población y de las actividades productivas, por lo que el impacto de la demanda hídrica de la minería en realidad es mucho mayor de lo que sugeriría su demanda en términos absolutos.

Dada la ausencia de un análisis integral y comprehensivo de la real fortaleza y capacidad de adaptación de la matriz energética y la matriz hídrica ante el impacto del CC, existe una natural incertidumbre sobre la seguridad y sostenibilidad del suministro de estos recursos clave y la posibilidad en el futuro de desbalances entre la oferta y demanda de energía y de agua que afectarán no solo a las IE sino a la totalidad del aparato productivo y de la sociedad.

En ese mismo sentido, el insuficiente desarrollo de fuentes alternativas de energía, particularmente de las llamadas fuentes renovables, como energía solar y eólica, contribuye a mantener nuestra dependencia de la generación termoeléctrica e hidroeléctrica para cubrir nuestras necesidades, lo que tiene implicancias considerables para la sostenibilidad de la matriz energética nacional y su capacidad de atender una mayor demanda a futuro.

Esto pone una interrogante sobre los ambiciosos planes existentes para la expansión de las actividades de las IE, particularmente de la minería, que se asumen como la base para mantener el crecimiento económico en los próximos años y que, obviamente, debiera traducirse en una mayor demanda energética e hídrica. Así, en el caso de la demanda de energía, las proyecciones oficiales del Ministerio de Energía y Minas, en los escenarios más optimistas consideran que entre 2010 y 2030 la demanda total de energía eléctrica podría quintuplicarse (MINEM 2012: 59) con una tasa anual de crecimiento promedio no menor al 6% hasta bordear los 30 Terawatts hora de consumo anual.

Gráfico 11
Demanda Proyectada de Electricidad, 2010 - 2030



Fuente: MINEM

Parte sustancial de esta enorme demanda futura provendrá de los grandes proyectos de las IE, que de esta forma terminaría alimentando la creciente dependencia y vulnerabilidad energética del Perú frente a fenómenos como el CC. Así, se espera que entre 2011 y 2021 los nuevos proyectos del sector minero incrementen en 3,761 Megawatts la demanda por electricidad, lo que se traducirá en una fuerte presión adicional sobre el sistema de generación nacional (MINEM 2012: 58). De manera similar, y en ausencia de proyecciones oficiales actualizadas, se estima que en ese mismo periodo más que se duplicaría la demanda directa de agua para alimentar los procesos productivos de la minería, poniendo una enorme presión sobre la matriz hídrica nacional.

Gráfico 12
Demanda Projectada de Electricidad de Proyectos Mineros, 2011 - 2021

Proyectos Mineros / Mining Proje ^t s	Barra del SEIN / SEIN Bar	Incremento Increase MW	Año o lapso de incremento Year of period of increase	
Toromocho	Toromocho 220kV	220	2011	2015
Hierro Apurimac	Abancay 220kV	180	2021	2022
Los Calatos	Moquegua 220kV	180		2021
Opabán	Abancay 220kV	180		2017
Ampliación Shougesa	Marcona 220kV	170	2011	2016
Yanacocha Sulfides	Trujillo 220kV	150	2021	2020
Quellaveco	Moquegua 220kV	150	2014	2018
Las Bambas	Machu Picchu 138kV	150	2014	2015
Minas Conga	Cajamarca 220kV	144	2013	2015
Ampliación SIDER	Chimbote 138kV	124	2011	2017
Río Blanco (Majas)	Piura 220kV	120	2017	2018
Galeno	Cajamarca 220kV	120	2012	2014
Antapaccay	Tintaya 138kV	120	2012	2019
La Granja	Carhuaquero 220kV	100	2018	2023
Cañariaco	Carhuaquero 220kV	100	2015	2016
Pampa de Pongo	Marcona 220kV	100	2013	2022
Los Chancas	Abancay 138kV	100	2015	2020
Aceros Arequipa	Aceros	93	2011	2015
Michiquillay	Michiquillay 220kV	90	2016	2019
Ampliación SPCC	SPCC 138 kV	90	2012	2014
Tía María	Moquegua 220kV	90	2014	2016
Constancia (Katanga)	Tintaya 220kV	90		2014
Ampliación Antamina	Vizcarra 220kV	80	2011	2013
Quechua	Tintaya 220kV	80	2015	2016
Yanacocha Verde	Cajamarca 220kV	78		2020
Mina Justa (Mar Cobre)	Marcona 220kV	70	2011	2015
Chupaca	Moquegua 220kV	70		220
Mina Chapi	Socabaya 138kV	70	2014	2018
Ampliación Cerro Verde	Socabaya 220kV	60		2016
Pachapaqui	Vizcarra 220kV	50	2015	2018
Otros Proyectos / Other projects	-	342	2011	2021
Total		3 761		

Fuente: MINEM

Es importante señalar que estas estimaciones de demanda eléctrica e hídrica de las IE solo identifican la demanda directa, no identificando la demanda proveniente de actividades y sectores relacionados (proveedores, empresas subsidiarias y prestadoras de servicios, etc.), lo cual expandiría sustancialmente el impacto que este sector productivo tiene sobre la matriz energética e hídrica nacional.

Este escenario se percibe aún más problemático si tomamos en cuenta que las proyecciones de incremento de energía eléctrica para hacer frente a la futura demanda, asumen como su principal componente a la generación de origen hidroeléctrico, con una serie de proyectos de mega represas para la generación hidroeléctrica a concretarse durante la próxima década que deberían representar el 45.4% de toda la nueva oferta de generación de electricidad, sobrepasando largamente a todas las otras fuentes, incluyendo las energías alternativas.

Considerando que el retroceso de los glaciares andinos figura entre los principales impactos atribuibles al CC, y que ello implica una creciente y sensible disminución de nuestros recursos hídricos, resulta particularmente preocupante la considerable expansión de proyectos mineros que se espera para los próximos años, los cuales demandarán, directa e indirectamente, un suministro considerable de agua y de energía de origen hidroeléctrico, incrementando así aún más la presión sobre la matriz hídrica nacional. En efecto, se estima que durante los últimos 35 años el calentamiento paulatino de la atmósfera ha causado una disminución cercana al 30% en la superficie de los glaciares ubicados en los andes peruanos, lo que se ha traducido en una pérdida estimada del 12% del volumen de agua almacenada en los glaciares.

Más aún, se prevé que de continuar esta tendencia la totalidad de los glaciares ubicados por debajo de los 5 mil metros de altura podría desaparecer con la consiguiente pérdida de reservas de agua (Vargas 2009: 27). El retroceso de los glaciares afectará directamente la capacidad de generación de algunas de las principales centrales hidroeléctricas del país, como la del Cañón del Pato, que podría ver su producción de energía reducirse entre 19 y 37% debido al menor suministro de agua (Vergara et al. 2007: 261).

La carencia de una política nacional para un manejo integral y equilibrado de los recursos hídricos es un factor que complica y agrava los riesgos derivados del vínculo entre el impacto del CC y el crecimiento de las IE. Pese a que en el año 2009 se promulgó la Ley de Recursos Hídricos, que en teoría ordenaba la administración de los recursos hídricos, en la práctica no se ha avanzado lo suficiente en la rectoría y gobernabilidad en este tema, con dispersión y superposición de atribuciones y capacidades entre las diversas entidades públicas vinculadas al mismo.

Esta falta de ordenamiento se refleja en la carencia de una base de datos confiable sobre la demanda hídrica presente y actual de las IE y de otros sectores productivos, con estimaciones que, como se ha señalado, datan de décadas atrás y que, por lo tanto, dan una visión equívoca sobre el balance actual de la matriz hídrica. De igual forma no se cuenta con información confiable sobre el volumen y costo de la contaminación de las fuentes hídricas por las IE y otras actividades.

De igual forma, la ausencia de una visión clara con relación a los riesgos y presiones que encara nuestra matriz hídrica se refleja en las posiciones expresadas por algunos especialistas que propugnan que ante el avance del CC, la alternativa es ampliar aún más la capacidad de generación hidroeléctrica, multiplicando los proyectos de represas, al considerarse como fuentes de energía "limpia" en oposición a la energía proveniente de combustibles fósiles; además de dispersar supuestamente el creciente riesgo de un impacto sobre la matriz energética mediante esta ampliación y diversificación de la oferta de generación.

Como consecuencia, las propuestas de solución que desde el sector público se plantean para asegurar el suministro de agua y energía en el futuro para actividades y zonas críticas, como la construcción de mega represas en la Amazonía o la construcción de trasvases andinos, adolecen de una evaluación integral que estime debidamente su costo económico, social y ambiental con una visión a largo plazo y en donde se manejen distintos escenarios de disponibilidad de agua, acorde con los impactos esperados del CC.

En ese sentido, es particularmente preocupante el insuficiente grado de estimación y evaluación de los costos ambientales que realmente representan proyectos que son presentados como soluciones y alternativas para la expansión y el fortalecimiento de la matriz energética nacional frente al CC. Así, por ejemplo, la controversia por la construcción de mega represas en la cuenca del Amazonas, como el caso del proyecto Inambari, se alimenta, entre otros factores, por la insuficiente estimación del impacto de la inundación y pérdida de miles de hectáreas de bosque tropical. Estudios independientes sobre el costo económico de las emisiones de GEI que se generarían con el desarrollo de Inambari, estiman que dicho costo podría llegar a alcanzar los US\$1,217 millones (Borasino. 2011: 10), sin contar las pérdidas de biodiversidad y de hábitat de vida de poblaciones nativas, siendo que dichos impactos no han sido debidamente reconocidos e incorporados en la evaluación oficial del proyecto.

De esta forma, la combinación del proceso de expansión de la demanda minera y la dependencia de generación hidroeléctrica, combinadas con el avance del CC, configuran una situación de riesgo, con la creciente posibilidad de que en las próximas décadas el Perú sufra de una crisis energética e hídrica de dimensiones considerables.

¿Qué hacer? Ideas a considerar en torno al vínculo entre industrias extractivas y cambio climático

Puede decirse que la relación existente entre el CC y las IE en el Perú es un fenómeno complejo, que presenta una diversidad de facetas y que se expresa a través de diversos canales, directos e indirectos, tanto por la contribución que las industrias extractivas que operan en nuestro país hacen al avance del CC, como por la forma en que nuestra vulnerabilidad a este fenómeno y sus secuelas se ve incrementada por la misma presencia y auge de estas mismas IE.

Es interesante constatar que en el ámbito internacional ya está en marcha un proceso de discusión amplio sobre los vínculos entre el CC y las IE, particularmente de la minería, reflejando las preocupaciones que el sector registra a escala global con relación a sus posibilidades de desarrollar proyectos en un entorno futuro que estará crecientemente marcado por la volatilidad y la vulnerabilidad climática, y en donde el impacto ambiental de la minería será más que nunca un tema crítico para los gobiernos y la ciudadanía. En ese sentido, el International Council on Mining and Metals (ICMM), entre otros gremios que articulan internacionalmente a las empresas mineras, viene señalando que las futuras propuestas de políticas corporativas de la minería tendrán necesariamente que encarar y asumir los retos vinculados al CC y a un entorno socio ambiental con fuertes presiones, lo que exigirá la implementación de políticas de manejo de riesgo, adaptación y construcción de resiliencia, incluyendo planes de emergencia ambiental, de preservación y manejo de la biodiversidad, y de manejo sostenible de recursos clave como el agua; lo que debe conjugarse con un diálogo sostenido con las políticas públicas y con un permanente relacionamiento con las poblaciones locales.

Con relación a lo anterior, la discusión sobre las implicancias de la interrelación entre las IE y el CC en el Perú en verdad debería formar parte de un debate más amplio, que debe darse en torno al modelo de crecimiento imperante y la importancia de las IE para nuestro país, y lo que ello implica en términos de desarrollo sostenible, en un marco de balance económico, social y también ambiental. Así, analizar y evaluar posibles medidas y opciones para encarar un escenario de avance del CC, sus efectos en el Perú y su relación con las IE, significa extender dicho análisis al rol que las IE cumplen dentro de un esquema de crecimiento y desarrollo, y bajo qué políticas sería posible maximizar los beneficios y minimizar los perjuicios de estas actividades productivas, particularmente de la minería, reduciendo nuestra dependencia y vulnerabilidad.

Para ello es clave el papel de la planificación integral y a largo plazo que pueda hacerse desde el gobierno, en particular desde instituciones como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, que al menos nominalmente es el ente que debería establecer los ejes y lineamientos sobre los cuales se plantea el desarrollo económico y social del país para las próximas décadas. En este esfuerzo, resulta fundamental el rol que otras entidades del Estado puedan prestar en la planificación, tal como es el caso del Ministerio del Ambiente, que ha desarrollado documentos como el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA 2011- 2021, donde justamente se considera el impacto tanto del cambio climático como de la minería (MINAM 2011: 38), si bien aún a un nivel general, sin aterrizar en planteamientos concretos, y que se puedan reflejar en políticas efectivas y vinculantes.

La realidad nos indica que estamos aún lejos de tener una visión coherente e integrada del desarrollo nacional, que efectivamente se base en un principio de sostenibilidad. Por el contrario, las presiones y limitaciones impuestas por la inercia y el corto plazo, han reforzado y prolongado la hegemonía de un modelo de crecimiento económico que, como se ha

mencionado a menudo en la discusión pública, equivale a un “piloto automático”. Este modelo, provisionalmente legitimado por el auge de los precios de las materias primas de la última década y los abundantes ingresos que se generaron, mantiene su preeminencia pese a las dudas que puedan haber surgido debido a la caída en los precios internacionales y el cambio del panorama económico mundial.

De esta forma, con un modelo de crecimiento que en lo fundamental se mantiene incólume pese a los cuestionamientos y preocupaciones existentes, son modestas las perspectivas para un replanteo de la relación entre las IE y el país, que tome en real consideración procesos críticos en los que el país está envuelto, incluyendo el fenómeno del CC, y que permita el establecimiento y ejecución de respuestas integrales.

La ausencia de planes nacionales para el manejo de los recursos hídricos y energéticos es reflejo y consecuencia de la carencia de planificación estatal y de la preeminencia de un modelo económico donde el uso y abuso de los recursos naturales se supedita a las necesidades de las IE, y en donde los planes existentes para asegurar el suministro hídrico y energético para las actividades de la minería y otros sectores económicos, no expresan una estrategia de desarrollo que balancee costos y beneficios económicos, sociales y ambientales.

Así, urge la revisión y actualización de la visión de planeamiento estratégico planteada desde el gobierno, expresada a través de documentos como el Plan Bicentenario y la Estrategia Nacional de Cambio Climático, con el fin de mejor adaptarla a los posibles escenarios a presentarse como resultado del avance del CC, en particular en lo referente a su impacto sobre la matriz energética e hídrica y sobre la estructura productiva, lo que involucra particularmente a las IE.

En ese sentido, la evolución del acceso y disponibilidad de recursos hídricos será un elemento crítico, no solo para las IE, sino para todo el país. Ya el CEPLAN ha llamado a la atención sobre la posible escasez de agua para generación hidroeléctrica y los problemas y conflictos que de ello se derivaría, proponiendo una serie de medidas para encarar dicha situación; incluyendo el uso eficiente del agua, la construcción de centrales hidroeléctricas en la vertiente oriental, la inversión en energías no convencionales, la construcción de trasvases para aprovechar los acuíferos andinos, entre otras medidas (CEPLAN 2011: 265).

Sin embargo, lo preocupante de las propuestas del CEPLAN es que las mismas no plantean la necesidad de reconsiderar el modelo de crecimiento económico, evaluando su sostenibilidad en términos ambientales, y la posibilidad de replantear y reformar la estructura productiva haciéndola menos dependiente de sectores como las IE que son masivos demandantes de agua. La paradoja es evidente: por un lado se reconoce el problema que plantea el CC, pero las propuestas para hacerle frente son fundamentalmente paliativas, mientras que por el otro lado, se mantiene intacto y sin cuestionamientos el modelo que se ha seguido en las últimas décadas, y que justamente incrementa nuestra vulnerabilidad al CC.

Otro punto importante a considerar con relación al CC y las IE es la necesidad de ordenar y racionalizar las agendas de los diversos sectores y entidades públicas que se relacionan con estos temas, imponiendo una necesaria gobernanza, dado que dichas agendas sectoriales e institucionales frecuentemente se entrecruzan, se contraponen y colisionan, al representar y conducirse por intereses disímiles y, a menudo, divergentes. Ello atenta contra el establecimiento de una clara dirección y enfoque respecto al fenómeno del CC, a las IE y su impacto ambiental, y a los vínculos existentes entre estos elementos.

Ante esta situación es necesario establecer una clara distribución de roles y responsabilidades, y una definida rectoría con relación a estos temas. En ese sentido, resulta de la mayor importancia el reforzamiento del papel que el Ministerio del Ambiente debe cumplir en términos de formulación y monitoreo de políticas dirigidas a encarar el impacto del CC, en particular a través del soporte a instancias específicas, como la Comisión Nacional de Cambio Climático; así como su rol en relación al control y monitoreo del impacto ambiental de las actividades de la IE.

Este esfuerzo por extender y fortalecer la gobernanza sobre los temas ambientales, debiera incluir también un proceso de evaluación y replanteo, por parte del Estado y de la sociedad, del real significado de los conceptos de desarrollo y bienestar, dado el actual predominio de una cultura de alto consumo, con esquemas inequitativos y no solidarios, que no necesariamente produce bienestar, y que tiene un elevado costo, no solo ambiental, sino también económico y social.

El establecimiento de una política de Estado que reconozca la relación existente entre el avance de las IE y el incremento de la vulnerabilidad al CC en el Perú no puede ser un ejercicio aislado, sino parte de un esfuerzo mayor por establecer una relación más equilibrada y funcional entre las IE y el desarrollo nacional. De tal forma, esta política no debe limitarse a plantear medidas de contingencia, sino que debe apuntar a soluciones estructurales que pasan necesariamente por el fortalecimiento y diversificación del aparato productivo.

Así, resulta esencial el reconocimiento de que, importante como es el rol que la minería y otros sectores extractivos juegan en la economía nacional, dicho rol está marcado por la temporalidad y la volatilidad al sustentarse en la explotación de recursos naturales que o son no renovables, como los minerales, o que están sujetos a un delicado balance, como es el caso de los recursos forestales e hidrobiológicos, estando además acompañada de una carga de pasivos que es necesario reconocer y asumir, incluyendo la presión sobre las fuentes hídricas y la matriz energética, lo que se agrava en el contexto de progresión del CC.

Bibliografía

Amat y León, C. et al. (2008). El Cambio Climático no tiene fronteras. Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina. Lima: CAN.

Borasino, E. (2011) Costo Económico de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en la Selva Sur del Perú. El caso de la Hidroeléctrica Inambari. La Paz: Strategic Conservation Fund.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN (2011) Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Ministerio del Ambiente (2011). Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA – Perú: 2011-2021. Lima: Ministerio del Ambiente.

(2010). Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: Ministerio del Ambiente.

Ministerio de Economía y Finanzas (2013). Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio de Energía y Minas (2013). Anuario Minero 2012. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

(2013) Anuario Estadístico de Hidrocarburos 2012. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

(2012) Documento Promotor, Perú, Subsector Eléctrico, 2012. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

Streifel, S. (2006). Impact of China and India on Global Commodity Markets Focus on Metals & Minerals and Petroleum, World Bank.

Vargas, P. (2009). El Cambio Climático y Sus Efectos en el Perú. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

Vergara, D. et al. (2007). Economic Impacts of Rapid Glacier Retreat in the Andes. EOS. Vol. 88, N° 25, Junio 2007.

La minería y las transiciones que no llegan

José De Echave
CooperAcción



Fue Vice Ministro de Gestión Ambiental en el Ministerio del Ambiente, entre agosto y diciembre de 2011. Es doctor en Economía por la Universidad de La Sorbona en Francia. Fundador y actual SudDirector de la ONG CooperAcción.

A manera de antecedentes

A mediados del año 2011, el presidente Ollanta Humala inició su mandato en medio de una gran expectativa, quizás muy por encima de la que se genera usualmente al inicio de un nuevo gobierno. Si bien la propuesta inicial de la “gran transformación” se convirtió en la segunda vuelta electoral en una rebajada “hoja de ruta”, las expectativas de cambio sobre algunos temas eran altas.

Algunos de los temas en los que se esperaba grandes transformaciones tenían relación con las industrias extractivas, los conflictos sociales conexos a estas actividades –que en los años precedentes al cambio de gobierno habían estado en ascenso–, los necesarios ajustes de las políticas ambientales y fiscales, y los mecanismos de consulta y participación ciudadana.

La conformación del primer gabinete y de otros puestos claves daban margen a la especulación: si bien la cartera de Economía y Finanzas y la presidencia del Banco Central de Reserva recayeron en dos funcionarios que iban a jugar una suerte de rol de guardianes del modelo económico¹ y fue una clara concesión a los grupos de poder económico; los ministerios sociales, la cartera del Ambiente, asociados a algunos liderazgos importantes en la bancada oficialista en el Congreso, hacían presagiar la posibilidad de algunos cambios importantes.

El discurso de asunción de mando del presidente, el 28 de julio de 2011, abordó una serie de temas que generaron expectativa y anunciaban un cambio de rumbo: al lado de las menciones de los problemas sociales asociados a la minería y la “necesidad de restablecer el diálogo frente al aumento de los conflictos”, Humala también anunció en el discurso que se “avanzaría en la política de ordenamiento territorial” y que su gobierno “promovería la explotación de los recursos naturales con respeto a las poblaciones y al medio ambiente”. Por otro lado, el presidente señaló que “las ganancias extraordinarias de las empresas mineras deben contribuir al desarrollo del país”.

Las primeras presentaciones de algunos ministros también fueron auspiciosas. El flamante ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke, en sus primeras declaraciones públicas anunció el fortalecimiento de su cartera, con una mayor presencia en las regiones, mayores recursos para la fiscalización ambiental, la demanda de competencias en la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y en el tema del agua.

Este impulso inicial fue configurando una primera etapa en la gestión del flamante gobierno que se comenzó a traducir en un conjunto de iniciativas desde el propio Poder Ejecutivo y en algunos casos en articulación con el Congreso de la República. ¿Cuáles fueron las características y las iniciativas en ese periodo y cómo se fueron configurando las etapas posteriores por las que transitó y viene transitando el actual gobierno peruano? ¿Cuáles fueron las reacciones de

1 Luis Castilla en el Ministerio de Economía y Finanzas y Julio Velarde en el Banco Central de Reserva.

los diferentes actores vinculados a la actividad minera? ¿Cuáles fueron los factores para que el gobierno de la gran transformación deje de lado las reformas y termine convirtiéndose en el gobierno de la gran continuidad?

El tema específico de lo ocurrido con la minería puede ayudar a identificar algunas pistas para el análisis y la explicación del porqué del viraje y al mismo tiempo de las perspectivas y las necesidades de reformas en el país en un contexto global que ha comenzado a cambiar.

Las etapas del gobierno de Humala y la minería

Si en las dos décadas precedentes, los gobiernos en el Perú habían apostado por un modelo de extractivismo clásico², una de las interrogantes que se planteaba al inicio del mandato de Humala, era si el nuevo gobierno apostaría por un esquema distinto, con algunas similitudes al de sus pares de Ecuador, Bolivia y Venezuela³.

Los mensajes iniciales daban margen a la especulación, en la medida que si bien se hablaba de cambios en las políticas ambientales y sociales, al mismo tiempo el presidente mencionaba que se buscaba captar un mayor porcentaje de las rentas y de las ganancias extraordinarias de las empresas mineras. Por otro lado, en el campo de los hidrocarburos, también se anunciaba el fortalecimiento de la presencia estatal, a través una mayor participación de la empresa Petroperú y para el sur la construcción del gasoducto.

En este contexto, claramente se identifica **una primera etapa** del nuevo gobierno, caracterizada por las expectativas generadas y los vientos de reformas, que abarca desde los primeros momentos de la toma de mando y que va hasta la primera crisis ministerial, apenas unos meses después, en diciembre de 2011.

En el mes de agosto ocurrieron algunos hechos importantes: el martes 23 de agosto, en el Congreso de la República, fue aprobada la Ley de Consulta Previa, terminando con una espera de 15 años, desde que el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT.

Se debe recordar que un año antes, en la última etapa del gobierno aprista y del anterior Congreso, se había aprobado la Ley de Consulta Previa para Pueblos Indígenas⁴. Sin embargo,

2 Gudynas E. (2013), define el extractivismo clásico como “aquel que es llevado adelante sobre todo por empresas transnacionales, mientras el Estado tiene un papel secundario (usualmente brindando protección a las inversiones y las exportaciones, con bajos niveles de tributación). A su vez, se asume que los beneficios se lograrán por medio de los mecanismos de mercado, donde las exportaciones generarán efectos de derrame en el resto de la economía (como nuevos empleos), y todo ello desembocará en promover el desarrollo”.

3 Es decir, el neoextractivismo o nuevo extractivismo progresista, caracterizado por el propio Gudynas por “una mayor presencia del Estado de diversas maneras. En unos casos, las actividades extractivas son llevadas adelante por empresas estatales o mixtas; en otros casos, el nivel de las regalías y la imposición tributaria es más elevado; e incluso, hay mayores controles sobre la producción. Bajo esta modalidad, se entiende que los mayores beneficios no se lograrán por los simples mecanismos mercantiles, sino que es necesario contar con el concurso del Estado. Paralelamente, el extractivismo es justificado políticamente ante la opinión pública como necesario para el progreso, y en particular para captar mayores proporciones de riqueza, la que sería devuelta a la sociedad mediante diversos programas sociales”. (2013)

4 El 19 de mayo de 2011.

la ley fue observada por el propio Poder Ejecutivo: fueron ocho las observaciones presentadas por el gobierno anterior que modificaron aspectos sustantivos de la ley, desnaturalizándola, y terminaron archivándola en el Congreso.

La actuación del gobierno aprista en este tema ahondó más la brecha entre el Estado peruano y los pueblos indígenas, luego del trágico capítulo de Bagua. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú expresó su rechazo a las observaciones presentadas y señaló que esperaba que “el Congreso de la República vele por la aprobación final de una Ley de Consulta Previa que respete los derechos de los pueblos indígenas, vigentes en la Constitución del Perú y en el Convenio 169 de la OIT”⁵. Ese momento llegó al inicio del gobierno de Humala.

La aprobación de Ley de Consulta en el Congreso de la República, a menos de un mes del inicio del nuevo gobierno y su inmediata promulgación en la localidad de Bagua⁶, fue un mensaje contundente que generó gran respaldo y expectativa. Las organizaciones más representativas de los pueblos indígenas del país saludaron la ley y se esperaba que el proceso de implementación (elaboración del reglamento y de la base de datos de los pueblos indígenas) permitiese su inmediata aplicación.

Otro hecho relevante en este periodo, que confirmaba los aires de reforma, fue el anuncio del acuerdo que se había logrado con las empresas mineras sobre una nueva contribución o gravamen minero. Este anuncio se hizo en la primera presentación, en el Congreso, del Presidente del Consejo de Ministros, el 25 de agosto de 2011.

El primer ministro Salomón Lerner, anunció que “se había conseguido con las empresas mineras dar paso al pago de un gravamen de cerca de 3,000 millones de soles por año”. Según el primer ministro, “en cinco años, con este nuevo gravamen, se alcanzará la cifra de 15 mil millones de soles. Este gravamen no afectará ni la inversión ni la competitividad de las empresas, facilitando la inversión en proyectos por 30 mil millones de soles en los próximos 5 años”.

El nuevo esquema de gravamen planteó varios elementos para el análisis. La negociación y el acuerdo logrado marcaban diferencias en varios aspectos con el acuerdo que en su momento logró el gobierno anterior con las empresas mineras – más conocido como el aporte voluntario o “el óbolo minero”–. Por ejemplo, en cuanto a montos, el cálculo del nuevo gobierno era que solo durante el primer año se iba a recaudar un monto superior a lo percibido durante los 5 años de vigencia del “óbolo minero” –que en el papel habría captado 2,500 millones de soles en cinco años–.

Por otro lado, otra diferencia sustantiva con el nuevo gravamen era el control y el manejo de los fondos. Mientras que el “aporte voluntario” del gobierno aprista había sido manejado en las

5 Conferencia de prensa del 21 de junio de 2010.

6 El presidente Humala promulgó la Ley el 8 de setiembre de 2011.

regiones donde se desarrolla la actividad minera y en la práctica con un control muy fuerte de las propias empresas mineras, el nuevo gravamen se centralizaba en el Ministerio de Economía y Finanzas. Ello significaba un control y manejo desde el Estado, aunque con una lógica más centralista, lo que posteriormente ha sido señalado como un aspecto crítico.

Otras críticas apuntaron al hecho que el nuevo gravamen iba ser deducible de la base imponible, lo que iba a afectar la recaudación del Impuesto a la Renta y al canon minero como mecanismos de distribución a las regiones productoras. Adicionalmente, el acuerdo logrado significaba para las empresas mineras y para el gobierno una suerte de concesión mutua: aportamos más, a cambio que el nuevo gobierno destrabe los proyectos de inversión que se habían paralizado durante el gobierno anterior.

Lo cierto es que ambos anuncios, la ley de consulta y el nuevo gravamen minero, representaron en esta primera etapa un claro mensaje de reforma que generó expectativa. Sin embargo, luego de estos anuncios los vientos reformistas comenzaron a perder velocidad en un contexto en el que la conflictividad social heredada y la que se iba gestando, se activaba a niveles alarmantes e iba ocupando la agenda diaria de todo el gabinete. Los conflictos sociales y sobre todo los vinculados a la minería, siguieron aumentando. Según los reportes de la Defensoría: Andahuaylas, Tacna, Cusco, Cajamarca y Madre de Dios, entre otros conflictos, comenzaron a tener un peso gravitante al inicio del tercer mes del nuevo gobierno.

De todos los conflictos mencionados, sin duda alguna Conga fue un verdadero parte aguas para la nueva gestión. De las movilizaciones rurales en contra del proyecto, sobre todo en Celendín y Bambamarca, se comenzaron a registrar movilizaciones en las principales ciudades de Cajamarca. Los pobladores cuestionaban la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental durante el gobierno anterior.

El 21 de septiembre se produce la primera gran manifestación en contra de las operaciones de la Minera Yanacocha en la ciudad de Cajamarca y el 24 de octubre se realiza una gran marcha a las lagunas que moviliza a unos tres mil ronderos. Es en este contexto que el conflicto empieza a ser discutido en las altas esferas del Gobierno Central: el 2 de noviembre, los ministros de Energía y Minas (Carlos Herrera Descalzi), del Ambiente (Ricardo Giesecke) y de Agricultura (Miguel Caillaux) visitan las lagunas que serían afectadas por el proyecto Conga, sosteniendo reuniones con autoridades, dirigentes y comuneros de la zona de influencia del proyecto. Durante la visita se comprometieron a evaluar el EIA aprobado, señalando, el ministro del Ambiente, que la evaluación estaría lista en 15 días.

Unos días después, el 8 de noviembre, se inició un paro en Cajamarca. Los manifestantes tomaron la vía Cajamarca-Bambamarca y se realizaron movilizaciones a las zonas de La Encañada y Huasmín, lo que provocó que la empresa minera suspenda sus actividades en la zona de manera preventiva.

El 21 de noviembre, el MINAM entrega el informe comprometido con comentarios al EIA del proyecto Conga que cuestionan la calidad del mismo. El informe provoca una serie de tensiones en el Ejecutivo: el ministro de Energía y Minas descalificó el informe del MINAM.

En el marco del paro indefinido, el 26 de noviembre se realiza en Cajamarca el tercer Congreso Regional del Frente de Defensa de los Intereses de la Región Cajamarca, exigiendo paralizar de inmediato las labores del proyecto Conga, anular el EIA y declarar su inviabilidad; participaron unos 600 delegados provenientes de las trece provincias de Cajamarca.

En este contexto se inician reuniones de coordinación entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los dirigentes, y luego de intensas negociaciones, a invitación del Ejecutivo, la Minera Yanacocha anuncia la suspensión temporal voluntaria del proyecto Conga: la decisión es anunciada por Carlos Santa Cruz, representante de la empresa, desde el propio Palacio de Gobierno. Sin embargo, el paro indefinido no fue levantado.

Las negociaciones con los dirigentes de la población y el presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, y las diferencias respecto de las fechas para la suspensión del paro (los dirigentes pedían un día más para consultar a sus bases en tanto que Lerner señalaba la necesidad de terminar de una vez con la medida de fuerza) impiden el acuerdo. Tras el impase, el Gobierno Central decreta el Estado de Emergencia por 60 días en cuatro provincias (Cajamarca, Celendín, Hualgayoc-Bambamarca y Contumazá) a partir del 5 de diciembre (DS N° 093-2011-PCM) y se autoriza también la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú (RS N° 591-2011-DE). El 6 de diciembre se detiene a una serie de dirigentes organizadores de la protesta; entre ellos, Wilfredo Saavedra, presidente del Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca y Milton Sánchez, presidente de la Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC).

La decisión de la declaración del Estado de Emergencia en Cajamarca, que tuvo como principal artífice al ministro del Interior Oscar Valdés, abrió una nueva fisura en el gabinete, al mismo tiempo que hizo evidente el distanciamiento entre el primer ministro y el presidente Humala. Finalmente, el 10 de diciembre se hizo pública la renuncia del primer ministro Salomón Lerner a la cabeza del gabinete, nombrándose en su reemplazo precisamente al hasta entonces ministro del Interior. Los ministros de Energía y Minas y del Ambiente fueron reemplazados por Jorge Merino Tafur y Manuel Pulgar Vidal, respectivamente.

La conformación del nuevo gabinete no solamente representó el cambio de ministros, sino también **el inicio de una nueva etapa** caracterizada por una acción abiertamente más conservadora, dejando de lado las orientaciones de reformas y una clara opción de manejo vertical de los conflictos. En relación al caso Conga, el flamante primer ministro Valdés anunció un peritaje internacional para fundamentar la viabilidad del proyecto y su continuidad, abriendo un nuevo escenario de disputa en el conflicto, al mismo tiempo que mantenía el Estado de Emergencia. Como respuesta, desde Cajamarca se organizó una Marcha Nacional por la Defensa del Agua que llegó a Lima el 9 de febrero de 2012 en medio de una gran convocatoria y muestras de respaldo.

Al conflicto de Conga se le sumaron otros conflictos de envergadura, como el de Espinar, en la región Cusco y en medio de la creciente conflictividad, la lista de dirigentes sociales criminalizados también aumentó. Según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, se encuentran debidamente registrados 695 casos de personas criminalizadas en contextos de conflictividad social, de los cuales más del 70% corresponden a conflictos socioambientales, principalmente vinculados a la minería. Además, en estos casos el ejercicio del derecho a la defensa por los afectados se ha visto seriamente obstaculizado por el traslado a sedes especiales en otras jurisdicciones: por ejemplo, en el caso del conflicto de Conga los procesos judiciales en contra de los dirigentes se han desarrollado en la ciudad de Chiclayo, a más de tres horas de viaje desde Cajamarca. De la misma forma, los procesos judiciales iniciados a raíz de las protestas ocurridas en Espinar contra la minera Xstrata Tintaya, se han trasladado a la ciudad de Ica, a más de 900 km de distancia⁷: a más de un año de los sucesos ocurridos en Espinar, el alcalde de la provincia cusqueña de Espinar, Oscar Mollohuanca continúa llevando su proceso judicial en la ciudad de Ica, con todas las barreras y obstáculos que para una adecuada defensa ello supone. A nivel nacional, la situación se agrava si consideramos que ahora el Poder Judicial ha decidido trasladar las competencias penales para contextos de “convulsión social” hacia la ciudad de Lima.

En medio de esta situación de creciente conflictividad social, sobre todo vinculada a la minería, el presidente Humala creó – mediante Resolución Suprema N° 189–2012– de la Presidencia del Consejo de Ministros, una Comisión Multisectorial que tenía como tarea elaborar un conjunto de propuestas normativas y políticas “orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollarán las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas”⁸.

Esta comisión se instaló el 4 de julio de 2012 y estaba integrada por los ministros de Agricultura, Cultura, Energía y Minas, Economía y Finanzas, Salud, Producción, Desarrollo e Inclusión Social, Ambiente y la Presidencia del Consejo de Ministros. El informe final del equipo de trabajo fue presentado el 10 de octubre de 2012, en donde se señalaba que la Comisión se había enfocado en los siguientes temas: el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su órgano rector, el Ministerio del Ambiente, “a fin de atender adecuada y efectivamente las necesidades de gestión ambiental que requieren la intervención de distintas entidades sectoriales o de los distintos niveles de gobierno”; la actualización de las políticas y regulaciones ambientales sectoriales con especial énfasis en aquellas que impacten directa e indirectamente en la salud de la población urbana y rural; el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras y sancionadoras de los organismos adscritos; la mejora del Sistema Nacional de Información Ambiental y el fortalecimiento de la ciudadanía y educación ambiental.

7 “Conflictos Sociales y Vulneración de Derechos Humanos en el Perú”. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Grufides y Fedepaz. Lima 2012.

8 Informe de la Comisión Multisectorial presentado el 10 de octubre de 2012.

El informe también hablaba de cuatro ejes estratégicos: Estado soberano y garante de derechos (gobernanza y gobernabilidad); mejora en la calidad de vida con un ambiente sano; compatibilizando el aprovechamiento armonioso de los recursos naturales; y patrimonio natural saludable. Por cada uno de los ejes se especifican objetivos.

Pese a que el ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, anunció que la Comisión había elaborado “33 propuestas normativas que van a marcar la agenda ambiental del país en los próximos años”, la revisión del informe muestra que las políticas anunciadas eran bastante generales, casi como una suerte de grandes objetivos que carecen de instrumentos precisos.

Entre los objetivos propuestos por cada eje figuraban, por ejemplo: el acceso a la justicia y la fiscalización ambiental eficaces; garantizar el diálogo y la concertación para construir una cultura de paz social; mejorar el desempeño del Estado en la gestión y regulación ambiental; generar información ambiental sistémica; garantizar un ambiente sano; promoción de inversiones sostenibles, la protección de los recursos hídricos; la gestión sostenible del territorio, etc.

El problema era que los cuatro ejes estratégicos mencionados y sus respectivos objetivos demandaban una férrea voluntad política para impulsar un conjunto de propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar de manera sustantiva las condiciones ambientales y sociales bajo las cuales se desarrollan las actividades económicas, especialmente las extractivas.

La realidad muestra que transcurrido más de un año y medio de la presentación del informe de la Comisión Multisectorial, no se han producido mayores modificaciones para “construir una nueva relación con la minería”, tal y como lo ofreciera el presidente Humala. Quizás, el principal y casi único anuncio relevante, ha sido la creación del Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de agosto de 2012 y por el Congreso de la República el 22 de noviembre.

El SENACE fue presentado como el primer paso para comenzar a construir una verdadera gestión ambiental de carácter transversal, rompiendo el predominio de las competencias de los ministerios y sus políticas sectoriales en materia ambiental. Sin embargo, algunos artículos de la ley plantearon algunas interrogantes: por ejemplo, el artículo 1.2 de la ley aprobada, establece que algunos EIA podrán ser excluidos por Decreto Supremo, según la propuesta del sector correspondiente. La pregunta inevitable es ¿qué criterios usará cada sector para excluir del ámbito de competencia del SENACE algunos EIA?

Lo cierto es que luego de la presentación del informe y la creación del SENACE no se produjeron nuevos anuncios de reformas y por el contrario hacia finales del año 2012 y el inicio de 2013, **se abre una nueva etapa**: en medio de un cierto descenso de los conflictos vinculados a la minería, se comenzaron a notar algunos retrocesos y demoras en la implementación de los propios compromisos asumidos al inicio del gobierno. Mientras que la nueva Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros indicaba

que los conflictos se habían estabilizado, “especialmente los relacionados con la minería” y que “la tendencia hacia su aumento se ha moderado de manera evidente”⁹, el Ministro del Interior anunciaba la creación de frentes policiales en las zonas mineras del país: “El conflicto minero va a ser permanente, por eso la necesidad de crear estos frentes policiales con la finalidad de garantizar la actividad de los ciudadanos, la inversión minera y también la protesta pacífica, porque es lícita una protesta”, declaraba en los medios el ministro del Interior Wilfredo Pedraza¹⁰. El anuncio despertó preocupación por las tendencias mostradas desde finales del 2011 de dar prioridad a los Estados de Emergencia y la criminalización de la protesta.

¿Qué retrocesos se produjeron en este periodo? Por ejemplo, transcurridos 20 meses desde que la Ley de Consulta Previa (Ley N° 29785) había sido aprobada, no se percibía mayores avances en su implementación y algunos compromisos específicos vinculados a la Ley se dilataban: pese a que se había dispuesto la obligación de elaborar la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas¹¹, para algunos organismos no gubernamentales¹², el Vice Ministerio de Interculturalidad, la institución encargada, dilataba sin justificación aparente su publicación. Ante esta demora, instituciones como la propia Defensoría del Pueblo reaccionaron públicamente instando al Ministerio de Cultura y a la Presidencia del Consejo de Ministros para que se publique la Base de Datos y se inicien los procesos de consulta¹³.

Sin embargo, la no publicación de la Base de Pueblos Indígenas tenía problemas, incluso al interior del gabinete de ministros. El 3 de mayo de 2013 se conoció públicamente la renuncia del viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra, trascendiendo que su salida se debió a una pugna con el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, precisamente sobre el tema de cuáles eran las poblaciones que debían ser incluidos en la Ley de Consulta Previa. El propio Presidente de la República había señalado en declaraciones públicas que a las comunidades campesinas de la Sierra y la Costa no se las podía considerar poblaciones indígenas.

Apenas unos meses después, el 22 de julio, su sucesor, Paulo Vilca, también dimitía en medio de un escándalo que nuevamente ponía en evidencia la poca importancia que le daba el gobierno al tema indígena: El 15 de julio, el viceministro de Interculturalidad había firmado y publicado una resolución viceministerial (N° 005-2013), en la que se plantearon 82 observaciones al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de ampliación de actividades del Lote 88 de la empresa Pluspetrol, ubicado en la reserva territorial indígena Kugapakori Nahua-Nanti, en la

9 Institucionalizando el Diálogo: A Un Año de Gestión. Oficina de Diálogo y Sostenibilidad Social de la Presidencia del Consejo de Ministro. Lima, julio de 2013.

10 Declaraciones del ministro Wilfredo Pedraza citadas en el diario La República del 23 de enero de 2013.

11 Insumo necesario para la implementación de los procesos de consulta.

12 La Plataforma de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas expresó su malestar por la no publicación de la Base De Datos.

13 Oficio de la Defensoría del Pueblo por medio del cual el Defensor del Pueblo (e), Eduardo Vega Luna, recomendó al Ejecutivo, cumplir con la publicación de la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios e iniciar la realización de procesos de consulta en el subsector minero. “el funcionario recordó que el Ministerio de Cultura aprobó, en mayo de 2012, la directiva que establece las normas, pautas y procedimientos para la administración de la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios. Pese a ello, aún no ha sido publicada”. Comunicado de la Defensoría del Pueblo difundido el 7 de marzo de 2013.

selva del Cusco. El informe señalaba, entre otros temas, que las actividades de exploración planteadas en el EIA, tendrían “un impacto crítico en las poblaciones indígenas que viven en aislamiento, así como afectaciones severas al desarrollo de sus actividades económicas”.

Sin embargo, el informe fue retirado abruptamente y nunca llegó a su destino: el Ministerio de Energía y Minas. Pocos días después, el propio ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, declaraba en medios que en la zona del lote 88 “no hay pueblos contactados, y donde no los hay, no hay que hacer consulta previa”. El retroceso estaba consumado y todo indica que con el respaldo del propio presidente Humala.

En materia económica y luego de una fuerte campaña desde los círculos empresariales que apuntaba a señalar que la economía peruana se estaba desacelerando, el gobierno dictó una serie de medidas para favorecer las inversiones. El propio presidente Humala y su ministro de Economía, Luis Castilla, anunciaron a finales del mes de mayo de 2013 que el gobierno había tomado un conjunto de medidas orientadas a destrabar las inversiones por un monto aproximado de 15 mil millones de dólares. ¿Cuáles fueron algunas de las principales medidas aprobadas por el gobierno?

La primera fue la creación de un equipo de ejecutivos o gestores que se debía encargar de darle seguimiento a la implementación de los proyectos de inversión, que iba a estar adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y, sobre todo, a la Agencia de Promoción de Inversiones. Una segunda medida apuntaba a que el acceso a terrenos para obras de infraestructura se agilice, gracias a una reciente ley que separa el acto de expropiación del pago de un justiprecio. De esta manera se buscaba acelerar un conjunto de proyectos de infraestructura, sin tomar en cuenta que este tema había sido fuente de varios conflictos en varias regiones del país, sobre todo con poblaciones rurales.

Otra medida (Decreto Supremo N° 054-2013-PCM) era la aplicación del silencio administrativo positivo a los pedidos de Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), para que los empresarios privados y el propio Estado certifiquen que no existen sitios arqueológicos en las zonas en donde se pretenden desarrollar proyectos de inversión. En un país que no cuenta con un adecuado inventario de restos arqueológicos, la medida plantea serios riesgos a la protección del patrimonio histórico y, como señalaron algunos expertos, la norma vulnera obligaciones internacionales contraídas por el Perú (UNESCO y otros protocolos internacionales) para la protección de su patrimonio arqueológico.

Quizás una de las medidas del paquete que más preocupación generó fue el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM (publicado el 25 de mayo de 2013), que busca agilizar la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) detallados y semidetallados. Ahora estos estudios tienen que ser aprobados en menos de 100 días, bajo amenaza de sanciones a los funcionarios encargados. Evidentemente, una decisión de este tipo aporta a relajar aún más el filtro ambiental que representan los EIA, en la medida que ni la institucionalidad ambiental de los

ministerios está preparada para realizar evaluaciones ambientales rigurosas en esos plazos y el nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) recién comenzará a operar plenamente, en el mejor de los casos, a finales del año 2014.

Lo cierto es que este primer paquete de medidas despertó justificadas preocupaciones, por sus implicancias en el debilitamiento de la regulación ambiental, la desprotección del patrimonio arqueológico y el acceso a tierras. Otro tema sobre el cuál algunas instituciones identifican claros retrocesos es el del ordenamiento territorial, uno de los temas fuertemente presentes en los discursos iniciales del Presidente Humala.

La Plataforma (de instituciones) para el Ordenamiento Territorial, señalaba, en un comunicado público, que “en sus mensajes a la Nación del 2011 y 2012, el Presidente Humala ofreció avanzar, encargando al Acuerdo Nacional, el debate de una política que viene siendo concertada en dicho foro”. “En los últimos meses hemos sido testigos del retroceso que se ha venido registrando en este tema en el cambiante discurso gubernamental. Tanto es así que el concepto mismo de ordenamiento territorial ha sido desdibujado bajo la imprecisa definición de “gestión del territorio”, restándole importancia a la planificación como un elemento fundamental para la gobernanza del país”¹⁴. El comunicado concluye demandando que el Congreso de la República dé inicio a un debate descentralizado que culmine con la promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial.

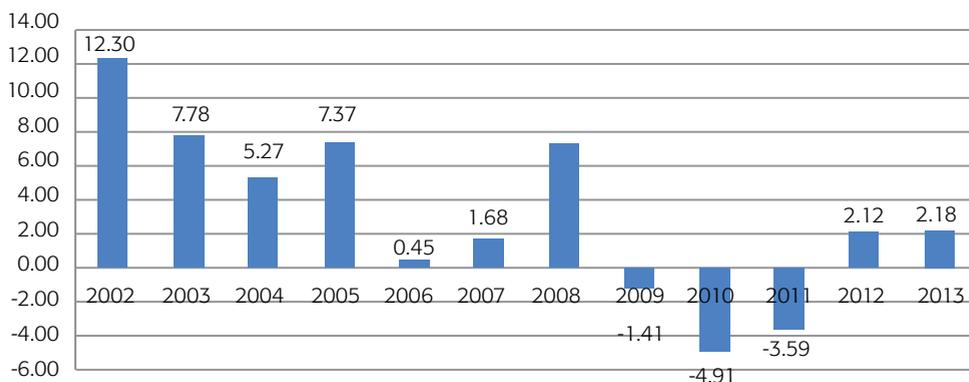
Adicionalmente se abrió un debate en el país sobre cuál era la real situación del sector minero en el Perú. ¿Se podía afirmar que el sector minero se estaba desacelerando? ¿Cómo está marchando la producción y las inversiones mineras?

Si bien el argumento de la desaceleración podía tener validez con relación a la evolución de la economía peruana en su conjunto y los menores ritmos de crecimiento del PBI en el último año¹⁵, lo mismo no se podría decir de la actividad minera: como se puede apreciar en el gráfico siguiente, el PBI de la minería metálica, luego de tres años consecutivos de caída –en el periodo 2009-2011–, comenzó a mostrar signos de recuperación en 2012 (2.12%), situación que ha continuado el año 2013 creciendo a una tasa 2.18%.

14 Comunicado de la Plataforma Para el Ordenamiento Territorial, publicado en el diario La República el 14 de setiembre de 2013.

15 En el primer semestre del año 2013 la economía peruana creció 5.2%, por debajo del 6.3% promedio de los cuatro trimestres de 2012.

Gráfico 1
Perú: PBI Minería metálica Var. % 2002 - 2013



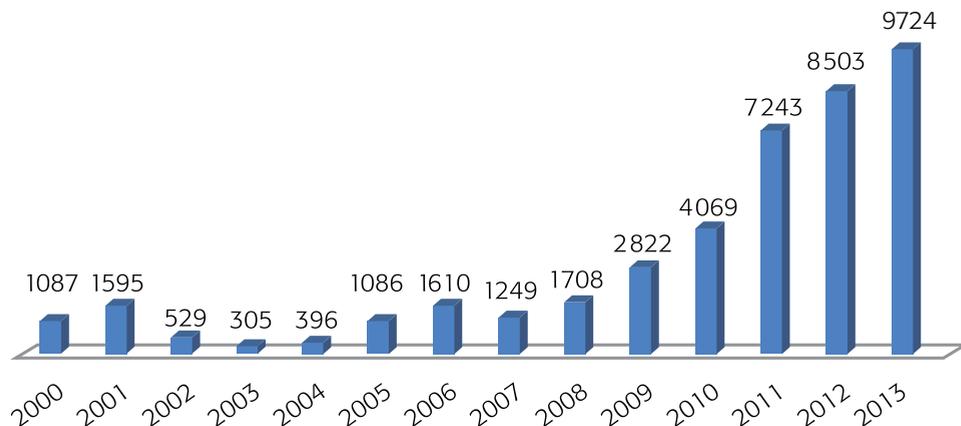
Fuente: INEI, BCRP y MINEM.

Todo indica que desde el año 2012 se ha iniciado un nuevo ciclo expansivo de la producción minera en el país que continuará en los próximos años, con la entrada en producción de nuevos proyectos, como el de Antapaccay en Espinar (Cusco), Toromocho (Junín), Constanza (Cusco) y Las Bambas (Apurímac). Además, están los procesos de ampliación de Antamina, Cerro Verde y Toquepala. Por lo tanto y pese a la caída de los niveles de producción del oro y las menores cotizaciones internacionales, la evolución del PBI minero metálico seguirá siendo positiva en los próximos años, sustentado sobre todo en el salto productivo del cobre, que prácticamente se duplicaría hasta el año 2016: actualmente la producción cuprífera alcanza los 1.3 millones de toneladas por año y en los próximos tres años se espera que llegaría a 2.8 millones.

A nivel de inversiones en minería, las cifras oficiales del Ministerio de Energía y Minas muestran que entre el año 2011 y 2012, estas pasaron de US\$ 7,243 millones a US\$ 8,549 millones, lo que significa un incremento de 18% y las cifras preliminares de 2013 muestran un nuevo incremento a US\$ 9,724.00 millones. La proyección es que las inversiones en minería sumarían US\$ 22 mil millones hasta 2016, cifra que superaría ampliamente los niveles alcanzados en el quinquenio anterior¹⁶.

16 Entre 2006 y 2011 se invirtieron en minería algo más de US\$13 mil millones.

Gráfico 2
Inversión Minera en el Perú (Millones de US\$)



Fuente: MINEM. Boletín Estadístico de Minería 2013

Por lo tanto, no se puede hablar de desaceleración para el caso de la minería, aunque es cierto que las menores cotizaciones internacionales de los metales¹⁷ han provocado la caída del valor de las exportaciones y es uno de los factores de los menores ingresos tributarios: mientras que las exportaciones mineras han retrocedido en el periodo 2011-2012 en -3.83%, la recaudación por Impuesto a la Renta proveniente de la minería cayó en el mismo periodo en -16.85%, lo que viene afectando al canon que se distribuye en las regiones. Todo indica que esta situación continuará en 2013: en el periodo enero-agosto de 2013, la recaudación proveniente del sector minero cayó en -39.7% en términos reales en comparación con el mismo periodo de 2012.

En este contexto, la campaña de los gremios empresariales para obtener mayores beneficios ha continuado, al mismo tiempo que se ha seguido presionando para que algunas reformas y mejoras de políticas sean postergadas o sean dejadas definitivamente de lado. Por ejemplo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía no ha dejado de cuestionar la creación del SENACE, que lo califica como un trámite más que tendrán que cumplir, logrando en la práctica postergar el calendario de implementación del nuevo sistema de certificación ambiental. El propio gremio de empresarios mineros también lanzó fuertes críticas al nuevo Estándar de Calidad Ambiental (ECA) para dióxido de azufre que debía entrar en vigencia en 2014: empresas mineras importantes, como Southern Perú, señalaron que no podían cumplir con las exigencias del ECA porque "no existe la tecnología en el mundo". Al respecto, el 13 de julio de

17 Si bien se observa una caída en los términos de intercambio, los precios de los commodities todavía se ubican en niveles altos: el precio del cobre proyectado para 2013 es de 325 dólares la libra, tres veces mayor al promedio de la década anterior; el precio promedio del oro es de 1,380 dólares la onza, el doble del promedio para el mismo periodo; y el precio de la plata de US\$22, la onza troy es 29% más alto que el promedio de los últimos diez años.

2013, mediante Resolución Ministerial N° 205-2013-MINAM, se dispuso que en las ciudades de Ilo, La Oroya y Arequipa se mantenga un estándar de calidad ambiental de aire para dióxido de azufre (SO₂) de 80 ug/m³, más allá de 2014, siempre y cuando se pueda demostrar que no existe la tecnología disponible para mitigar sus emisiones de SO₂¹⁸.

Otras postergaciones o procesos de implementación que están por debajo de los estándares esperados vienen ocurriendo, como se ha mencionado, en el caso de la Ley de Consulta, que en la práctica ha descartado su aplicación en las zonas de influencia de proyectos mineros en las zonas andinas y de la Costa. Mientras tanto, desde el Ministerio de Economía y Finanzas se siguen anunciando nuevos paquetes de medidas para mejorar el clima de inversiones, sin que se nombren en paralelo algún tipo de medidas en materia social y ambiental.

Además, anuncios desde el Ejecutivo muestran las estrategias que se vienen implementando para sacar adelante proyectos altamente conflictivos. Declaraciones del entonces presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez Mayorga, revelaban, por ejemplo, la estrategia del gobierno para el caso del proyecto minero Conga, uno de los conflictos más emblemáticos del periodo: "Conga es el gran desafío para el gobierno del presidente Humala y por eso estamos trabajando arduamente para sacarlo adelante"... "se ha logrado que el sector que está en contra del proyecto ahora se encuentra muy debilitado". "Nuestra decisión es firme en avanzar y dar señales de que este proyecto se realizará"¹⁹. En el mismo sentido declaraba el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, al lado del gerente general de Yanacocha, Javier Velarde Zapater, asegurando "que el cuestionado proyecto cuprífero Conga de todas maneras se ejecutará porque ha quedado demostrado que su relación con las comunidades ha mejorado sustantivamente"²⁰.

Las declaraciones de ambos ministros son una clara evidencia que la estrategia del gobierno ya no apunta a grandes reformas que busquen generar nuevos y mayores equilibrios ambientales y sociales en las zonas de influencia de la minería; sino que se busca principalmente debilitar a los actores que se oponen a los proyectos. Desde esta perspectiva, aparentemente los conflictos carecen de bases objetivas que los fundamenten y pretenden ser explicados, única y exclusivamente, por la presencia de actores que tienen que ser debilitados.

Lo cierto es que transcurridos dos años y medio de la gestión del gobierno de Humala, todo indica se han retomado los diagnósticos más tradicionales sobre lo que viene pasando en el país en materia de conflictividad social, lo que se expresa en la consolidación en una nueva oleada de políticas que buscan conservar el status quo.

18 En declaraciones en medios de prensa, el viceministro de Gestión Ambiental, Mariano Castro, manifestó que: "Se ratifica la vigencia de los 20 ug/m³ a partir de 2014. Pero si hay información de que por la naturaleza misma hay cuencas atmosféricas que superan el nivel de 20, los titulares de actividades económicas (empresas) que están en esas cuencas deben dar cuenta de ello, y presentar un informe donde se acredite que no hay tecnología disponible (para cumplir el estándar)". En el caso de comprobarse que no es posible reducir a 20 ug/m³, el MINAM exigirá que se les siga aplicando el estándar de 80 ug/m³ que ya estaba vigente desde 2009.

19 Declaraciones del jefe del Gabinete de ministros, Juan Jiménez Mayor. Diario Gestión del 6 de setiembre de 2013.

20 Diario La República, edición del 14 de setiembre de 2013.

Los últimos cambios en el equipo ministerial no hacen sino confirmar esta tendencia: el nuevo primer ministro, René Cornejo, anunció, ni bien asumió el cargo, que se seguirá acelerando las inversiones, al mismo tiempo que otro ministro, el de Energía y Minas, declaraba que ya no se exigiría la presentación de Estudios de Impacto Ambiental para las actividades de exploración sísmica.

Todo esto debe sonar a “música celestial” para los empresarios mineros y petroleros. Sin duda, los que perdieron las elecciones deben sentir, con razón, que al final volvieron a ganar.

Las transiciones y el intento de romper algunos paradigmas

El balance de estos dos años y medio del gobierno de Humala es una nueva evidencia de las resistencias que enfrentan las reformas y los cambios institucionales por más progresivos o graduales que estos se presenten. Por el contrario, pareciera ser que nos seguimos moviendo en una tendencia o “espiral viciosa” que genera entrapamiento e impide las reformas.

Esta no es una tendencia exclusiva del Perú. Aunque con particularidades, en la gran mayoría de países de América Latina los gobiernos apuestan por el crecimiento y expansión de sectores extractivos y pocos son los cambios sustantivos en la gestión social y ambiental de estas actividades y así generar los necesarios equilibrios que hacen falta.

Sin embargo, en el caso peruano, la situación parece más complicada aún: para Anthony Bebbington, en el Perú, por ejemplo, no hay nada que se compare a algunos intentos innovadores, como las del Mandato Minero en el Ecuador, la experiencia del Yasuní en el mismo país²¹, a lo que habría que agregarle otras iniciativas o hechos, como la moratoria minera en El Salvador, la Ley de Glaciares en Argentina o la reciente decisión de la justicia chilena que paralizó el megaproyecto de Pascua Lama en la frontera de ese país con Argentina.

En el caso peruano, cuando se han producido intentos de reformas institucionales, estas no terminan de consolidarse o finalmente, luego de algunos avances, se vuelve a retroceder. El periodo de Humala parece ser una nueva y mayor evidencia al respecto.

¿Qué es lo que impide las reformas? ¿Por qué los conflictos no tienen como correlato los necesarios cambios en la institucionalidad y en los instrumentos o políticas específicas? O retomando una interrogante que se plantea el propio Bebbington: “¿entrarán estos conflictos en una espiral viciosa o, por el contrario, será posible que ellos puedan forzar cambios institucionales y políticos que incrementen la posibilidad de que la minería y la extracción de petróleo y gas puedan contribuir a formas más efectivas y equitativas de desarrollo?”²².

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

22 Anthony Bebbington (2013).

Hasta el momento pareciera ser que la resistencia a la reforma y el entrampamiento predominan. ¿Los motivos? Por un lado se tiene que reconocer que los cambios, las políticas a implementar y el camino a seguir, no están del todo bien definidos. Los escenarios de transición a nuevas formas de hacer actividades extractivas, como la minería, todavía se encuentran en una fase muy inicial de propuesta que es necesario seguir impulsando y debatiendo.

Además, los grupos de resistencia a los cambios muestran grandes fortalezas y niveles de articulación que por el momento superan largamente a los sectores que impulsan los cambios: empresas mineras y sus asociaciones y gremios, altos funcionarios de los ministerios claves que juegan el rol de guardianes del modelo extractivista, clase política, medios de comunicación, etc., son algunos baluartes de las resistencias a los cambios.

Está claro que en el caso peruano el sector empresarial minero históricamente ha sido un sector profundamente conservador, renuente al cambio y a ceder posiciones en temas sociales, ambientales y económicos (tributarios y otros). Lo fue antes de la década del 90, cuando enfrentaba como núcleo central de conflictividad a los trabajadores y sus organizaciones sindicales²³ y lo ha seguido siendo en los últimos veinte años cuando los conflictos por excelencia giraron a temas ambientales y con las poblaciones del entorno.

Por lo tanto, las tendencias conservadoras predominaron y continúan predominando en la actualidad. Ejemplos abundan: el discurso y los argumentos presentados en contra de la creación del nuevo sistema de certificación ambiental (2013) es exactamente el mismo que se utilizó cuando a inicios de la década del 90 se intentaba poner en marcha los Estudios de Impacto Ambiental. Los mismos argumentos que mostraban renuencia a algunas otras modificaciones, se han repetido en la última década con ocasión de la aprobación de la legislación ambiental, la del agua, la creación del Ministerio del Ambiente, la ley de consulta y un largo etcétera.

La férrea oposición de los núcleos empresariales y sus aliados finalmente han logrado mediatizar los intentos de reformas y cuando estas han ocurrido tienden a ser débiles con procesos de implementación bastante sinuosos como ya ha sido señalado y que no logran modificar una correlación de fuerzas adversas al cambio.

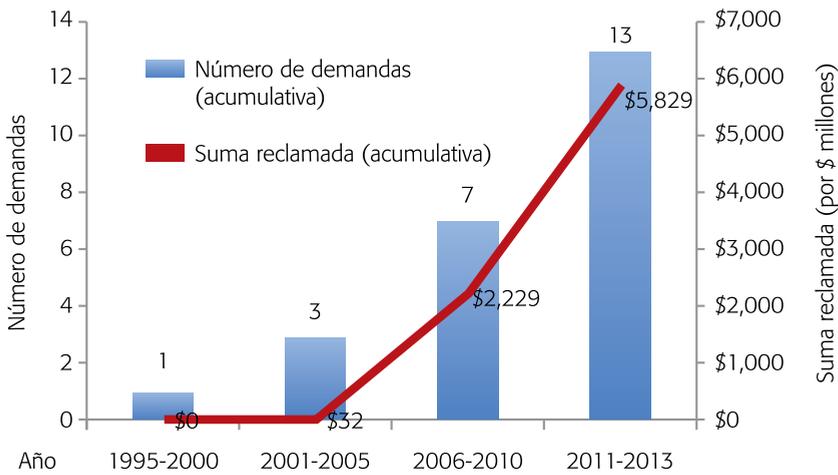
Además, están los candados que se han ido construyendo para “blindar” las reglas de juego vigentes e impedir o hacer más difíciles e imposibles reformas. Uno de esos candados son los Tratados de Libre Comercio (TLC) y sus capítulos de protección a las inversiones o en su defecto los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que vienen a ser lo mismo.

No está de más recordar que los TLC son mucho más que simples acuerdos comerciales y la realidad muestra que países como el Perú están teniendo un duro proceso de aprendizaje

23 En la década del 80 e inicios de los 90, los empresarios mineros se opusieron tercamente a la propuesta de pliego único o por rama, que propusieron los sindicatos de trabajadores mineros y su federación nacional.

sobre lo que significan estos acuerdos que vienen siendo utilizados por empresas en procesos de demandas en contra de los Estados. Como se puede ver en el siguiente gráfico, el número de demandas en contra del Estado peruano ha aumentado desde la vigencia de los TLC en el año 2006 y lo que es más preocupante es que las sumas reclamadas por los inversionistas ascienden en la actualidad a más de 5,800 millones de dólares.

Gráfico 3
Demandas Inversionista-Estado de Perú



Elaboración: Matthew Porterfield del Instituto Harrison en Washington DC.

Una de las demandas más conocidas es la de Doe Run en contra del Estado peruano. Casos como el de Doe Run plantean varias interrogantes: ¿Cómo una empresa que ha incumplido todas sus obligaciones ambientales en el país se puede dar el lujo de llevarlo a un proceso de arbitraje y tener la posibilidad de ganarlo y obtener una indemnización millonaria?

Lamentablemente, el caso muestra que sí es posible. Los capítulos de inversión de los TLC les brindan todas las posibilidades a los inversionistas, y las empresas las están aprovechando. Los mecanismos para proteger a los inversionistas extranjeros han abierto una caja de Pandora de la que las empresas transnacionales extraen todo tipo de reclamos, que lesionan la soberanía en materia de políticas públicas de los países firmantes.

Las denuncias presentadas por empresas ante tribunales arbitrales internacionales y la propia experiencia que el Perú comienza a tener en este terreno deberían permitir evaluar los excesos cometidos en el diseño de estos instrumentos. El caso Doe Run muestra cómo el capítulo de

inversiones y sus diversos instrumentos como la expropiación indirecta, el trato inequitativo y los mecanismos de arbitraje, entre otros, son utilizados por las empresas en contra del país receptor de sus inversiones. Además, pese a las advertencias surgidas en el debate en torno a la firma del TLC y el intento de negar estas amenazas por los promotores del acuerdo²⁴, lo cierto es que las evidencias en el escenario internacional, son contundentes y revelan el uso y abuso de estos instrumentos.

Pese a que algunos insisten en presentar a los TLC como el único camino a seguir; lo cierto es que hay evidencias de nuevas tendencias en el contexto internacional en las que el desarrollo económico y la necesaria atracción de inversiones no se contradicen con la necesidad de construir nuevas regulaciones que garanticen equilibrios sociales y ambientales: los casos de Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Costa Rica, entre otros, son algunos ejemplos a considerar.

Si las demandas como las de Renco/Doe Run en contra del Estado peruano sirven finalmente para iniciar una reflexión seria sobre estos temas y de esta manera se comienza a producir reformas orientadas a recuperar gobernabilidad y los equilibrios mencionados, algo se habrá ganado de esta experiencia. Ojalá que este aprendizaje no le termine costando demasiado caro al país.

Por lo tanto, las propuestas de reformas y políticas públicas alternativas que surgen a partir de situaciones específicas de conflicto, siguen encontrando fuertes resistencias de los grupos empresariales que vienen utilizando de manera efectiva o como mecanismo de presión, según sea el caso, los instrumentos que les brindan los TBI y TLC.

Superar las resistencias y estos instrumentos de blindaje es el mayor reto que parece enfrentar cualquier propuesta de cambio de las reglas de juego o intento de elevar los estándares sociales, económicos y ambientales de las industrias extractivas. Sin embargo, años de conflictos ambientales nos han enseñado que se necesita un conjunto de reformas para canalizar los conflictos por vías institucionales, pacíficas y democráticas.

¿Cuáles son las políticas que se vienen proponiendo para un escenario de transiciones?

Son varias las líneas de políticas alternativas que se viene planteando en el debate. Desde el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y el desarrollo de los instrumentos de gestión ambiental, pasando por la necesidad de ordenar el territorio para promover su uso sostenible; el cuidado de la salud macroeconómica, la fiscalidad, la transparencia y la rendición de cuentas; la afirmación de los derechos de las poblaciones directamente impactadas de tener voz y voto en las decisiones sobre grandes proyectos mineros que impactan sobre sus territorios y sus

24 El entonces ministro de Comercio Exterior, Alfredo Ferrero Diez Canseco, negó la posibilidad de que el Perú fuera llevado a un proceso de arbitraje por un caso como el de La Oroya y más aún que la empresa tuviese alguna posibilidad de éxito.

vidas; el fortalecimiento de la descentralización, con la transferencia y el complemento de competencias entre los gobiernos subnacionales y el nacional; y el tema de la minería informal e ilegal.

A continuación presentamos algunos aspectos fundamentales de las propuestas de acuerdo con las principales líneas identificadas:

En relación a la problemática ambiental:

Los aspectos fundamentales que aparecen como lineamientos en materia ambiental son el tema de la institucionalidad, la gestión ambiental que se necesita construir y, por otro lado, los instrumentos que necesita esa institucionalidad para operar adecuadamente.

Sobre la institucionalidad ambiental, un primer aspecto que aparece como prioridad es la necesidad de terminar de construir una verdadera autoridad ambiental, con las competencias necesarias para asegurar el uso sostenible, responsable, racional y ético de los bienes de la naturaleza y del medio que los sustenta. Pese a la creación del Ministerio del Ambiente, el año 2008, no solo esta entidad nació con facultades recortadas, sino que todavía no se ha podido constituir en la verdadera autoridad ambiental del país: seguimos inmersos en una lógica de gestión ambiental sectorial en donde cada ministerio es, en la práctica, la autoridad ambiental de su respectivo sector.

Por lo tanto, un objetivo claro es romper la gestión ambiental sectorial y reemplazarla por una gestión alternativa que sea transversal o transectorial. La creación del SENACE queremos interpretarla como un primer paso para avanzar en la buena dirección, pero que deberá estar complementada de otras iniciativas que apunten a superar el predominio de los ministerios en la gestión ambiental en el país.

El otro aspecto clave tiene que ver con los instrumentos de gestión ambiental. El Estudio de Impacto Ambiental se ha constituido desde hace 20 años en una de las herramientas fundamentales del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Sin embargo, la falta de credibilidad y una serie de proyectos cuestionados en las dos últimas décadas, han puesto en debate los EIA y han planteado la necesidad de actualizarlo a los mejores estándares internacionales y complementarlo con otras herramientas que, por ejemplo, permitan medir los impactos acumulativos de varios proyectos en un ecosistema. Todo ello permitirá reforzar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Otra tarea central en materia ambiental es romper el control privado de varios de los instrumentos centrales de las políticas ambientales. Por ejemplo, todo el proceso de elaboración de los EIA está en manos de privados: la empresa minera privada contrata a una consultora privada y fijan entre ellos los términos del proceso de elaboración del EIA.

Mientras dura la elaboración del EIA, la empresa contratante y la consultora interactúan sin que las autoridades correspondientes intervengan, salvo al final cuando todo está prácticamente decidido y en condiciones desfavorables. Una propuesta alternativa debe apuntar a que el Estado peruano intervenga desde el inicio y no al final como ocurre hoy en día; es decir, desde la definición de los términos de referencia de los EIA, la elección de la consultora que elaborará el estudio y el monitoreo del proceso, antes de encarar la parte definitiva de aprobación o desaprobación del instrumento. Este debe ser un aspecto fundamental de las reformas que se propongan.

En materia de ordenamiento territorial, tanto la iniciativa legislativa que ha sido presentada por la congresista Verónica Mendoza, como los avances que se vienen dando en el seno del Acuerdo Nacional, apuntan “a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz”²⁵. Uno de los objetivos de las políticas aprobadas en el Acuerdo Nacional busca regular e impulsar un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio. La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y su reglamento específico aparece como un aspecto fundamental en la agenda de las transiciones.

La minería, las inversiones y la economía del país

Nadie puede negar la importancia que tiene la minería para la economía peruana. Esta actividad forma parte de la matriz productiva del país: en los últimos años ha representado aproximadamente el 7% del PBI, da cuenta de alrededor del 60% de las exportaciones y aproximadamente el 25% de lo que el país recauda por Impuesto a la Renta proviene de la minería. Adicionalmente, es uno de los sectores más dinámicos en la captación de inversión directa del extranjero.

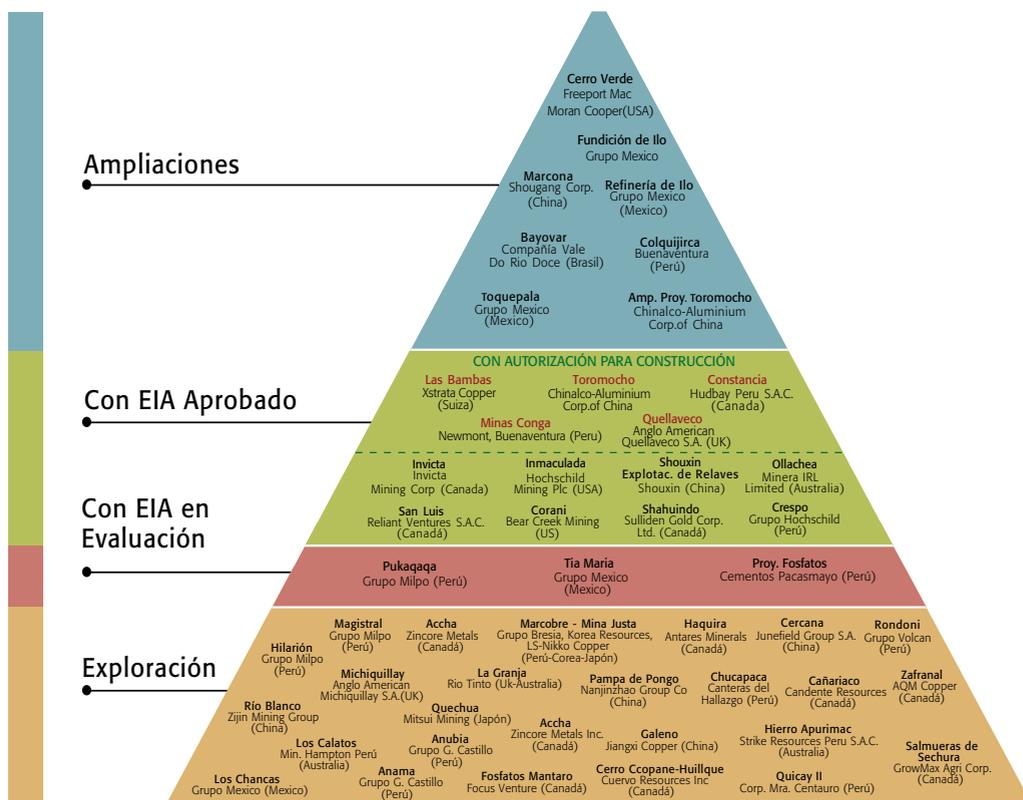
Sin embargo, en estos años de expansión minera se ha comenzado a discutir ²⁶ la sostenibilidad y la viabilidad de la estrategia de crecimiento de la minería. ¿La política minera de un país serio puede seguir siendo “toda la extracción factible en el más breve plazo de tiempo posible”?

Cuando vemos las proyecciones de inversión minera en el país para los próximos años surgen varias interrogantes: ¿Quién planifica la inversión minera en el Perú? ¿Quién ha definido, como muestra el gráfico y la información del Ministerio de Energía y Minas, que en los próximos años deberá haber más de 59 mil millones de dólares de inversiones en nuevos proyectos mineros?

25 Sesión 106 del Acuerdo Nacional: Aprobación de Política de Estado sobre Ordenamiento Territorial. 24 de setiembre de 2013.

26 No solamente en el Perú, sino también a nivel global.

Gráficos 4 Cartera estimada de proyectos mineros US\$ 59,582 Millones



- Los proyectos han sido ordenados de manera aleatoria
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS



EIA = Estudio de Impacto Ambiental

** Proyecto Toromocho permanece en cartera hasta que se registre su inicio de operaciones y producción respectiva.

Fuente: Comunicaciones de las empresas mineras / Elaboración: Dirección de Promoción Minera - Dirección General de Minería - Ministerio de Energía y Minas.

Lo cierto es que quienes definen cómo, cuándo, así como los plazos de la inversión minera en el país, son los operadores privados, es decir, las empresas mineras, sin que el Estado peruano intervenga en la planificación de las inversiones mineras. En una propuesta de transiciones se plantea desarrollar los aspectos de sostenibilidad económica, social y ambiental y adecuar las inversiones mineras a estos criterios.

¿Cuánta minería necesita el país en los próximos años para garantizar su viabilidad económica, social y ambiental? Esta es una pregunta fundamental que debe ser planteada en el debate sobre el rol de la minería en la economía peruana y que, por supuesto, permitirá identificar nuevos puntos de equilibrio y una nueva relación más sostenible y duradera.

En materia económica aparecen otros temas en la agenda de transiciones: la rendición de cuentas y la transparencia financiera; ingresos fiscales más justos con finanzas públicas redistributivas y un sistema tributario que se rija por el principio básico de la progresividad y la equidad.

El derecho a la consulta y a la participación ciudadana oportuna e informada

Como ha sido mencionado, a mediados de la década del 90 el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT. El 23 de agosto de 2011, el Congreso peruano aprobó por unanimidad la Ley de Consulta Previa: la norma fue aprobada por 113 votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones.

Durante el debate, hubo consenso absoluto entre todas las fuerzas políticas sobre la necesidad de aprobar la ley. Además, luego de la aprobación y la promulgación de la ley, el Perú fue reconocido por las Naciones Unidas como un país líder en la protección de los derechos de los pueblos originarios.

Sin embargo, ya han pasado más de dos años de la aprobación de la ley y casi 20 años desde la ratificación del convenio 169 y hasta ahora no hay mayores avances. Peor aún, se comienzan a identificar retrocesos preocupantes. Las renuncias en el Vice Ministerio de Interculturalidad son un indicador de la falta de voluntad política y de un proceso que peligrosamente se ha estancado.

Es un tremendo error retroceder en un tema crucial para el país. La consulta previa es un instrumento que debe ayudar a canalizar los conflictos por vías institucionales, pacíficas y democráticas, sin que esto quiera decir que sea el remedio milagroso que terminará con los conflictos. No es cierto lo que ha señalado un ex presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, en el sentido que la ley de consulta es una “bomba de tiempo”. Al contrario, los conflictos han aumentado en el país en la última década, entre otros aspectos, precisamente por la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana.

También es un despropósito borrar del mapa a las más de seis mil comunidades campesinas reconocidas. Como lo ha señalado la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en el Perú existen pueblos indígenas no solo en la Amazonía, también en zonas andinas y de costa. Por lo que más allá de la etiqueta jurídica que el Estado peruano les asigne (comunidades indígenas, luego campesinas y nativas, rondas, etc.), éstas tienen el derecho vigente, fundamentalmente sobre la base de su auto identificación y a los criterios objetivos del propio Convenio 169 y de la ley: descendencia directa de las poblaciones originarias; estilos de vida y vínculos espirituales

e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan; instituciones sociales y costumbres propias; patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional (artículo 7).

Un país serio tiene que cumplir con los convenios internacionales que firma, con sus compromisos y sus leyes. Eso es bueno para todos, incluso para los inversionistas.

La Ley de Consulta, aprobada y promulgada el año 2011 (al margen del debate generado por el posterior reglamento que ha sido percibido como restrictivo y la no publicación de la base de datos), recogió algunos de los temas y derechos levantados por las movilizaciones y demandas frente a las industrias extractivas, aunque es ciertamente un instrumento que se restringe a los pueblos indígenas y que excluye a todas las demás categorías de pobladores.

¿Cómo plantear mecanismos para una participación ciudadana oportuna e informada que pueda influir en la decisión de las autoridades sobre la conveniencia o no de los proyectos mineros? Este sigue siendo un tema pendiente sobre el que se debe seguir trabajando. Probablemente hay que pensar la solución desde una óptica más amplia, planteando las consultas de manera más general en búsqueda de acuerdos y equilibrios en una perspectiva de desarrollo territorial a mediano plazo. Para ello sería necesario plantear la discusión sobre los proyectos mineros en términos de su función en el desarrollo local, regional y del país, de manera más fina, más informada y más transparente de como se ha venido haciendo.

Dicho en otras palabras, las condiciones y limitaciones actuales para la participación de diversos sectores de la población requieren de otros espacios de concertación, que sitúe las preocupaciones locales en procesos, proyectos y apuestas regionales, y que a su vez sea capaz de articular estos con programas, políticas y lineamientos nacionales. En ello estará siempre en juego la tensión entre las necesidades locales y regionales y las necesidades nacionales; la capacidad y el derecho de injerencia del gobierno central y la autonomía de las regiones y los derechos de las poblaciones.

La descentralización y el complemento de competencias entre el Estado nacional, regional y local

La regionalización en el país es un proceso en construcción que ha transitado por diferentes etapas y que sigue planteando enormes retos a los diversos actores involucrados, principalmente autoridades regionales y municipalidades.

Lo cierto es que en los últimos años varias autoridades regionales han venido colocando temas de debate que tienen que ver, sobre todo, con la necesidad de visibilizar los desafíos que encara el proceso de descentralización, el tema de las competencias y cómo los espacios de gobierno nacional articulan y se complementan con los espacios regionales y locales.

El tema de las actividades extractivas y su relación con aspectos sociales, territoriales y ambientales, aparece en el centro de las preocupaciones que vienen desde las regiones e incluso están a la base de algunas iniciativas que se han estado impulsando con distintos resultados.

Por ejemplo, algunas ordenanzas regionales expresan estas preocupaciones. Un primer ejemplo es el caso de “Cordillera Escalera” en la región San Martín: frente a la amenaza de un conjunto de actividades, como la exploración de hidrocarburos, que amenazaban este importante ecosistema, se emitió la Ordenanza Regional N° 025-2007-GRSM-CR, con fecha 23 de julio de 2007, en la que se aprobó el Plan Maestro del Área de Conservación Regional “Cordillera Escalera” sobre una superficie de 149,870 hectáreas. La ordenanza y el plan maestro apuntaban a una planificación estratégica y gestión de actividades sostenibles que se lleven a cabo dentro de la referida zona protegida, así como orientar el desarrollo en la zona de amortiguamiento.

Otros casos han sido las ordenanzas regionales de Cusco y Cajamarca. En el caso del Cusco, la Ordenanza Regional N° 065-2009-CR/GRC, del 21 de diciembre de 2009, declaró “como área de no admisión de Denuncios Mineros todo el territorio de la Región Cusco, por su trascendencia histórica y estar dedicados de manera exclusiva a la actividad turística y agropecuaria”. La ordenanza expresaba la preocupación por el avance de concesiones mineras en varias de las provincias cusqueñas y la creciente conflictividad social.

Como respuesta a la iniciativa del Cusco, el 10 de mayo de 2010 el Ministerio de Energía y Minas, a través del procurador público y con autorización del Consejo de Ministros, interpuso una demanda de inconstitucionalidad alegando que el gobierno regional se había excedido en sus competencias. El Tribunal Constitucional se pronunció declarando fundada la demanda y señalando que la única institución capaz de dictaminar respecto a las áreas de no admisión de denuncios es el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería.

En el caso de Cajamarca, la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR-CAJ-CR, con fecha 5 de diciembre del año 2011, declaró “de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la Región Cajamarca, en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo sostenible”. Igualmente, la Ordenanza Regional declaró “inviabilidad la ejecución del Proyecto Conga en las cabeceras de cuenca donde se ubican las lagunas”.

La ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca tuvo una rápida respuesta. El Fiscal de la Nación interpuso una demanda de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional emitió una sentencia el 17 de abril de 2012 declarándola fundada y en la que se señala que “el Gobierno Regional de Cajamarca no es competente para declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca” y que tampoco “tiene competencias para anular o suspender proyectos de gran minería”.

¿Qué expresan este tipo de iniciativas, así como pedidos de mayores competencias que vienen desde las regiones sobre concesiones, proyectos extractivos y otros? En primer lugar, estas iniciativas expresan un cuestionamiento creciente a la manera como vienen funcionando los procedimientos y la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales para las regiones, casi siempre excluyendo a sus autoridades. Hay una clara demanda por mayores competencias y la necesidad de articular acciones y facultades entre las instancias nacionales y regionales.

Demandar mayores competencias no significa que se esté frente a un intento de convertir a las regiones en espacios de gobierno con autonomías absolutas. Lo que se demanda desde las regiones es un mayor complemento entre las diferentes instancias del Estado para un uso planificado y sostenible del territorio y sus recursos; ser informados y consultados adecuadamente; hacer compatible, por ejemplo, las actividades económicas y las inversiones con los planes de desarrollo regional y local, los procesos de zonificación, etc.

La orientación debería ser incorporar en los planes nacionales las perspectivas de desarrollo local y cambiar el concepto de imposición de decisiones, agentes económicos y estrategias extraterritoriales.

Para generar estos nuevos equilibrios se necesita fortalecer y apoyar los procesos de descentralización, abrir procesos graduales de transferencia de competencias, consolidar la institucionalidad democrática existente en las localidades (la pública, la privada y la de los diferentes componentes de la sociedad civil), fortalecer capacidades a funcionarios y autoridades, y garantizar los recursos necesarios, etc.

Por lo tanto, se necesita organizar la gestión y el uso del territorio, armonizando y articulando las acciones de los tres niveles de gobierno para, por ejemplo, orientar los planes y programas de inversión en los territorios de las distintas regiones del país. Esta sigue siendo una tarea pendiente en el país, aunque ya han sido presentadas algunas iniciativas legislativas, como la de la congresista Verónica Mendoza, que ha propuesto una Ley que regule la política de ordenamiento territorial.

Finalmente, habría que interrogarse qué otro tipo de fundamentos se necesitan para pensar en los procesos de transición. Si hablamos de transiciones hay que también hablar sobre los pasos previos que necesariamente deben ser dados.

En primer lugar, un escenario de transiciones implica construir una correlación de fuerzas que hoy en día no existe en el país y que es necesario reconocer y trabajar. Significa, además, contar con sujetos sociales fortalecidos y representativos: sin sujeto social y al mismo tiempo sin sujeto político para producir e impulsar los cambios que comienzan a identificarse, es difícil hablar de una propuesta de transiciones.

Todo ello significa identificar, construir e implementar diferentes estrategias: ¿Qué capacidades y qué tipo de organizaciones se requieren? ¿Qué alianzas? ¿Qué instrumentos y qué otras propuestas de políticas, además de las ya identificadas, se plantean?

Igualmente, se requiere observar con atención lo que está pasando en el resto del mundo en torno a estos temas. No es poco lo que viene ocurriendo en varios países de América Latina, Asia y Oceanía. Leyes que protegen ecosistemas y excluyen a la actividad minera, paralización de megaproyectos, moratoria de actividades mineras, etc. La contestación a la forma como se viene haciendo minería en las últimas décadas tiene características globales. Todos estos procesos en diferentes regiones en el mundo vienen abriendo debates que en muchos casos terminan en decisiones importantes que están tomando algunos Estados y que significan cambios de las políticas instaladas hace dos décadas.

Los procesos que se vienen desarrollando en el Perú han logrado, en primer lugar, que una problemática que se veía hasta hace unos años bastante alejada de los centros de decisión política, en la actualidad es un tema gravitante en el debate nacional: durante más de un año el Perú ha estado discutiendo si un proyecto minero como el de Conga debía desarrollarse o no, e incluso todo un gabinete tuvo que dimitir por la denominada "crisis de Conga".

Al mismo tiempo, se ha hecho pública una agenda de políticas alternativas que buscan crear un nuevo esquema de regulación para minería. Este tipo de debate viene planteando varias pistas y escenarios posibles. Sin embargo, todavía queda mucho terreno por recorrer.

Se espera que se pueda seguir avanzando en la perspectiva de construir los equilibrios necesarios entre una actividad como la minería y una agenda de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para que finalmente las transiciones dejen de esperar y finalmente puedan llegar a buen puerto.

Bibliografía

- Alarco, Germán. «Más allá de la inercia económica», en IDEELE, edición de mayo, Lima, 2013.
- Alayza, Alejandra. No pero Sí. Comunidades y Minería. Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado en el Perú. Lima, CooperAcción-Oxfam. Lima, 2007.
- Bebbington, Anthony. Industrias Extractivas, Conflicto social y Dinámicas Institucionales en la Región Andina. Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.
- Calderón, Fernando (coordinador). La protesta social en América Latina. Siglo XXI. Buenos Aires, 2012.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Conflictos Sociales y Vulneración de Derechos Humanos en el Perú. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Grufides y Fedepaz. Lima, 2012.
- De Echave, José C., Raphael Hoetmer y Mario Palacios Panéz. Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización. Programa Democracia y Transformación Global, CooperAcción y CONACAMI, Lima, 2009.
- De Echave, José C. y Alejandro Diez. Más allá de Conga. CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana, RedGE, Lima, 2013.
- Gudynas Eduardo. Extracciones, Extractivismos y Extrahecciones: Un Marco Conceptual Sobre la Apropiación de Recursos Naturales. Observatorio del Desarrollo. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Montevideo, 2013.
- Oficina de Diálogo y Sostenibilidad Social de la Presidencia del Consejo de Ministro Institucionalizando. El Diálogo: A Un Año de Gestión. Lima, 2013.

La planificación en la diversificación de la matriz energética como transición hacia un modelo postextractivista

César Gamboa, Pierina Egúsquiza
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Henry Carhuatocto, Lilyan Delgadillo,
Katherine Serrato, Merly Dávalos

Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú (IDLADS)

Henry Carhuatocto, Lilyan Delgadillo, Katherine Serrato y Merly Dávalos pertenecen al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS).
César Gamboa y Pierina Egúsquiza pertenecen a Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Introducción

El presente paper planteará la hipótesis de que las decisiones políticas en el Sector de Energía no responden a una planificación de nuestra matriz energética ni a la ponderación de principios de políticas públicas energéticas (tales como seguridad, equidad, sostenibilidad, rentabilidad y participación ciudadana). Tampoco responden a los compromisos internacionales del Estado peruano vinculados al cambio climático ni tienen en cuenta a la crisis energética a nivel mundial.

La construcción de la política energética del Perú debe ser la consecuencia de acciones del Estado guiadas por una coherencia de objetivos a favor del bienestar de nuestra sociedad; el desarrollo de estas actividades debe tener como base reglas y principios que aseguren un desarrollo sostenible del país. En consecuencia, para la regulación sobre generación, transmisión y distribución de energía se debe realizar una planificación estratégica sostenible a partir de principios energéticos, estándares de desempeño ambiental y social, incentivos y sanciones para conducir a las inversiones hacia los fines y principios definidos en una política energética nacional participativa y coherente con la política nacional del ambiente. Lamentablemente, la Política Energética Nacional 2010 - 2040, aprobada por Decreto Supremo No 064-2010-EM, no se elaboró de manera participativa, y fue decidida por el sector, al estilo de los años noventa; esto es, de manera inconsulta, vulnerando abiertamente el principio de transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas a que se encuentra sujeto todo gobierno.

Así, a la escasa participación ciudadana en las políticas del sector, debemos sumar una planificación inexistente que no tiene clara conciencia de la demanda real de energía del país, presente y futura, considerando las diferentes fuentes de las que se nutren las actividades productivas más importantes y el consumo de la población local.

El fin último del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales implica satisfacer las necesidades presentes de manera óptima, pero, además, planificando y garantizando la satisfacción de necesidades futuras; con dicha brújula deben operar las políticas públicas especialmente en el sector de energía.

En ese orden de ideas, las políticas del sector deben priorizar la seguridad energética nacional y el acceso universal de la energía a los más pobres, con el objeto de dinamizar la economía, priorizando las energías renovables con bajos impactos ambientales. Consideramos que el acceso a los recursos energéticos es un derecho humano que constituye parte de las condiciones mínimas para garantizar la dignidad de las personas.

Contexto

El consumo de energía proveniente de combustibles fósiles nos viene sumiendo, en las últimas décadas, en una crisis energética debido a que las reservas de gas como de petróleo se están agotando, lo que viene generando creciente presión en la búsqueda y exploración de reservas de hidrocarburos. Un reflejo de esto puede verse en los conflictos del Medio Oriente (la ocupación de Irak, la presión sobre Irán, los recientes conflictos en Siria y Libia y el interés de Estados Unidos, Rusia y China de estar presentes en dicha zona)¹. Esta presión también se siente en el Perú donde se viene licitando lotes de hidrocarburos en el ámbito de ecosistemas frágiles de la Amazonía en búsqueda de petróleo y gas; es indudable que la presión territorial de esta actividad se ha incrementado en los últimos años, siendo un caso emblemático la ampliación del Lote 88 del Proyecto Camisea sin tener en consideración la afectación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario como los que habitan la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nantis y otros. La presión por mayor generación energética también se siente en el sector hidroeléctrico, así como sus impactos; son numerosos los proyectos de centrales hidroeléctricas colosales en Sudamérica, siendo esta una de las mayores amenazas que enfrentan los pueblos de la Amazonía; un caso emblemático de este proceso es el Complejo Hidroeléctrico de Madeira y Belo Monte, en Brasil.

En el caso del Perú, el Estado ha venido promoviendo la explotación de los recursos energéticos sin una debida planificación presumiendo que a mayor explotación, mayor riqueza, como bien lo señala Jürgen Schuldt en su libro “¿Somos pobres porque somos ricos?”, sin tener certeza sobre si ello guarda relación con la realidad social. De esta forma, ha construido un marco legal que propicia las inversiones privadas nacionales y extranjeras de una manera agresiva, lo que ha permitido el control privado de la planificación de los recursos energéticos. Son las empresas del sector de energía las que deciden el destino final de la misma y dónde van a invertir de acuerdo con la rentabilidad del proyecto.

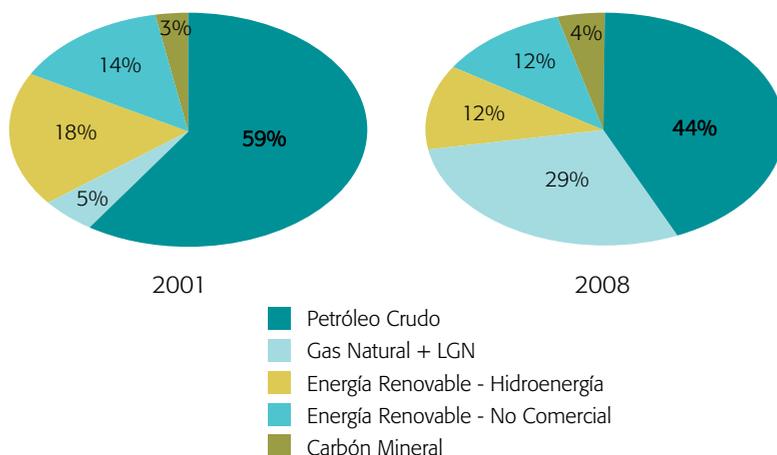
Así, el Estado peruano ha pasado de ser planificador en exceso (Constitución de 1979) a un mero promotor de las inversiones privadas, nacionales y extranjeras (Constitución de 1993), especialmente en el ámbito del sector energía y extractivo, llevando al extremo ese rol y permitiendo que sean los privados quienes decidan la planificación energética del país. Basta con recordar el Decreto Legislativo N° 662, Régimen de la Estabilidad Jurídica a las Inversiones Extranjeras, el Decreto Legislativo N° 668, mediante el cual se establecen medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio, el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, o la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, en las que se puede observar que el Estado deja en manos de los privados los recursos naturales, incluyendo los energéticos, sin una debida planificación, supervisión, fiscalización y regulación,

1 Si bien las causas de todos estos procesos son complejas, sin duda la pugna por las reservas de hidrocarburos es uno de los factores a considerar.

exagerando el rol subsidiario del Estado como lo atestigua la Política Nacional Energética², lo que amenaza seriamente la sostenibilidad económica y ambiental del país.

Cabe precisar que el Ministerio del Ambiente determinó que entre los años 2001 al 2008 el Perú tenía una alta dependencia al petróleo crudo, no obstante la intensificación del uso del gas natural y de los líquidos del gas natural (LGN) ascendieron de 5% a un 29% en el mismo período en tanto que la energía renovable apenas aumentó de 2% a 5% en el mismo período, lo que resulta preocupante³; llama también la atención que la utilización del carbón mineral no haya disminuido, sino haya aumentado en el mismo período, lo que revela que existen poblaciones que no tienen acceso a recursos energéticos menos contaminantes, y es una de las causas de la deforestación de algunas partes de nuestras regiones que tienen bosques primarios y secundarios o espacio protegidos.

Gráfico 1
Matriz energética según MINAM al 2008



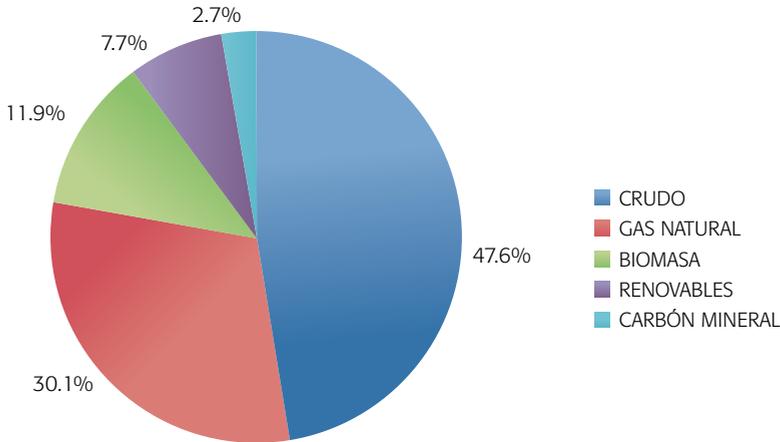
Fuente: Nuestra Matriz Energética. Portal del Cambio Climático - MINAM, en: <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/mitigacion-del-cc/los-niveles-de-emisiones-del-peru/nuestra-matriz-energetica/> (consultado 18 de marzo del 2014).

Por otra parte, el Ministerio de Energía y Minas tiene otra lectura de la matriz energética al 2010 que coincide en los aspectos generales, con la visión del Ministerio del Ambiente, así se tiene que dependemos del petróleo crudo en un 47%; por otra parte el aporte del gas natural es de 30.1%, lo que revela que seguimos siendo dependientes de petróleo.

2 Objetivo N° 2 de la Política Nacional Energética aprobado por el Decreto Supremo N° 064-2010-EM y publicado el 24 de noviembre de 2010.

3 Nuestra Matriz Energética. Portal del Cambio Climático-MINAM, en: <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/mitigacion-del-cc/los-niveles-de-emisiones-del-peru/nuestra-matriz-energetica/> (consultado 18 de marzo del 2014).

Gráfico 2
Matriz energética del Perú: año 2010



Fuente: Ministerio de Energía y Minas.
Elaboración Propia

Adviértase, del gráfico 02 que nuestra matriz energética depende en casi el 50% de recursos proveniente del petróleo (crudo), lo cual es preocupante puesto que hay escasas reservas de dicho recurso natural y tenemos que importarlo para poder mantener el crecimiento de nuestra economía. Por otra parte, el aporte del gas en nuestra matriz energética solo alcanza el 30.1%, lo cual podría cambiar si se destinan los yacimientos del Lote 56 al consumo interno. Se debe destacar el escaso rol que aún ocupan las energías renovables, puesto que aún no se desarrolla lo suficiente debido al escaso interés político y sectorial, aunque existen proyectos muy interesantes al respecto que comentaremos más adelante.

Política Energética Sectorial Nacional

Sector gasífero: contingencias, precio y transporte del gas

Ciertamente, el uso del gas natural puede permitir reducir la dependencia externa de petróleo que históricamente ha venido influyendo en los indicadores de inflación del país, especialmente porque nuestro transporte de alimentos de primera necesidad se realiza en vehículos petroleros.

Como se sabe, el sector gasífero en el Perú se ha desarrollado principalmente a partir de la explotación del gas de Camisea. En mayo de 1999, el gobierno definió para este proyecto el esquema segmentado, es decir, el desarrollo de la producción (actividades de campo), transporte y distribución del gas natural por compañías diferentes que podrían tener cierta participación cruzada. De acuerdo con esto, Camisea fue diseñado para tener a tres operadores independientes, uno en cada actividad, permitiendo entre ellos el accionariado cruzado. Actualmente, en el caso de Camisea, el operador de campo es la empresa Pluspetrol, la cual forma un consorcio con otras empresas como Hunt Oil de Estados Unidos y SK de Corea del Sur. En el transporte (gas y líquidos) el operador es la empresa Transportadora de Gas del Perú (TGP), mientras que en la distribución de gas natural de Lima y Callao la empresa es Cálidda quien forma parte de las empresas AEI/Promigas, quien empezó a operar a partir del año 2004.

Empero, es evidente que actualmente existe una vinculación económica entre las diferentes empresas del consorcio Camisea, y en la práctica se habría generado una posición dominante de las empresas que operan en el Lote 56 y Lote 88, así como las empresas que transportan, distribuyen y exportan el gas.

La nueva estructura busca que el uso de las redes de transporte y distribución sea de acceso abierto y universal a todos los consumidores, estableciendo un monopolio comercial en la compañía distribuidora para el caso de los pequeños consumos. De acuerdo con esto, los grandes consumidores (industrias o generadores eléctricos) pueden contratar en forma independiente la compra del gas natural y el pago de los servicios de transporte y distribución hasta su predio (punto de entrega). Además, el reglamento de distribución prevé que luego de 12 años de iniciada la operación comercial de un distribuidor, está permitida la operación de empresas comercializadoras que pueden comprar gas directamente del productor, pagar por los transportes y distribución por la red, y vender a los consumidores (normalmente los regulados)⁴.

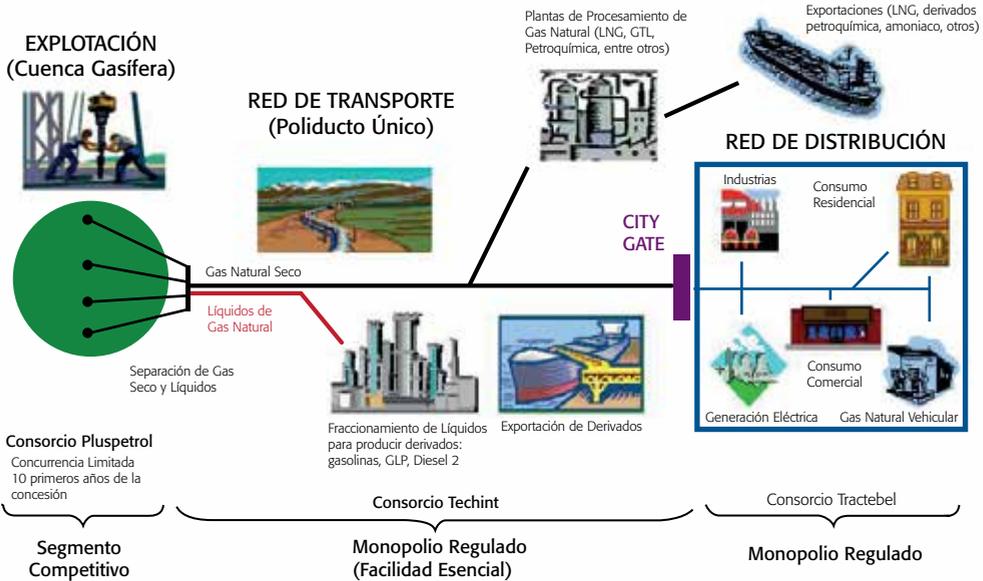
4 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN. "Regulación del Gas Natural en el Perú: Estado del arte al 2008". Ibidem, pp. 88-89.

Gráfico 3
Actores de la industria del gas de camisea



Fuente: OSINERGMIN.

Gráfico 4
Desarrollo del mercado de gas natural en el Perú



Fuente: OSINERGMIN.

Desde el inicio de la explotación del yacimiento de Camisea, se observa una mayor diversificación de la matriz energética, siendo los grandes beneficiarios el sector industrial y la generación eléctrica. Sin duda, si el gas de Camisea encuentra potenciales mercados para monetizar sus reservas y justificar la implementación de mayor infraestructura, el yacimiento tendrá un mayor desarrollo, favoreciendo esto, la realización de las interconexiones. En la actualidad, no se cuenta con una infraestructura favorable para concretar el proceso mencionado, ello debido a la difícil geografía del país y el acceso a los mercados de consumo, que hacen que el costo del transporte aún no sea rentable, especialmente cuando se ha destinado un lote gasífero para exportación (Lote 56), ello según Inter-American Development Bank⁵. En nuestra opinión, con los incentivos adecuados podría generarse infraestructura de transporte de gas de manera eficiente, especialmente porque la notable diferencia de costos entre utilizar gas y petróleo es suficiente como para incentivar una demanda cada vez más creciente, no solamente en el sector industrial sino en el doméstico, además de con ello dar cumplimiento a nuestras obligaciones como país parte del protocolo de Kyoto. No resulta rentable socialmente exportar gas cuando existe una demanda interna insatisfecha que podría generar grandes utilidades en las empresas privadas que inviertan en el desarrollo de esta infraestructura, no solo de transporte sino de distribución.

Al respecto, una de las contingencias en la realización de la red de transporte de Gas es que la centralización no permite el desarrollo de la industria del gas. La opción de máximo dimensionamiento de la infraestructura en el Sur está asociada a exportaciones de gran magnitud aún no respaldadas con las reservas actuales, y resulta como tal en una evaluación negativa de autosuficiencia.

Por ello, la mejor opción de transporte es desarrollar el Gasoducto Sur con un dimensionamiento menor, que no incorpore la demanda de exportación (Lote 56) y que solo abastezca el mercado local; con esta opción se alcanzaría el acceso universal al suministro de energía y el desarrollo de la industria del gas, con impacto en la descentralización del país, ambos objetivos de la Consultoría Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES⁶. Es necesario para la seguridad energética recuperar el Lote 56 para satisfacer la demanda interna, renegociando el contrato de concesión, o en su defecto llevándolo a la justicia constitucional a efectos de que se haga primar el principio de interés general nacional y de seguridad energética en el país. Recordemos que el principio constitucional de la libertad de contratar, plasmado en el artículo 62 de la Constitución, tiene como límite –según el propio Tribunal Constitucional– el concepto de sostenibilidad y aprovechamiento racional de los recursos naturales del Estado⁷.

5 INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Mercados energéticos. “La integración energética en el Pacto Andino”. Buenos Aires, junio de 2004. En: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/end_la_integracion_energetica_en_el_pacto_andino.pdf (consultado el 18 de setiembre de 2013).

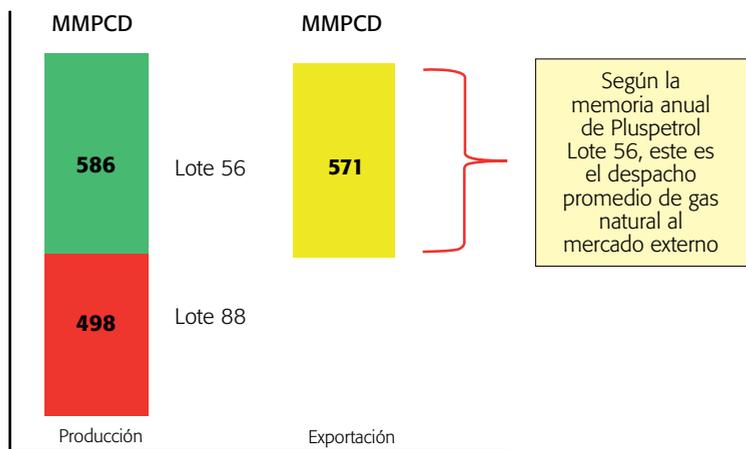
6 NUEVA MATRIZ ENERGÉTICA SOSTENIBLE - NUMES. “Elaboración de la nueva matriz energética sostenible y evaluación ambiental estratégica, como instrumento de planificación”. Lima, enero de 2012.

7 Cfr. Fundamentos de la Sentencia del Exp. N.º 006-2000-AI/TC

Incluso el mencionado colegiado fue aún más lejos y señaló que el Congreso puede y debe tener injerencia cuando el objeto de los contratos o concesiones son recursos naturales de propiedad de la Nación y sobre los cuales el Estado tiene las obligaciones constitucionales de protegerlos y conservarlos, evitando su depredación en resguardo del interés general⁸.

El uso del gas natural a gran escala permitirá mejorar la eficiencia de su uso, así como su industrialización (petroquímicas), y extender la red eléctrica nacional, especialmente en las zonas más pobres del país. Queda claro que la finalidad de la renegociación de los contratos de Camisea sería reducir la posibilidad de la exportación del gas y plantear un debate nacional para su industrialización en las regiones. Ello permitirá una política coherente en la diversificación de las fuentes del uso de energía (GAMBOA 2012: 97 y 101)⁹.

Gráfico 5
Gas natural: producción y exportación¹⁰



Fuente: Anuario 2012 de la DGH del MINEM / Memoria Anual 2012 de Pluspetrol Lote 56.
Elaboración: KURAKA CONSULTING.

En el gráfico 05 se muestran cifras sobre la producción promedio de gas natural del Lote 56 y Lote 88 en el año 2012 y lo que nos queda claro es que estamos exportando más de lo que destinamos al mercado nacional. Seguimos dependiendo de la importación de petróleo, esto es, necesitamos recursos energéticos y, sin embargo, los escasos que tenemos los exportamos sin haber respetado el principio de seguridad energética.

8 Fundamentos de la Sentencia del Exp. N.º 006-2000-AI/TC.
9 GAMBOA BALBIN, César. *Ibidem*, pp. 97 y 101.
10 MMPCD: Millones de Pies Cúbicos al Día.

Sector petrolero: dependencia de las importaciones

El petróleo (crudo) es un recurso natural no renovable y es el producto que contribuye en mayor porcentaje del total de la energía que se consume en el mundo y en nuestro país, razón por la cual existe una alta dependencia hacia este recurso. Sin embargo, la inestabilidad del mercado y las fluctuaciones en el precio han llevado a optar por el uso de otro tipo de energías (otros tipos de combustibles fósiles, la energía solar y eólica e hidroeléctricas), para poder sustituirlo de alguna manera; además, el uso del petróleo genera altos niveles de contaminación ambiental, aspecto que se busca reducir en la mayor medida posible.

Como sabemos, nuestro país no es productor destacado de petróleo. Nuestra máxima producción se alcanzó en los años ochenta, cuando se llegó a producir cerca de 200 mil barriles al día; actualmente producimos algo más de 64 mil barriles diarios de petróleo, mientras Ecuador produce un millón y medio de barriles diarios y Venezuela hasta 120 millones de barriles al día. Al producir tan poco, nos vemos en la necesidad de importar. La caída de la producción ha sido notable en la zona de Selva, en especial en los lotes 1AB y 8 en donde la falta de crudos livianos ha traído como consecuencia el cierre de campos de crudos pesados que cuentan con las mayores reservas del país.

Cuadro N°1. Lotes de hidrocarburos que están siendo explotados al 2012

Compañía	Lote	Producción	
		Diciembre 2012 (BPD)	Enero – Diciembre 2012 (Acumul. Barriles)
Pluspetrol Norte	1-AB	15,099	5'626,366
Petrobras Energía	X	14,070	5'178,101
Savia Perú S.A.	Z-28	9,738	4'305,400
Pluspetrol Norte	8	8,955	3'542,046
Olympic Perú INC	XIII	3,449	1'223,614
BPZ	Z-1	3,547	1'221,880
Interal	III	2,014	819,715
SAPET	VII/VI	3,641	1'223,903
Otras	Otros	3,671	1'254,551
Total		64,184	24'395,576

Fuente: PETROPERU. Tomado de Alberto Ríos Villacorta. La cruda realidad del Petróleo en el Perú.

(* BPD: Barriles por día)

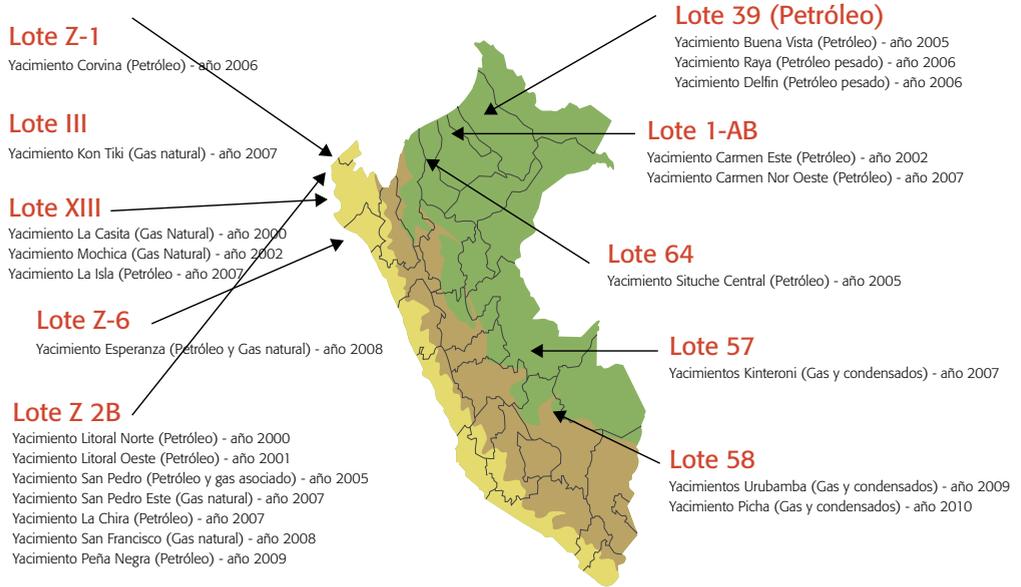
En 2010, el Perú ocupaba el puesto 14 en el mundo por porcentaje de dependencia del petróleo. Es muy probable que actualmente el Perú se encuentre en el Top 10 de países dependientes a la importación de petróleo¹¹. Tres países europeos del Top 10 – España, Grecia y Portugal– tuvieron entre uno de sus factores de sus recesiones económicas la excesiva dependencia del petróleo extranjero¹². Esta dependencia adquiere una dimensión escandalosa y es uno de los problemas energéticos más graves del Perú¹³. Asimismo, Perupetro suele exponer los grandes descubrimientos realizados en la última década (ver mapa 01), sin especificar el volumen de petróleo realmente extraíble. Resulta curioso que estos descubrimientos no han permitido modificar la tendencia de reducción de la producción de petróleo nacional. Los descubrimientos realizados permiten hacer predicciones muy optimistas de la producción de petróleo en el Perú para un horizonte de 2018 (Ministerio de Energía y Minas) y 2030 (Perupetro) respectivamente. Se observa claramente que en los altos niveles de decisión del Estado se confunde sueños con realidad.

11 Alberto Ríos Villacorta. La cruda realidad del Petróleo en el Perú. Conexión ESAN. Lima, Perú, marzo de 2013. <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2013/03/28/realidad-petroleo-peru/> (consultado 07/10/2013).

12 Ídem.

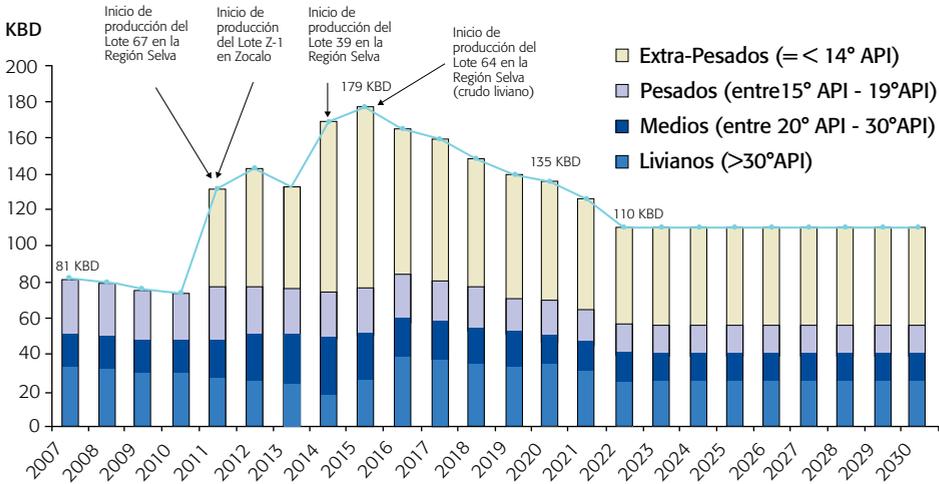
13 Ídem.

Mapa N° 1 Descubrimientos de hidrocarburos realizados en el Perú en la última década



Fuente: PERUPETRO. Alberto Ríos Villacorta. La cruda realidad del Petróleo en el Perú.

Gráfico 6
Predicciones de producción de petróleo de Perú al 2030



Fuente: PERUPETRO. Tomado de Alberto Ríos Villacorta. La cruda realidad del Petróleo en el Perú.

Para revertir esta tendencia, debemos empezar a incrementar las reservas de hidrocarburos realizando mayores exploraciones. En los últimos años se ha incrementado el número de contratos suscritos, llegándose a tener actualmente 87 vigentes. La respuesta comprende (i) para el corto plazo, incentivos para la puesta en producción de las reservas probadas y probables existentes, buscando lograr la integración vertical de PETROPERU en todas las zonas del país; empezando en el Noroeste (la zona con mayor producción) y con el proyecto de crudos pesados en la zona con la declinación más pronunciada, y; (ii) en relación al largo plazo, incentivando la exploración y desarrollo de campos de gas y de petróleo, su procesamiento y su puesta a disposición prioritaria para el mercado interno¹⁴. Nosotros no somos de la opinión de incrementar la explotación de hidrocarburos en el Perú, sino de desarrollar mayores estudios para hacer viable las energías renovables de bajo impacto en el ambiente, como por ejemplo la energía solar, eólica, biomasa, geotérmica o el desarrollo de pequeñas centrales hidroeléctricas, en tanto ocurre ello debemos aprovechar las reservas de gas de Camisea, y pensar seriamente en destinar el Lote 56 al consumo interno, y no a la exportación como está pactado en el contrato, lo que involucra una renegociación con los concesionarios o una acción legal encaminada a dicho fin.

14 Consultores energía y regulación, Arcan Engineering, Genergia, 2012: 44.

Cuadro N°2. Cargas procesadas de petróleo crudo importado en la refinería la Pampilla (2005-2012) - Expresado en miles de barriles

Las compras de petróleo del principal importador de crudo en el país son con un alto contenido de azufre e impurezas, procedentes de Ecuador y Colombia.

PETRÓLEO CRUDO	País	2005	2008	2010	2011	2012
Nemba	Angola	946.5	2,930.9	2,479.1	6,637.7	3,557.0
Palanca	Angola	1,845.1	4,006.9	938.1		
Bijupira	Brasil	2,419.2	2,988.8	2,343.8	1,956.0	1,768.6
Espadarte	Brasil	524.5				
Marlín	Brasil			103.6		
Caño Limón	Colombia	3.5	379.0	197.8	458.2	381.5
South Blend	Colombia		1,511.2	2,348.9	1,747.8	2,205.8
Vasconia	Colombia	358.3				
Napo	Ecuador	2,327.5	1,186.1	2,165.5	610.5	128.0
Oriente	Ecuador	5,655.9	10,559.3	7,162.1	8,353.3	8,860.9
Amenaro	Nigeria	1,950.9	947.7	4,386.3	1,970.2	7,309.5
Bonny Light	Nigeria			944.6		
Espo	Rusia				1,161.6	320.2
Galeota	Trinidad	203.9	204.9			
EA	Venezuela			2,598.1	1,143.3	55.3
Santa Bárbara	Venezuela	5,852.0	780.2		791.2	1,194.6
Leona 24	Venezuela	325.3	926.9			
Petróleo crudo importado procesado		22,412.6	26,421.9	25,667.9	24,829.8	25,781.4

Fuente: Anuario de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas - DGH (varios años).

Elaboración: KURAKA CONSULTING.

Gráfico 7
Producción anual de petróleo e hidrocarburos líquidos Perú (1986-2013) - Expresado en miles de barriles día calendario



Fuente: Boletín de la Dirección General de Hidrocarburos (MINEM) / Anuario Estadístico de Hidrocarburos del MINEM (varios años).
 Elaboración: KURAKA CONSULTING

Es necesario advertir que la explotación y producción de petróleo en el Perú ha ido decreciendo a lo largo del tiempo, sin embargo, tras el desarrollo del Proyecto Camisea a partir del año 2004, se ha logrado revertir la producción negativa que se tenía de hidrocarburos, específicamente por los líquidos de gas natural de los Lotes 56 y 88. Sin embargo, siendo los recursos energéticos no renovables limitados, el Perú –de no implementar una planificación energética adecuada– puede verse frente a una crisis energética en los próximos años.

Respecto a las regalías: petroleras y gasíferas

La regalía minera, petrolera y gasífera es una contraprestación económica establecida por ley, mediante la cual los titulares de concesiones están obligados a pagar mensualmente al Estado por el derecho a explotar los recursos minerales metálicos, no metálicos, hidrocarburos y gas en el territorio nacional. Este pago se basa en el hecho que, en Perú, el propietario de los recursos subterráneos es el Estado. En el caso de la regalía petrolera, el cálculo y recaudación es quincenal de acuerdo con la modalidad acordada con la empresa en el contrato de concesión. En el caso de la regalía gasífera, la contraprestación se rige según la Ley N° 27506, Ley del Canon (año 2001) para las empresas que operan en los departamentos donde no existía legislación relacionada a las actividades extractivas de hidrocarburos, mientras que las empresas con producción gasífera anterior a la Ley mantienen la metodología de la regalía petrolera. Su cálculo y recaudación es quincenal y se calcula multiplicando el volumen de la producción quincenal por el porcentaje de regalía acordado en cada uno de los contratos de concesión.

Cuadro N° 3. Cuadro explicativo sobre el canon petrolero y gasífero

Canon	Constitución de los Canon	Ejemplos de Empresa
Petróleo	12,5 % del valor de la Producción proviene de las Regalías que pagan las empresas que explotan Petróleo, Gas y Condensados.	Pluspetrol Norte, Petrotech, Pérez Companc, Aguaytia, Sapec, GMP, Maple, etc.
Gasífero	50 % del Impuesto a la Renta y las Regalías, y un Porcentaje de los Contratos de Servicios percibidos por la explotación del gas.	Camisea a partir del 2004 (Pluspetrol)

Fuente: IPE - INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA¹⁵.

15 INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA – IPE. “Regalías mineras, petroleras y gasíferas”. En: <http://ipe.org.pe/content/regalias-mineras-petroleras-y-gasiferas> (consultado 16 de setiembre de 2013).

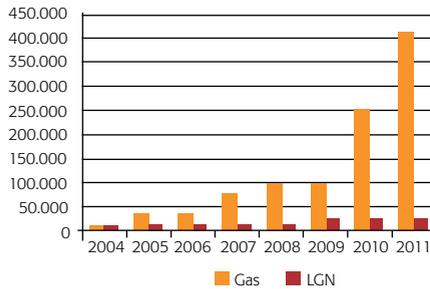
Las obligaciones tributarias se dan por igual para todas las empresas gasíferas y petroleras, como se puede observar a continuación:

- Impuesto a la renta (IR): **30%** de la utilidad bruta.
- Impuesto a la distribución de dividendos: **4.1%** de la utilidad neta distribuida.
- Impuesto general a las ventas (IGV): **18%** de las ventas.
- Participación de los trabajadores: **5%** de la utilidad antes de impuesto.

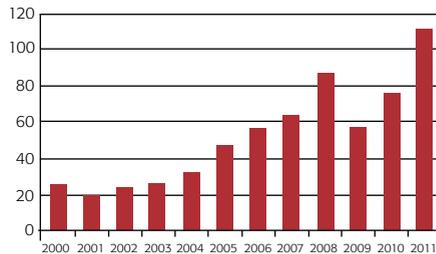
La regalía es determinada y recaudada por Petroperu y es diferenciada por contrato. Las regalías y regalías equivalentes van entre **15%** y **50%** del valor del recurso extraído. La tasa se define en cada contrato de licencia y se estima en función al valor de producción de los recursos extraídos¹⁶. Así, se puede apreciar el crecimiento económico en los últimos años de los precios de hidrocarburos como se detalla en el cuadro siguiente:

Gráfico 8
Crecimiento económico de precios de hidrocarburos al 2011¹⁷

Producción de gas y LGN* 2004 - 2011
 Gas - Millones de pies cúbicos (MMPC)
 LGN - Miles de barriles (Mb)



Precio del barril de petróleo
 2000 - 2011 (en Dólares)



Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (*) LGN: Líquidos de gas natural.

Fuente: BCR

¹⁶ Grupo Propuesta Ciudadana. *Ibidem*, p. 2.

¹⁷ Grupo Propuesta Ciudadana. *Ibidem* p. 2.

El problema en la distribución del canon tanto gasífero como petrolero es que la normatividad vigente solo permite que los fondos derivados de dichas actividades económicas puedan ejecutarse en proyectos de infraestructura estando prohibido que mediante los mismos se contrate personal, lo cual genera una debilidad institucional crónica de las regiones beneficiarias que, al no contar con un equipo técnico que elabore proyectos, tienen una incapacidad de gasto y gran parte de los fondos quedan en las cuentas corrientes de los gobiernos regionales sin haber sido ejecutados.

Respecto a las cuestiones ambientales, sociales y económicas en el sector gasífero y petrolero

El sector de Energía y Minas tiene varias deudas pendientes con la gestión ambiental. Por ejemplo, hasta la fecha no se ha adecuado a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, así como su Reglamento, el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM; a lo que se suma la escasa coordinación para aprobar los estudios de impacto ambiental con relación al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio de Cultura, entre otros. Ello sin olvidar que hasta a la fecha no ha realizado ni un solo procedimiento de Consulta Previa en el otorgamiento de concesiones hidrocarburíferas, a pesar de que el Convenio 169 de la OIT está vigente en nuestro país desde el 2 de febrero de 1995, instrumento que tiene rango constitucional. Por otra parte, con la expansión continua de las actividades extractivas y su efecto sobre el medio ambiente en todo el mundo, la necesidad de una evaluación ambiental confiable se impone más que nunca.

Adviértase que los proyectos de extracción del sector de Energía requieren de conocimiento técnico específico del que no se dispone frecuentemente en el lugar. Los proyectos de inversión en el sector privado se adelantan normalmente a las estrategias nacionales o sectoriales. La capacidad de los gobiernos de evaluar proyectos, de conceder licencias e imponer licencias condicionadas es limitada. Existe falta de coordinación intersectorial para el manejo de información al momento de otorgar derechos y para identificar áreas naturales protegidas, cabeceras de cuenca y comunidades indígenas que podrían verse perjudicadas con el otorgamiento de derechos sobre su territorio.

Además, existe ausencia de transparencia en el acceso a la información pública relacionada al desempeño de las unidades ambientales de los sectores que aprueban Estudios de Impacto Ambiental del sector hidrocarburos¹⁸.

18 Al respecto, las unidades ambientales que tienen competencia en la aprobación de los EIA han sido sujetos a una evaluación y resultado de la misma ha sido que tienen graves deficiencias en el momento de evaluar los proyectos en sus aspectos ambientales y sociales. El documento que contiene dicha información no ha sido socializado de manera oficial, nos referimos al Informe consolidado que contiene el resultado de la Evaluación al Estudio de Impacto Ambiental, realizado por la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión del Ministerio del Ambiente, por lo que el Instituto IDLADS PERÚ, ha tenido que interponer una Acción de Habeas Data, la cual se ha ganado en Primera Instancia, pese a ello la autoridad estatal se resiste a brindar dicha información. Ver Expediente N° 22166-2011-HD, que se encuentra en el Segundo Juzgado Constitucional de Lima de la Corte Superior de la Justicia de Lima.

Sector eléctrico

La cadena productiva del sector eléctrico involucra cinco actividades o funciones: generación de electricidad, transmisiones en redes troncales de alta tensión, operación de sistema, distribución de baja tensión en zona con concesión exclusiva y comercialización. Las cuatro primeras actividades tienen un carácter físico, mientras que la última función es de carácter comercial. Esta última puede realizarse a nivel mayorista, como la venta de los generadores a los distribuidores o grandes clientes, o mediante comercializadores independientes que traten directamente con los consumidores finales. En algunos países como el Perú, la comercialización de los clientes de menor tamaño, conocidos como de servicio público, ha quedado como monopolio de la distribuidora, mientras que en otros donde el uso de mecanismos de mercado es más común, como España e Inglaterra, se ha prohibido la integración vertical-comercialización, y la distribuidora es solo la encargada de mantener y ampliar la infraestructura de la red (Pérez-Reyes: 2012, 39).

En estos años se superaron varios cuellos de botella que fueron corregidos mediante la regulación de precios:

“Es así que hasta julio del 2006, de acuerdo con la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE), los incentivos para la expansión de la generación en Perú estaban basados en las señales de precios del mercado, de contratos a precio regulado para la venta a los distribuidores, y del mercado spot¹⁹. La LCE establecía para los distribuidores la obligación de contar con contratos para su demanda por un plazo de al menos dos años. Dados los altos costos variables de las centrales marginales y de reserva en el sistema, y la volatilidad de los precios de los combustibles, las señales no fueron lo suficientemente convincentes como para atraer nuevas inversiones en generación.

Después de julio de 2006, la Ley N° 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, trata de corregir las ineficiencias de las señales dadas por la LCE y descritas antes, mediante distintos mecanismos, principalmente, I) establece la licitación o subasta como medida preventiva para asegurar el abastecimiento oportuno de energía eléctrica para los distribuidores, mediante contratos y II) prevé la participación en el mercado de corto plazo de los Generadores, de los Distribuidores para atender a sus Usuarios Libres y de los Grandes Usuarios Libres²⁰.

19 Mercado Spot. “El mercado spot es aquel en el que el valor del activo financiero se paga al contado (precio spot) en el momento de la entrega”. Es por ello que este tipo de mercado se conoce como “mercado de dinero en efectivo”, “mercado “físico” o “mercado al contado”. Actúa a corto plazo, por tanto, es altamente líquido. Existen dos tipos de mercados spot: el mercado de las divisas y el de las materias primas. En este último grupo entran activos como los materiales preciosos, el azúcar, el gas natural, los cereales o el crudo. En el caso del petróleo, aunque los pagos se realicen a precio spot, la entrega del mismo se realiza alrededor de un mes después. En: <http://www.gerencia.com/mercado-spot.html> (consultado 19 de marzo de 2014).

20 Regulación Sector Eléctrico, en: <https://sites.google.com/site/regulacionsectorelectrico/peru> (consultado 18 de marzo de 2014).

De otro lado, en los últimos años se ha observado una falta de subastas de energía y ello porque el precio de energía de una hidroeléctrica en comparación a una termoeléctrica a gas, no es competitivo; ello también responde a que uno de los riesgos más altos del sector hidroeléctrico tiene que ver con los periodos de estiaje; esto, sumado al alto costo de la infraestructura y un periodo no menor de cinco años para su construcción, hace más lenta la recuperación del capital invertido antes de poder operar, en comparación con una termoeléctrica que demora entre uno a dos años para comenzar su operación.

Sin embargo, el apoyo de la banca multilateral al desarrollo de hidroeléctricas y energías renovables nos genera un panorama optimista sobre el futuro de las mismas, especialmente cuando se busca cumplir con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mediante la disminución del financiamiento a los combustibles fósiles, el aumento del financiamiento a los proyectos de energías renovables, y el diseño de criterios para mejorar las prácticas y la eficiencia de las industrias petroleras y gasíferas a nivel mundial (Gamboa y Cueto 2012: 10).

Empero, ello no impide observar los impactos que la hidroenergía puede tener en ecosistemas frágiles, los pueblos indígenas, áreas naturales protegidas, la belleza escénica, que en el caso de megaproyectos hidroeléctricos como el de Inambari, temporalmente suspendido, son significativos. De ahí que el análisis ambiental y social de la experiencia en la construcción de este tipo de infraestructura a nivel mundial sea capital para tener conciencia exacta de lo que nos puede esperar como se expuso en su momento en el Informe de la Comisión Mundial de Represas (2000).

En ese sentido, se deben considerar los siguientes estándares sociales y ambientales para el otorgamiento de créditos de la banca multilateral (Gamboa - Cueto 2012: 12): a) implementación previa de la evaluación ambiental estratégica, b) evaluación de riesgos y clasificación de proyectos, c) aplicación del Due Diligence (diligencia debida) permanente, d) respeto de los derechos de los pueblos indígenas, e) tratamiento de impactos acumulativos, f) coherencia y respeto del procedimiento de aprobación del EIA, g) condicionamiento del desembolso al cumplimiento de requisitos y plazos, h) tratamiento de inversiones internacionales, i) respeto a los derechos laborales, j) calidad hídrica, k) tratamiento de la biodiversidad, servicios ambientales y áreas naturales protegidas, l) vulnerabilidad al cambio climático, ll) emisiones de gases de efecto invernadero, y iii) acceso a la energía priorizada.

Energías renovables: una oportunidad pendiente

El Estado peruano entiende por Recursos Energéticos Renovables (RER) a los recursos energéticos derivados de la biomasa, eólico, solar, geotérmico y mareomotriz. Tratándose de la energía hidráulica, cuando la capacidad instalada no sobrepasa de los 20 MW²¹.

La energía que utilizamos en mayor proporción proviene de recursos no renovables (combustibles fósiles), de los cuales se dicen que están “almacenados” y cuyas reservas se agotan a medida que son utilizados. Lo contrario ocurre con las energías renovables, las cuales provienen de recursos que están relacionados con los ciclos naturales de nuestro planeta, haciendo posible que dispongamos del recurso de manera permanente.

El Estado ha definido la meta para el quinquenio 2008-2013: el 5% de la demanda de energía eléctrica nacional deberá ser cubierta con fuentes de energía renovable no convencional²². El potencial de energías renovables en el Perú está estimado en 69.445 MW en energía hidroeléctrica²³; en energía geotérmica es de 3000 MW²⁴; en energía eólica es de 22,450 MW²⁵ y, por último, el potencial en la energía solar está estimado de la siguiente manera: en la región de la sierra es de 5.5 - 6.5. kWh/m², en la costa su potencial es de 5.0.- 6.0 kWh/m² y en la selva es de 4.5 - 5.0 kWh/m² ²⁶.

Así pues, podemos señalar que el principal recurso energético renovable del Perú es el hidroeléctrico, puesto que si bien existe un importante potencial eólico y solar, por el momento la generación eléctrica sobre la base de estas fuentes no ofrece la continuidad de servicios que se requiere para fortalecer la “Seguridad de Abastecimiento”. Partiendo de esto, apreciamos que existen dos prioridades para tener un desarrollo sostenible: una de ellas es garantizar el abastecimiento de la demanda interna de energía, de manera sostenible; y la otra es la de promover que las inversiones en los proyectos se ejecuten bajo criterios de sostenibilidad tanto económica como social y ambiental.

21 Artículo 3 del Decreto Legislativo de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables. Decreto Legislativo N° 1002.

22 Artículo 3 del Decreto Legislativo de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables. Decreto Legislativo N° 1002 .

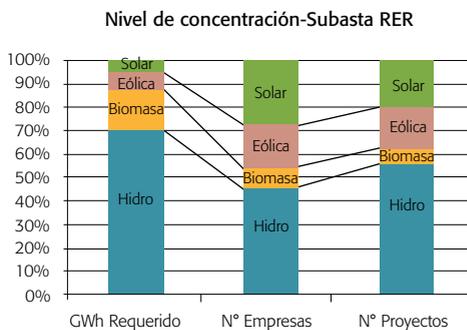
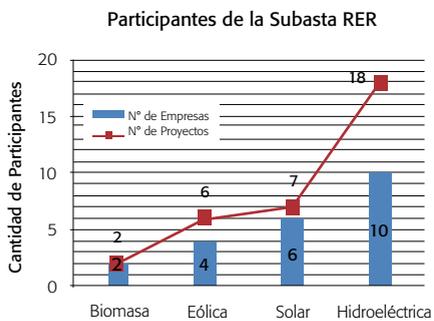
23 Atlas del Potencial Hidroeléctrico del Perú - (DGER - MINEM, BM y GEF). Marzo 2011.

24 Battocletti, Lawrence, B& Associates, Inc (1999). “ Geothermal Resources in Peru”.

25 Atlas del Potencial Eólico del Perú (<http://www.foner.gob.pe/atlaseolicolibro.asp>).

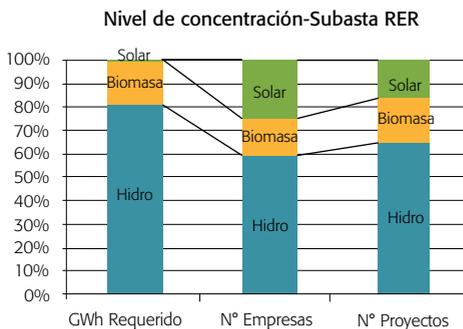
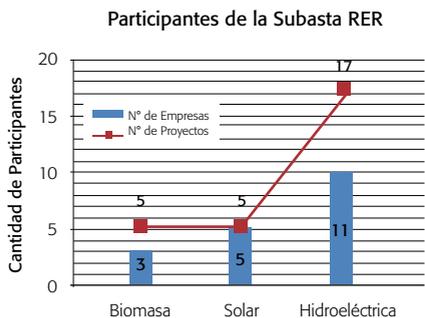
26 Plan Maestro de Electrificación Rural con Energía Renovable en el Perú (DGER - MINEM).

Gráfico 9 Primera subasta de energías renovables (primera convocatoria)



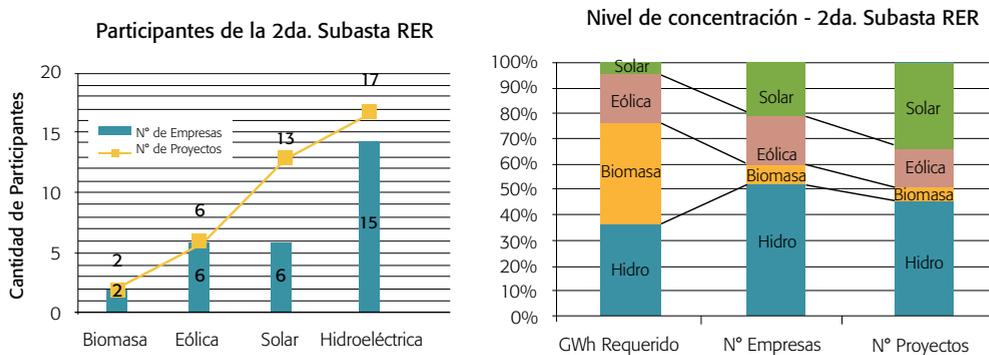
Fuente: OSINERGMIN - 2012.

Gráfico 10 Primera subasta de energías renovables (segunda convocatoria)



Fuente: OSINERGMIN - 2012.

Gráfico 11
Segunda subasta de energías renovables (primera convocatoria)



Fuente: OSINERGMIN - 2012.

En ese marco, se vienen realizando las subastas para cada tipo de energía, tanto para la solar fotovoltaica, solar térmica, biomasa, eólica y la geotermia. En los gráficos 6, 7 y 8 pueden verse los resultados de algunos de estos procesos. Consideramos que la subasta es un instrumento eficaz que permite obtener resultados eficientes basados en la competencia de los inversionistas.

“El fomento de las energías renovables es trascendente para el país, porque implica fomentar la diversificación de la matriz energética y con ello un avance hacia una política de seguridad energética y de protección del medio ambiente. No obstante, es importante desarrollar e implementar los mecanismos apropiados para cumplir con los objetivos de la norma, es decir, fomentar la competencia de los proyectos con energías renovables e incentivar la investigación científica e innovaciones tecnológicas que permitan hacer competitivas a estas tecnologías y mitigar el impacto sobre los usuarios de la electricidad”²⁷.

Advirtamos que el factor de planta de las energías renovables, esto es, la energía que realmente se aprovecha, es inferior al de las no renovables, por lo que la rentabilidad de estas es menor al no ser aun plenamente seguras y fiables; por ahora necesitan de un respaldo en energía convencional. En otros términos, existen problemas operativos para implementar la energía eólica y solar, más allá del precio de la tecnología, vinculados a la inestabilidad en el sistema eléctrico por la pérdida de potencia, por ejemplo, por lo impredecible de los vientos, lo que genera una falta de confiabilidad en estas energías alternativas. Pese a ello, nadie discute que, a diferencia de lo impredecible que puede ser la energía eólica y las limitaciones de la energía

27 MENDOZA GACON, Jaime. “El Impacto de las Instalaciones con Recursos Energéticos Renovables en las tarifas eléctricas”, en: http://www.fonamperu.org/general/energia/documentos/seminarios/seminario_energias_renovables_18_y%2019_042011/DIA_1/Jaime_Mendoza.pdf (consultado 18 de marzo de 2014).

solar, la energía geotérmica sí ofrece grandes ventajas al punto que compite con las centrales hidroeléctricas que son –después de los hidrocarburos– nuestra principal fuente de energía.

Tal como lo señala Gamboa una Planificación Energética responsable debería llevarnos a diversificar nuestra matriz energética en 33% de petróleo, 33% de gas y 34% de energías renovables (Gamboa, 2012: 97). Sin embargo, pensamos que deberíamos incrementar el aporte de las energías alternativas renovables como la eólica, la solar y principalmente la geotérmica, que es sumamente confiable y segura.

Apostar por las renovables implicaría tener una energía inagotable, ya sea porque tienen una inmensa cantidad de energía potencial o porque se pueden regenerar por medios naturales. Así, se les puede considerar como la mejor opción frente al petróleo y otras fuentes contaminantes y cuyas reservas se vienen agotando. Se considera que el potencial de las energías renovables es considerable y suficiente para cubrir la demanda real de energía del siglo XXI; en el Perú, la energía renovable más rentable y económica es la hidroenergía; en cuanto a la eólica, esta puede ser aprovechada cerca de tres veces más de la potencia instalada en la actualidad; sin olvidar la energía geotérmica, la cual consideramos es la más segura y confiable, además de rentable. Por ello las energías renovables serán fundamentales para la seguridad energética del país, ya que son la mejor solución complementándola con el uso racional y la promoción de actividades de eficiencia energética²⁸.

Energía eólica

La eólica es la que está presente en forma de energía cinética en las corrientes de aire o viento; puede transformarse principalmente en energía eléctrica por medio de aerogeneradores, o en fuerza motriz empleando molinos de viento.

El mapa eólico del país, que determina las zonas de mayor potencial para que sea desarrollado en parques, estima un potencial eólico de 22,000 MW. Por sus curvas de dirección, frecuencia e intensidad, los vientos de la costa peruana son altamente energéticos, entre los mejores del mundo. Según los mapas eólicos del Perú calculados a 50, 80 y 100 metros respectivamente, las zonas con mayor potencial para la generación eólica de gran capacidad están en la costa, específicamente en las regiones de Piura, Lambayeque e Ica, que registran mayores velocidades de viento promedio anual. La energía eólica puede complementar a la hidráulica, pues es precisamente el periodo de estiaje el mejor momento de los vientos en la costa peruana, los mismos que tienen una vocación energética por su estabilidad y potencia²⁹.

En el Perú ya existen experiencias con este tipo de energía. Desde los años 80 se han instalado algunos proyectos en algunas localidades en Piura (en la caleta de Yacila, sistema que funcionó

28 Cfr. Ministerio de Energía y Minas - MEM -Viceministro de Energía- Dirección General de Electricidad. "Potencial de las Energías Renovables en el Perú", 2011, p. 14.

29 *Ibidem*, p. 19.

con sucesivas interrupciones hasta 1991); también encontramos el caso de los aerogeneradores WAIRA, instalados por instituciones privadas y públicas a partir de 1989 y que fueron usados para iluminación, radio y TV en casas rurales, hoteles, etc. Sin embargo, estos aerogeneradores requieren para su buena operación un servicio de mantenimiento regular, y al no haberse realizado el mismo, posiblemente hoy ninguno de ellos esté funcionando. Actualmente, el MINEM viene entregando concesiones temporales para la ejecución de estudios para el desarrollo de centrales eólicas; hasta 2009 había entregado más de 60 de estas concesiones, distribuidas principalmente en la costa.

La energía eólica puede requerir una inversión inicial importante, sin embargo, comparada con la infraestructura hidroenergética o hidrocarburífera es un costo significativamente menor, y reporta mayores utilidades y rentabilidad tanto económica como social, por lo que la seguridad energética de determinadas regiones de la costa peruana debería estar garantizada por esta fuente cuyo financiamiento debería provenir de los ingresos del canon, así como de la Banca Multilateral y la cooperación internacional, ambas entidades con vivo interés por promover energías renovables de bajo impacto en la lucha contra el cambio climático. En ese escenario deberían impulsarse proyectos eólicos en las regiones de Piura, Lambayeque e Ica procurando que la inversión no solo se enfoque en infraestructura, sino también en la capacitación de personal local a efectos de asegurar el mantenimiento de los equipos a la par de dar trabajo y promover el desarrollo sostenible en la zona.

Energía solar

La energía solar es el recurso con mayor disponibilidad en casi todo el territorio peruano. En la gran mayoría de localidades, su disponibilidad es bastante grande y uniforme durante todo el año, haciendo más atractivo su uso en comparación a otros países. Actualmente, la Dirección General de Electrificación Rural dispone de un Atlas Solar que contiene los registros de radiación solar promedio por rangos de cada mes del año, lo cual constituye una guía importante para los interesados en proyectos solares.

Existen dos formas principales de utilizar la energía solar: la primera de ellas es la energía fotovoltaica, que consiste en su conversión en electricidad mediante módulos de celdas fotovoltaicas; en el Perú, a diferencia de otros países, seguimos sin poder desarrollar estos sistemas fotovoltaicos. Por otro lado, está la energía fototérmica, que es producto de la conversión de la energía solar en calor mediante secadores solares, cocinas solares, invernaderos, termas solares, entre otros.

En el Perú, hay experiencias de grandes proyectos fotovoltaicos orientados a la electrificación rural: es el caso de los Uros (Puno y Padre Cocha) e Iquitos; en lo que se refiere a la energía fototérmica, se utiliza en algunas zonas del sur y norte del país en forma de termas solares, piscinas temperadas, invernaderos, secadores solares, entre otros.

La energía solar ha sido una de las primeras formas de energías renovables conocidas, sin embargo, los altos costos para implementar la tecnología que hace posible su distribución, así como el mantenimiento de la misma ha sido siempre su principal obstáculo para su masificación en las zonas rurales. Felizmente, el avance tecnológico actual permite disponer de mejores celdas solares con mayor capacidad y mucho más baratas, lo que hace pensar en la seguridad energética de la zona andina, donde es muy difícil la transmisión y distribución de electricidad en razón a que los centros poblados se encuentran muy alejados entre sí, lo que genera que cualquier emprendimiento eléctrico convencional sea inviable económica y técnicamente por los altos costos que implicaría el tendido eléctrico y su mantenimiento; de allí que la gran oportunidad de las poblaciones andinas más vulnerables para satisfacer su demanda eléctrica sea la energía solar, además de las minicentrales hidroeléctricas.

Biomasa

La biomasa es también considerada una fuente de la energía renovable llamada bioenergía, producto de los residuos agrícolas, agroindustriales, forestales y urbanos; en el Perú su uso se da de tres formas: como fuentes de calor, como energía eléctrica y como fuerza motriz para el transporte.

En la actualidad existen países en vía de desarrollo en los cuales la leña sigue representando una parte importante en el balance de energía. Entre ellos se encuentra el Perú: su alto consumo es debido a que no tiene costo o es demasiado barata, puesto que es de libre disponibilidad en mérito a que la Ley Orgánica de aprovechamiento de recursos naturales consagra que el uso de recursos energéticos con fines de subsistencia es gratuito para el caso de comunidades nativas y campesinas, que representan la tercera parte de la población peruana, esto es casi ocho millones de habitantes. Por ello, no sorprende que la biomasa en el Perú ocupe el tercer lugar de consumo energético utilizado normalmente para la cocción de alimentos, especialmente por el uso ancestral.

Por otro lado, en lo que se refiere a proyectos de generación eléctrica, a la fecha todavía no se han realizado estudios para determinar el potencial de la biomasa, si bien se estima que con los residuos agroindustriales actuales se puede obtener hasta 177 MW en centrales convencionales de biomasa y 51 MW con el uso de biogás³⁰.

La biomasa es un recurso energético que ha sido utilizado de manera exitosa en el Brasil para la diversificación de su matriz energética, que hoy tiene como uno de sus pilares a los biocombustibles tales como el etanol. Sin embargo, el gran temor frente a este tipo de recurso energético es que podría disputar terrenos originalmente destinados a la agricultura para la alimentación, o a la conservación de bosques primarios o secundarios. Por ello, su promoción

30 Ministerio de Energía y Minas. Documento promotor del Subsector Eléctrico, 2012, p. 51.

debe ser debidamente planificada para no generar incentivos para la deforestación y no poner en riesgo la seguridad alimentaria en el país. Esta energía renovable sería de mayor utilidad en zonas aisladas donde se carezca de otros recursos renovables.

Geotermia

"Nominalmente la potencialidad de la energía de fuente geotérmica es enorme (cálculos científicos indican que apenas el 1% del calor contenido en 10 km² de la tierra equivale a 500 veces la energía contenida por el petróleo existente en el mundo). Para el caso del Perú, la información sobre esta fuente se centra en la potencialidad que existe en el sur del país (en los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna). Si bien el país tiene diversas zonas que registran actividad volcánica, estas no necesariamente reúnen condiciones para la explotación de la energía geotérmica"³¹. Así, el Centro de Conservación de Energía y del Ambiente - CENERGIA realizó estudios preliminares del recurso en la década de los ochenta con apoyo de la Cooperación Técnica Italiana, y actualmente su explotación es considerada dentro de la Ley de Concesiones Eléctricas y tiene una Ley específica. Sin embargo, la viabilidad para la explotación de la energía geotérmica requiere de estudios que evalúen en mayor detalle el recurso.

Es importante resaltar la necesidad de personal capacitado que pueda desarrollar actividades de exploración, evaluación o explotación del recurso, por lo que debe considerarse progresivamente la capacitación de profesionales y técnicos, así como evaluar el potencial energético que puede suministrar dicho recurso³². Advirtamos que el factor de planta de este tipo de energía es sumamente alto, incluso superior al de la energía hidroeléctrica por lo que resulta rentable su explotación, y por eso mismo, debería ser promovida por el Estado, al ser además una energía segura y confiable, pues es estable en el tiempo, a diferencia de la energía eólica e hidroeléctrica.

Consideremos que el Perú forma parte del denominado Círculo de Fuego del Pacífico, caracterizado por la ocurrencia de movimientos sísmicos, fenómenos tectónicos y elevada concentración de flujo tectónico. Las mejores perspectivas de aprovechamiento geotérmico para generación eléctrica se ubican por el momento en la Región V (Conos Volcánicos) y la Región II (Callejón de Huaylas)³³. En la Región V se ubican las áreas de mayor interés a nivel nacional, las cuales son: Calacoa, Tutupaca –Caliente, Challapalca, Laguna–Chachani y Chivay³⁴.

31 FONDO NACIONAL DEL AMBIENTE - FONAM. Promoción de la participación pública y privada en proyectos de Energía Renovable y Fortalecimiento de la capacidad de FONAM. Lima, Perú, p. 14. En: <http://www.fonamperu.org/general/energia/documentos/promox.pdf> (consultado el 18 de abril de 2014).

32 FONDO NACIONAL DEL AMBIENTE - FONAM. Promoción de la participación pública y privada en proyectos de Energía Renovable y Fortalecimiento de la capacidad de FONAM. Lima, Perú, p. 14. En: <http://www.fonamperu.org/general/energia/documentos/promox.pdf> (consultado el 8 de octubre de 2013).

33 OSINERGMIN. "Rol del Organismo Regulador en la Promoción de Energías Renovables". 2012, p. 23.

34 OSINERGMIN. "Rol del Organismo Regulador en la Promoción de Energías Renovables". *Ibidem*.

De acuerdo con los lineamientos de la Política Energética Nacional para la diversificación y seguridad de suministro, es conveniente impulsar la geotermia, principalmente por su característica de energía renovable y de posible sustituto parcial a fuentes de energía más caras, no renovables y más contaminantes como los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas). Impulsar la actividad geotérmica sería de gran ayuda y muy necesario para el país. Para completar los estudios de base e identificar proyectos específicos, será de mucha utilidad contar con el apoyo de instituciones multilaterales o agencias de desarrollo internacionales con experiencia en la materia y recursos técnicos y económicos disponibles. En ese sentido, la seguridad energética del país en las regiones con potencial de geotermia debería ser desarrollada con los recursos provenientes de las regalías gasíferas, el canon minero e hidrocarbúrfero, así como los recursos provenientes de préstamos de la Banca Multilateral para desarrollar energías renovables.

Hidroelectricidad

En el Perú tenemos como la principal fuente de energía renovable al agua; las hidroeléctricas han sido de suma ayuda porque han significado un gran ahorro de recursos y menos contaminación. El Ministerio de Energía y Minas es el encargado de otorgar el derecho eléctrico de concesión mediante el Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas. Asimismo, la energía hidráulica es una de las más convencionales, sin embargo, solo se considera renovables a las mini, micro y pico centrales hidroeléctricas, pues su impacto ambiental es mucho menor; no obstante, sí requieren de un instrumento de gestión ambiental que prevea sus posibles impactos a los recurso hídricos y la biodiversidad.

La seguridad energética del Perú debería incrementarse, con lo cual se podría diversificar nuestra matriz energética y hacernos menos dependientes del petróleo y otros combustibles fósiles existentes; sin embargo, la potencial suscripción de acuerdos energéticos internacionales con países vecinos como Brasil, Chile y Ecuador³⁵ podría alterar la seguridad energética a la que aspiramos, además de generar graves impactos ambientales en ecosistemas frágiles como la Amazonía, por lo que debería priorizarse el desarrollo de hidroeléctricas en la zona andina que tiene buen potencial hídrico históricamente.

35 MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS - MINEM. Para referencia de las interconexiones internacionales. En: <http://contenido.coes.org.pe/alfrescostruts/download.do?nodeId=85b37cac-cb11-4a28-af3e-035c00bc6df6> (consultado el 7 de octubre de 2013).

Cuadro N° 4. Clasificación, producción y equivalencias hidroeléctricas

Clasificación de las Micro Centrales Hidroeléctricas	Producción de Energía en kW	Equivalencias en kW
Pico centrales hidroeléctricas	Hasta 5 kW.	1 Kw = 20  50 W c/u. 1 Kw = 66  15 W c/u
Micro centrales hidroeléctricas	De 5 a 100 kW.	
Mini centrales hidroeléctricas	De 100 a 1,000 kW.	

Fuente: ITDG - Programa de Energía, Infraestructura y Servicios Básicos³⁶.

Elaboración: Lilyan Delgadillo Hinostrero.

Nueva luz: proceso de planificación energética

La planificación energética es una labor fundamental en la sostenibilidad económica del país, pues permite reconocer la demanda energética de los diferentes sectores productivos y las zonas residenciales, así como las zonas rurales, lo que a la postre coadyuvará a determinar la explotación de recursos energéticos que puedan servir para atender la demanda de energía de las generaciones futuras y, de esta manera, garantizar el desarrollo económico del país que tiene entre sus indicadores de pobreza la electrificación y el acceso a servicios públicos.

En ese orden de ideas, se tiene que identificar cuáles son las directrices que permitirán planificar nuestra matriz energética, diversificándola e invirtiendo recursos en aquellas formas de generación de energía que sean más sostenible para progresivamente depender cada vez menos de combustibles fósiles que tienden a agotarse con su uso y a la vez contaminan el ambiente.

³⁶ ITDG - Programa de Energía, Infraestructura y Servicios Básicos. Micro Centrales Hidroeléctricas: Una alternativa para el desarrollo rural. Lima, 2004, p. 5. En: <http://www.solucionespracticas.org.pe/publicaciones/pdf/microcentrales.pdf> (consultado el 8 de octubre de 2013).

Política energética en la misión y visión de los sectores de energía a nivel internacional

Una de las formas de verificar si un país cuenta con una adecuada planificación en su sector de energía es revisando la visión y misión del organismo rector en la materia. Así, se tiene que la visión y misión del Departamento de Energía de Estados Unidos es “Garantizar la seguridad y la prosperidad de los Estados Unidos al abordar sus desafíos energéticos, ambientales y nucleares a través de la ciencia transformadora y soluciones tecnológicas”³⁷. Esto es, se persigue garantizar la seguridad energética del país, lo que implica asegurar la satisfacción de su demanda interna. En ese sentido, el informe sobre el Estado de la Unión (12/02/2013), en su Tercera Política³⁸ establece que debe invertirse en fuentes de energía de origen norteamericano, aumentando la participación de fuentes renovables para mitigar los efectos del cambio climático. Asimismo, plantea apoyar los fondos para la seguridad energética y reducir a la mitad la energía desperdiciada en los hogares y negocios. En consecuencia, se persigue romper con la dependencia de importación de recursos energéticos, promoviendo la búsqueda de reservas energéticas en su propio país.

Por otra parte, la Secretaría de Energía de México asume como “misión y visión, respectivamente, el “Conducir la política energética del país dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional”³⁹.

Asimismo, el Ministerio de Energía de Chile tiene entre sus objetivos “elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector, velar por su cumplimiento y asesorar al Gobierno en todas aquellas materias relacionadas con la energía. El sector energía pueda realizar todas las actividades de estudio, exploración, explotación, generación, transmisión, transporte, almacenamiento, distribución, consumo, uso eficiente, importación y exportación, y cualquiera otra que concierna a la electricidad, carbón, gas, petróleo y derivados, energía nuclear, geotérmica y solar, y demás fuentes energéticas”. De esta forma se puede apreciar que Chile tiene una planificación energética, y que tiene como meta la diversificación de la matriz energética⁴⁰.

También, el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador “tiene como objetivo ser el ente rector del sector eléctrico ecuatoriano y de la energía renovable. Esta entidad es la responsable de satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país, mediante la formulación de normativa pertinente, planes de desarrollo y políticas sectoriales para el aprovechamiento eficiente de sus recursos. De esta manera se garantizará que la provisión de

37 En: <http://www.energy.gov/mision> (consultado el 9 de octubre de 2013).

38 En: <http://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2013> (consultado el 9 de octubre de 2013).

39 Secretaría de Energía de México, en: http://www.bnamericas.com/company-profile/es/Secretaria_de_Energia_de_Mexico-SENER (consultado el 19 de marzo de 2014).

40 Ministerio de Energía de Chile, en: <http://www.minenergia.cl/ministerio/objetivos-y-funciones.html>. (consultado: 19-03-14).

electricidad responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, establecidos en las políticas que lleva adelante el gobierno de la Revolución Ciudadana. Agreguemos que el citado Ministerio, a través del cumplimiento de la política nacional, entregará con eficiencia, innovación y calidad en su gestión, la electricidad a los ecuatorianos, procurando la soberanía energética, con responsabilidad social y ambiental, y el desarrollo de las competencias de su talento humano comprometido con el progreso del país⁴¹. Se puede notar así, que Ecuador tiene claramente, como meta, lograr la seguridad energética y garantizar el acceso al mayor número de personas de la energía eléctrica.

Lamentablemente, el Ministerio de Energía y Minas del Perú se encuentra a la deriva en materia de planificación energética, descuidando principios básicos, como el de la seguridad energética del país, como se puede apreciar en la visión del Sector que establece: “Promover el desarrollo sostenible de las actividades energéticas y mineras, **impulsando la inversión privada en un marco global competitivo**, preservando el medio ambiente y facilitando las relaciones armoniosas del sector” (2013). Nótese que no está haciendo mención siquiera al principio de seguridad energética, y se está privilegiando de manera desordenada las inversiones privadas sin un norte claro de las prioridades del Estado peruano. A mayor abundamiento encontramos en los objetivos generales del Ministerio de Energía y Minas (2013), que debe “Promover el desarrollo sostenible y competitivo del sector energético, **priorizando la inversión privada** y la diversificación de la matriz energética a fin de asegurar el abastecimiento de los requerimientos de energía en forma eficiente y eficaz para posibilitar el desarrollo de las actividades productivas y la mejora de las condiciones de vida de la población con inclusión social”. Claramente se observa la ausencia de principios del Sector Energía, tales como principio de equidad, rentabilidad y sostenibilidad; al generarse expectativas en el Sector Privado sin considerar los intereses generales de la nación. Advuértase que el Estado no tiene una planificación adecuada para desarrollar y priorizar proyectos que aseguren nuestra diversificación y seguridad energética al permitir que sean los privados los que determinen qué proyectos se van a realizar en función a la rentabilidad y no del interés social.

41 Ministerio de Electricidad y Energía Renovables, en:
<http://www.energia.gob.ec/el-ministerio/> (consultado: 19-03-14).

Principios del sector energético

Se define por principios aquellas líneas maestras que debe observar una determinada materia, política o disciplina para poder alcanzar sus objetivos y afirmarse en sus elementos más característicos. En ese sentido, los principios rectores de la política energética son guías en la aplicación de políticas públicas del Estado para implementar un planeamiento estratégico en el uso sostenible de la energía desde sus diversas fuentes, tanto provenientes de recursos renovables como los no renovables.

Podemos identificar –siguiendo a Gamboa y Cueto– entre los principios más importantes cinco (5) que deben orientar la Política Nacional Energética, tales como⁴²: el principio de equidad que tiene relación con el acceso de energía a las poblaciones más vulnerables del país, incluso por sobre la demanda industrial o minera; el principio de sostenibilidad, que se vincula básicamente al aprovechamiento de recursos energéticos respetando los ecosistemas y la calidad de vida de la población local impactada con el proyecto energético; por otra parte resulta fundamental el principio de seguridad energética que implica que el país asegure su demanda interna a través de un planeamiento estratégico que le permita depender cada vez menos de recursos energéticos foráneos, así como diversificar su matriz energética sobre la base de su potencial de recursos naturales renovables y no renovables; el principio de rentabilidad que se vincula a las utilidades económicas que debe brindar el proyecto energético, así como los beneficios sociales que deberá reportar al ciudadanía en general y no solamente al sector industrial o minero; por último, podemos mencionar el principio de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Principio de equidad

Tiene como fin primordial garantizar y priorizar el acceso a la energía a los más pobres para efectos de garantizar condiciones dignas de desarrollo. Una de las consecuencias de este principio es extender la energía eléctrica a las zonas rurales y ampliar la cobertura del sistema interconectado en lo posible a todo el territorio nacional, pero sin descuidar energías alternativas que pueden resultar más eficientes, económicas y rentables en una geografía compleja como la del Perú, tales como la energía eólica y la solar. Ciertamente, la lógica actual de la atención de la demanda de energía tiene como eje central los sectores extractivos, especialmente la minería, así como la industria sin tomarse en consideración la demanda de los sectores más pobres, ubicados en zonas rurales. Siempre que existan límites naturales, deberá realizarse una distribución justa de los beneficios y los costes entre las sociedades, entre las naciones y entre las generaciones presentes y futuras. En un extremo, un tercio de la población mundial no tiene acceso a la electricidad, mientras que la mayoría de los países industrializados consume mucho más de la parte que les corresponde. Los efectos del cambio climático sobre las comunidades más pobres se ven aumentados por injusticias energéticas masivas a nivel global. Si queremos

42 GAMBOA BALBÍN, César y CUETO LA ROSA, Vanessa. "Matriz Energética En El Perú Y Energías Renovables: VI. Hidroeléctricas y conflictos sociales: Recomendaciones para una mejor gestión ambiental". Edición 2012, p. 10.

combatir el cambio climático, uno de los principios a cumplir debe ser el de equidad y justicia, para que los beneficios de los servicios energéticos (como luz, calor, energía y transporte) estén al alcance de todos y todas: norte y sur, ricos y pobres. Solo así podremos crear una seguridad energética real y las condiciones para un auténtico bienestar de la humanidad⁴³.

Este principio se puede ver formalmente plasmado en la normatividad sobre electrificación rural en zonas más lejanas de las urbes cuando se prioriza “la electrificación de zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país, con el objeto de contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible, mejorar la calidad de vida de la población, combatir la pobreza y desincentivar la migración del campo a la ciudad”⁴⁴ y además de plantearse a la electrificación rural como mecanismo para “coadyuvar al desarrollo socioeconómico, promoviendo el uso productivo de la electricidad con el consecuente incremento de la demanda, a fin contribuir a garantizar la sostenibilidad económica de los Sistemas Eléctricos Rurales; sin afectar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para sus propias necesidades”⁴⁵.

A mayor abundamiento recordemos que la Ley General del Ambiente ya consagra el principio de equidad en sus aspectos generales cuando se establece que “el diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acción afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva”⁴⁶.

Reseña de los avances sobre la regulación de la electrificación rural

A la fecha tenemos un mecanismo de política de inclusión social del Estado destinado a expandir la frontera energética en los segmentos vulnerables de la población, el “Fondo de Inclusión Social Energético - FISE”⁴⁷, que consiste en la promoción de la masificación del uso de gas natural para uso residencial y vehicular en los sectores vulnerables, desarrollo de suministros energéticos y promoción de acceso al GLP en sectores vulnerables urbanos y rurales. Lamentablemente este tipo de energía no puede llegar a zonas rurales alejadas donde la electrificación rural con mecanismos convencionales o energías renovables tales como la solar, eólica o la geotermia, son opciones más sostenibles y viables dependiendo el ámbito geográfico donde se encuentre la comunidad.

43 Sven Teske, Arthouros Zervos, Oliver Schäfer. REVOLUCIÓN ENERGÉTICA: Perspectiva Mundial de la Energía Renovable. EREC – GREENPEACE. Enero, 2007. En: http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/revolucion-energetica-persp.pdf (consultado el 10 de setiembre de 2013).

44 Artículo 3 de la Ley general de electrificación rural, Ley N° 28749.

45 Artículo 3.3. del Reglamento de la Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2007-EM.

46 Artículo X del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

47 OSINERGMIN es el administrador temporal del FISE. Este encargo comenzó el 14 de abril de 2012 debiendo concluir el 13 de abril de 2014, fecha en la que el Fondo pasará a ser administrado por el Ministerio de Energía y Minas-MINEM.

La electrificación rural tiene como propósito desarrollar el principio de equidad y brindar energía eléctrica a los más pobres, acortando las enormes brechas entre los ciudadanos de la ciudad y el campo, brindándoles acceso al servicio básico de electricidad a la vivienda, resolviendo así las diferencias existentes en infraestructura entre las zonas urbanas y áreas rurales, incorporando a sus beneficiarios al mercado, al consumo y al desarrollo, permitiendo así su inclusión social con la finalidad de reducir la pobreza. En el Perú, la electrificación rural se remonta al siglo pasado con la Ley de la Industria Eléctrica, la cual tenía como finalidad otorgar incentivos de inversión privada; varios años después se trata de regular esta problemática mediante la Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural y su Reglamento, el mismo que fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 042-2011-EM, en que establece que la Dirección General de Electricidad (DGE) será la que califique los proyectos de electrificación como Sistemas Eléctricos Rurales (SER); así como se toma en cuenta el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) correspondiente al periodo 2013-2022, aprobado por Resolución Ministerial N° 580-2012-MEM-DM.

Equidad e inversión en energías renovables

El principio de equidad debe llevarnos a establecer objetivos y metas claras para impulsar energías renovables según el potencial energético de cada región del Perú. Ciertamente, quienes conocen la problemática de la electrificación rural saben que es sumamente complejo que las comunidades rurales se inserten en el sistema interconectado de electricidad, por lo que el Estado acierta al priorizarse en estas zonas el uso de fuentes de energía renovables como geotermia, minicentrales hidroeléctricas, biomasa, eólica y solar⁴⁸.

Así, con recursos del canon hidrocarburo y minero, debería invertirse en desarrollar energía eólica en Piura, Lambayeque e Ica que tienen un excelente potencial eólico y ya cuentan con planes y proyectos al respecto desde hace varios años, pero que por la falta de apoyo técnico y económico no han podido despegar.

Por otra parte, la energía solar tiene un potencial real en la zona andina de nuestro país donde las condiciones climáticas favorecen su desarrollo y, además, la convierten en el mejor mecanismo para electrificar pueblos, centros poblados y anexos que usualmente se encuentran muy alejados entre sí, resultando mucho más rentable a largo plazo la implementación de este tipo de energía que, combinada con la energía hidráulica, le darían seguridad energética a dichas zonas del país. Habría que tener especial cuidado con la energía proveniente de la biomasa, puesto que su desarrollo de manera no planificada puede generar deforestación, así como inseguridad alimentaria, también apropiación de tierras y desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas, como se ha podido apreciar en otras regiones del mundo. Ciertamente, la geotermia tiene un potencial muy importante en el país en las regiones donde existen fuentes de la misma, por lo que debería priorizarse por tener bajo impacto ambiental y social.

48 Artículo 81 del Reglamento de la Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2007-EM.

Principio de sostenibilidad

Es aquel que orienta las políticas públicas energéticas al desarrollo de proyectos de inversión de bajo impacto ambiental y que privilegia las energías renovables y menos contaminantes. En ese sentido se busca tener un equilibrio entre las necesidades sociales y económicas y la conservación del ambiente, así como de la calidad de vida de las poblaciones locales afectadas. Asimismo, el principio de sostenibilidad también se ha vinculado con la diversificación de la matriz energética y la eficiencia energética en toda la cadena productiva y de consumo; que tenga un mínimo de impacto ambiental y bajas emisiones de carbono, que contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad así como a la seguridad energética⁴⁹.

Adviértase que este principio también implica que se realicen los proyectos con la certificación ambiental correspondiente y con la debida realización de una consulta previa en los casos donde estén involucrados pueblos indígenas. No olvidemos que el artículo V de la Ley General del Ambiente ya consagró el principio de sostenibilidad cuando señala que la gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos ambientales e indígenas, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones. Este principio debe considerar la conservación de los biomas andinos y amazónicos, asegurando la continuidad de los procesos ecológicos y la conservación de la biodiversidad, buscando el bienestar social y económico de las poblaciones afectadas a través del reconocimiento de sus derechos, evaluación de riesgos, participación y distribución equitativa de los beneficios y respetando el patrimonio arqueológico y cultural.

Parte de la sostenibilidad implica tener buenas relaciones comunitarias entre el Estado y la población indígena desarrollando, por ejemplo, un buen procedimiento de Consulta Previa, sin embargo, lamentablemente, ningún proyecto de hidrocarburos, ni eléctrico, ha pasado por el citado procedimiento, debido a lo cual se ha generado, hasta la fecha, diversos conflictos sociales. Ante ello, se debe destacar que se encuentra pendiente de resolución una Acción de Cumplimiento interpuesta ante el Tribunal Constitucional sobre la adecuación de todas las concesiones mineras, hidrocarburíferas y eléctricas otorgadas entre los años 1995 a 2011⁵⁰.

49 MACHICAO, José Carlos y Olazábal Reyes, Juan, "Matriz Energética En El Perú Y Energías Renovables ", VII. Balance y Perspectivas del Aporte de la Energía al Desarrollo Sostenible en el Perú. Edición 2013, pp. 25-26.

50 Interpuesta por el instituto IDLADS; Expediente 13849-2011-AC, actualmente se encuentra en el Tribunal Constitucional.

Ampliación de gas en la Amazonía

Entre los años 2003 a 2007 se inició una agresiva promoción de lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana que no respetaba espacios protegidos de uso directo o indirecto, ni tampoco reservas territoriales indígenas para pueblos en aislamiento voluntario, lo que ocasionó conflictos sociales con pueblos indígenas amazónicos que reclamaban la implementación del derecho a la consulta previa, compensaciones por servidumbres mineras y remediación de pasivos ambientales de hidrocarburos.

Actualmente se continúan licitando lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana como es el caso del Lote 192, ex lote 1AB; además, se viene ampliando el Proyecto Camisea que ya cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado para la ampliación del programa de exploración y desarrollo en la locación de San Martín Este del Lote 88, y está en evaluación la ampliación del programa de exploración y desarrollo en el Lote 88, actividades hidrocarburíferas que afectan directamente la reserva territorial Kugapakori Nahua Nanti y vienen siendo cuestionadas no solo por la opinión pública, sino por procesos constitucionales de amparo⁵¹. Adviértase, adicionalmente, que en el ámbito de los Lotes 192 y 8 no se ha compensado ni indemnizado a las poblaciones indígenas cuyo territorio se ha afectado por las respectivas servidumbres hidrocarburíferas, razón por la cual actualmente se ha demandado al Ministerio de Energía y Minas, con el fin de que reconozca sus derechos a las poblaciones indígenas afectadas⁵².

Una muestra del caos y la falta de planificación energética y la ausencia de la aplicación del principio de sostenibilidad ha sido demostrado con el hecho de que hasta el año 2013 ninguna autoridad estatal quiso asumir la responsabilidad de identificar los pasivos ambientales del sector hidrocarburos, muchos de los cuales ya tenían 30 años de existencia y venían afectando a los territorios amazónicos y sus poblaciones indígenas, lo que infelizmente tuvo que resolverse mediante una acción de cumplimiento contra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que el 15 de julio de 2013 fue declarada fundada y se ordenó al citado ente estatal que cumpliera con identificar los pasivos ambientales en el sector de hidrocarburos⁵³.

De esta forma, se viene promoviendo la explotación de gas, petróleo e hidrocarburos en el Perú, generando conflictos sociales que incrementan los costos de transacción y afectan la gobernabilidad del país, por lo que aplicando los principios de sostenibilidad y equidad en el ámbito energético, debería desarrollarse la actividad hidrocarburífera respetando los espacios protegidos y los pueblos indígenas, especialmente los que se encuentran en aislamiento voluntario, así como con estudios de impacto ambiental que sean verdaderos instrumentos de mitigación y compensación de los impactos que genera el proyecto.

51 Expediente N° 15910-2012-AA en el Segundo Juzgado Constitucional de Lima y el Expediente N° 20685-2013-AA en el Primer Juzgado Constitucional de Lima, respectivamente.

52 Expediente N° 18192-2013-AA en el Décimo Juzgado Constitucional de Lima.

53 Demanda interpuesta por el instituto IDLADS; Expediente N° 7808-2012-AA en el Segundo Juzgado Constitucional de Lima.

No está de más indicar que nos preocupa que el Sector Energía no se encuentre adecuado al Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, razón por la cual es penoso que se haya tenido que demandar al Ministerio de Energía y Minas con el fin de que se adecúe a la citada disposición⁵⁴.

Cuadro N° 5. Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas protegidas de forma irregular hasta julio de 2010

Empresa Titular / Operador	Lotes en la Amazonía/Fecha	Departamento/ Región	Áreas Naturales Protegidas/ Fecha de Creación
Repsol YPF (Consortio)	57 (2003)	Cusco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Petrobrás	58 (2005)	Cusco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Hunt Oil/ Repsol YPF	76 (2005)	Madre de Dios	Reserva Comunal Amarakaeri (2002)
Burlington	104 (2005)	Loreto	Zona Reservada Pucacuro (2005)
Petrolifera	107 (2005)	Huánuco	Reserva Comunal Yanesha (1988)/ B.P. San Matias San Carlos (1987)
Pluspetrol	108 (2005)	Junín, Pasco, Ayacucho	Reserva Comunal Ashaninka (2003) / B.P. San Matias San Carlos (1987)
Sapet	111 (2005)	Madre de Dios	Reserva Nacional Tambopata (2000)
Cepsa	114 (2006)	Ucayali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Hocol	116 (2006)	Amazonas	Zona Reservada Santiago Comaina (1999)
Petrobrás	117 (2006)	Loreto	Zona Reservada Güeppi (1997)
Perenco	125 (2006)	San Martín	Bosque de Protección Altomayo (1987)
Burlington	129 (2007)	Ucayali	Zona Reservada Pucacuro (2005)
Cepsa	131 (2007)	Ucayali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Pacific Stratus	135 (2007)	Ucayali/Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Pacific Stratus (Consortio)	138 (2007)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Kedcom (Consortio)	160 (2008)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Total	16 lotes	10 Departamentos	12 Áreas Protegidas

Fuente: Gamboa, 2008 en <<http://www.inrena.gob.pe>> [10-11-08] <<http://www.perupetro.com.pe>> [25-07-09]⁵⁵.

⁵⁴ Expediente N° 7806-2012-AA que actualmente se encuentra en el Tribunal Constitucional del Perú.

⁵⁵ Derecho, Ambiente y Recurso Naturales - DAR. "Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?". Lima, 2011, p. 52.

Hidroeléctricas en la Amazonía

Actualmente, se está pensando en la posibilidad de desarrollar e implementar hidroeléctricas como fuente de energía en nuestra Amazonía peruana con el objeto de ser menos dependientes de los combustibles fósiles y poder satisfacer nuestra demanda energética nacional. Ello ha traído un conjunto de cuestionamientos sociales y ambientales, por ser un ecosistema frágil. El mayor interesado en que esta implementación se efectúe es Brasil, y es que actualmente existe un acuerdo energético –no aprobado aún– que deja gran preocupación, pues no sabemos cuáles serán sus ventajas y desventajas. Por lo tanto, consideramos que cualquier iniciativa de este tipo debe garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento de nuestros recursos naturales y tener claridad respecto a con quién nos integramos y cuál es el costo beneficio. Esta claridad es mucho más importante si esta integración compromete recursos energéticos estratégicos y a su vez amenaza con generar serios impactos sociales y ambientales negativos en la Amazonía⁵⁶.

De manera muy general, el acuerdo energético con Brasil que hasta ahora no se ha ratificado por el Congreso de la República, señala que todas las actividades que se realicen en el marco del mismo, deben efectuarse: a) bajo una comprobada viabilidad técnica, económica y socio-ambiental, y b) en un contexto de desarrollo sostenible y considerando los estándares ambientales nacionales, incluyendo los acuerdos internacionales ratificados por el Perú.

La experiencia brasilera en construcción de hidroeléctricas en la Amazonía no es muy favorable en términos socioambientales: un ejemplo claro es la hidroeléctrica de Tucuruí, que desplazó a 30 mil personas, incluyendo grupos indígenas y se cometieron una serie de violaciones contra los derechos humanos (DAR 2011: 6)⁵⁷. Sin duda, existe la necesidad de incluir salvaguardas sociales y ambientales más específicas en el Acuerdo con Brasil en materia socioambiental que actualmente son muy generales, especialmente considerando que será la primera vez que se construirían centrales hidroeléctricas con grandes embalses en la Amazonía peruana, que causarán notables impactos sobre la diversidad biológica y cultural; esta es la razón por la que se necesita realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como lo requiere la legislación ambiental nacional. El texto del Acuerdo debe especificar la elaboración de una EAE al conjunto de proyectos derivados de este, que estarían ubicados en la Amazonía peruana. Esta evaluación servirá para determinar con antelación los impactos sociales y ambientales indirectos y acumulativos, así como identificar alternativas de desarrollo energético ambiental y socialmente viables.

Coincidimos con Gamboa y Cueto en la opinión de que no se debe aprobar el Acuerdo Energético Perú-Brasil mientras el Gobierno peruano no presente un estudio exhaustivo de

56 DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR, ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES - SER, CENTRAL ASHANINKA DEL RIO ENE - CARE. El acuerdo energético Perú-Brasil: Los casos Pakitzapango e Inambari. Lima, 2012, p. 5.

57 DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR, ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES - SER, CENTRAL ASHANINKA DEL RIO ENE - CARE. El acuerdo energético Perú-Brasil: Los casos Pakitzapango e Inambari. Lima, 2011, p. 5.

cuánta electricidad vamos a necesitar en los próximos años y de qué fuentes la obtendremos. Asimismo, el Estado peruano no puede dar en concesión las centrales hidroeléctricas identificadas con potencial de exportación al Brasil (Inambari, Pakitzapango, Tambo 40, Tambo 60 y Mainique 1) mientras no presente y sea evaluado de forma transparente este estudio técnico.

Serra (2011) mencionó, por otra parte, que sería necesario priorizar la construcción de centrales hidroeléctricas por encima de los mil metros con el fin de limitar la deforestación y preservar la biodiversidad amazónica, entre otros impactos importantes.

Ciertamente, existe la necesidad de actualizar el marco normativo ambiental del sector eléctrico para establecer claramente las obligaciones ambientales de cada una de las fases de la producción de electricidad (generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad); y considerar, en los lineamientos de participación ciudadana, los derechos de los pueblos indígenas.

Principio de seguridad energética

Acorde al World Economic Forum, los fundamentos de un sistema energético seguro, son, en primer lugar, necesitar menos energía y, en segundo lugar conseguirla de fuentes que sean “invulnerables” por su diversidad y dispersión. Asimismo, la International Energy Agency menciona que se entiende por seguridad energética suministros adecuados, asequibles y fiables de energía⁵⁸. En ese sentido, el principio de seguridad energética nos permite orientar nuestros esfuerzos como país para garantizar, primero, la demanda de energía interna, asegurando que la energía que generemos satisfaga nuestras propias necesidades y solo exportando aquella que no resulte necesaria para satisfacer el mercado interno de energía; ello implica enfocar nuestros esfuerzos con el fin de que la generación de energía esté armonizada con los requerimientos internos de nuestro país, y de esta forma se dinamicen nuestros ciclos de producción y se acorte la brecha de pobreza al permitir un mayor acceso a la energía de la población local.

Para Gamboa, ello supondrá asegurar el horizonte de demanda nacional en los próximos 50 años, y evitar poner a disposición las reservas para otros mercados (extranjeros) en desmedro del mercado nacional. En el contexto nacional ya tenemos alguna legislación que habla de la seguridad energética y promueve el desarrollo del polo petroquímico en el sur del país, la Ley N° 29970 aprobada en diciembre de 2012. Esta norma establece una serie de medidas para el afianzamiento de la seguridad energética del país mediante la diversificación de fuentes energéticas, la reducción de la dependencia externa y la confiabilidad de la cadena de suministro de energía.

Este principio implica la búsqueda de tecnología que permita almacenar la energía excedente en el presente, para satisfacer demandas futuras; este sería el caso del litio, que permite almacenar

⁵⁸ Ver presentación de Edwin Quintanilla en el Congreso de Regulación Perú, 2013. <http://congresoregulacionperu2013.com/presentacion/edwinquintanilla.pdf> (consultado el 28 de setiembre de 2013)

energía de una manera eficiente para productos tecnológicos fundamentales para nuestra sociedad. Es evidente que es ideal no depender de importaciones de energía, sin embargo, históricamente es nuestra realidad la importación de hidrocarburos para el funcionamiento de las industrias y parque automotor, lo que debería ir cambiando progresivamente con el impulso de proyectos hidroeléctricos, gasíferos, biocombustibles, así como los proyectos alternativos de energía solar y eólica⁵⁹.

Con relación a este principio, podemos mencionar un claro ejemplo en el que se podría ver vulnerado: el acuerdo energético entre Perú y Brasil, específicamente en su artículo 2: Objeto (...) "establecer el marco legal que promueva el desarrollo de la infraestructura necesaria en territorio peruano para la producción de electricidad necesaria en el territorio peruano para la producción de electricidad destinada a su mercado interno, y la exportación de los excedentes de potencia y energía eléctrica asociada al Brasil, con el objetivo de viabilizar la interconexión entre los sistemas interconectados nacionales de las partes".

La duda yace en cuáles son los supuestos excedentes de electricidad que serán entregados al Brasil, pues no se conoce a ciencia cierta cuánta electricidad necesitaremos para cubrir la demanda interna del país en el futuro y si realmente tendremos estos excedentes. El Acuerdo señala claramente que la producción, en primer lugar, es para satisfacer la demanda peruana y los excedentes de potencia y energía eléctrica para Brasil. El problema consiste en que en el Perú no tenemos claro cuánto de energía necesitamos para el futuro, por lo cual no podemos hablar de cuáles serán aquellos excedentes que deberíamos otorgar a Brasil⁶⁰.

Así pues, según la propuesta peruana, nuestro país tendría que reservar para Brasil, por lo menos, el 30% de la energía producida, a lo que se suma el riesgo de cubrir "compensaciones" si se modificaran los valores de exportación de electricidad. La situación antes descrita nos indica que estaríamos nuevamente frente a un accidentado panorama, en el cual un recurso nuestro y abundante que podría asegurar la demanda interna, podría ser exportado sin siquiera saber cuál es la real necesidad de energía de Perú, a largo plazo. Las lecciones aprendidas de Camisea nos deben servir de ejemplo, para no repetir los mismos errores⁶¹. Esto hace que se ponga en riesgo nuestra seguridad energética nacional. Considerando que no sabemos cuánta electricidad necesitaremos ni de qué fuentes la obtendremos, el Acuerdo pone en riesgo nuestra seguridad energética nacional en el sentido que solo después de 15 años de entrada en vigencia podremos plantear mejoras o modificaciones al mismo.

59 Cfr. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – DAR, ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES – SER, CENTRAL ASHANINKA DEL RIO ENE - CARE. El acuerdo energético Perú- Brasil: Los casos Pakitzapango e Inambari. *Ibidem* p. 26

60 Numeral 2 del Artículo 77 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

61 CAMISEA EL PERÚ PRIMERO, Edición Mayo 2012, p. 7.

Principio de rentabilidad

Nos permite elegir los proyectos energéticos que son económica, social y ambientalmente más ventajoso para nuestra sociedad. Ello implica que el proyecto energético deberá internalizar los costos económicos y ambientales de su implementación y compensará a los afectados los impactos negativos que puedan sufrir a raíz del mismo, advirtiendo que en algunos casos ello implicará una valoración económica ambiental para compensar los efectos nocivos que el proyecto pueda generar en el medio ambiente.

Cuestionamiento a la viabilidad económica de las hidroeléctricas en la Amazonía

En relación a la implementación de hidroeléctricas como fuente de energía renovable, en la Política Nacional Energética, señala en su primer objetivo el “Priorizar la construcción de hidroeléctricas eficientes como base para la generación eléctrica nacional”; asimismo su segundo objetivo señala: “Promover la inversión privada en las actividades energéticas, correspondiendo al Estado ejercer su rol subsidiario”. En tal sentido, podemos decir, por un lado, que el Estado desea y quiere que se implemente hidroeléctricas para el abastecimiento de energía en nuestro territorio, pero, por otro lado, el financiamiento para esa implementación la deben realizar empresas privadas. Ahora, como bien señaló Cueto (2012: 17)⁶², el Perú, antes de pensar en dicha implementación, debe considerar las experiencias ganadas por nuestro país vecino, Brasil, con relación a las represas, y propone lo siguiente:

- Tener claro el rol que jugará el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en las negociaciones con el Perú, sobre todo considerando que la construcción de hidroeléctricas necesita más apoyo financiero del que tradicionalmente se requiere para un EIA.
- Análisis social previo de las experiencias en construcción de represas en la Amazonía.
- Generar condiciones previas de transparencia, planificación y participación ciudadana en el proceso de diseño, análisis e implementación de acuerdos.

Otro punto a tomar en cuenta respecto a la viabilidad de hidroeléctricas en la Amazonía, especialmente en ecosistemas frágiles, es la elaboración de estudios de valorización económica que reflejen las posibles pérdidas que dichas inversiones pueden ocasionar, todo esto porque la construcción de hidroeléctricas presenta costos ambientales, ya sea una de ellas o en su conjunto (varios proyectos). A manera de ejemplo tenemos el proyecto de Inambari en el que su EIA reveló que se deforestarían unas 96,000 hectáreas de bosques con un valor total de US\$6,600 por hectárea, es decir, un valor total de US\$636 millones. Asimismo, se señala que el 24% de la generación de Inambari para el Perú, el valor actual neto

62 GAMBOA BALBÍN, César y CUETO LA ROSA, Vanessa. “Matriz Energética En El Perú Y Energías Renovables: VI. Hidroeléctricas y conflictos sociales: Recomendaciones para una mejor gestión ambiental”. Editorial Fundación Friedrich Eber (FES), Lima, 2012, p. 17.

del canon hidroenergético, con una tasa de descuento del 12%, sería US\$76 millones y el de los costos ambientales y sociales sería de US\$319 millones. En consecuencia, no considerando otros costos ambientales y sociales la realidad es que no necesariamente se obtendrá una alta ganancia económica por la generación eléctrica teniendo en cuenta estos factores no valorizados, por lo que deberá considerarse aunque sea mínimamente, la compensación o el pago por los servicios ambientales que dejarían de prestarse en dichas áreas (Cueto y Gamboa 2012: 37)⁶³. Por lo tanto, es importante visualizar las aristas que ello conllevaría, y conocer los beneficios y pérdidas por la construcción de hidroeléctricas⁶⁴. Y si a ello le sumamos:

- 60 centros poblados desplazados (3,500 personas).
- 5 millones de toneladas CO2 emitidos a la atmósfera.
- 100 millones de US\$ perdidos (106 kilómetros de carretera inundados).
- Destrucción del hábitat de 14 especies de mamíferos.
- 37 mil hectáreas de bosque inundados (37 mil veces la superficie del Estadio Nacional bajo agua).
- Destrucción de 6 sistemas de agua dulce en 4 cuencas hidrográficas.
- Millones de toneladas de Metano (CH4) emitidas.
- 400 millones de US\$ de nueva inversión para el nuevo trazo de la carretera.

No negamos que las inversiones son importantes para el país, pero estas deben darse y conjugarse con una serie de procesos de planificación y de cumplimiento del marco jurídico ambiental y social que nos ayudarán a obtener los mejores beneficios a nuestros recursos naturales a largo plazo. Para ello, el análisis de los procesos en torno a principios de gobernanza nos permitirá obtener lecciones aprendidas y visibilizar cuellos de botella que impiden generar decisiones políticas equilibradas (Cueto y Gamboa 2012: 63)⁶⁵.

Principio de participación ciudadana y rendición de cuentas en el sector de energía

Un Estado de Derecho constitucional y democrático se caracteriza por compartir sus decisiones, medidas administrativas y políticas públicas, especialmente aquellas que tienen repercusión en el interés general o social, y que implican un impacto directo, no solo sobre las generaciones presentes, sino también sobre las futuras. Y ello es así porque nuestros gobernantes se deben a quienes los eligieron y también a los que votaron en su contra, ambos con igual derecho para fiscalizar la gestión pública entrante, a través de la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que comprende acceso a información pública, formulación de denuncias, y participación en la aprobación de instrumentos de gestión pública, planes, y normas que rigen los diferentes subsectores.

63 Ibidem, p. 37.

64 Ibidem, pp. 36-37.

65 Ibidem, p. 63.

En ese sentido, la planificación del sector energía debería ser consensuada con la sociedad civil, los gobiernos locales, gobiernos regionales, universidades, colegios profesionales interesados, pueblos indígenas, y organizaciones de usuarios de la misma, no se puede seguir adoptando políticas energéticas en gabinete y de manera inconsulta, sin escuchar críticas ni recibir los aportes de los actores interesados, que posteriormente pueden hacer rendir cuenta a sus gobernantes sobre las decisiones adoptadas de manera participativa y transparente.

No son buenos ejemplos de transparencia ni participación ciudadana el Acuerdo Energético de Perú-Brasil, ni la propia Política Nacional de Energía, ni el proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental como el del Proyecto Hidroeléctrico de Inambari o el Proyecto Camisea, en el que la transparencia y el acceso a la información brillaron por su ausencia, y es ello justamente lo que generó conflictos socioambientales en el ámbito de compensaciones por servidumbres o en el plano político por el presunto mal negocio que significó para el Perú, exportar gas del lote 56, sin tener certeza de su demanda energética futura. Sin duda, la participación ciudadana resulta fundamental en los usos finales de la energía y la eficiencia energética, donde el principio de equidad y el de rentabilidad social también deben ser considerados como mecanismo para lograr consensos, legitimidad social y prevenir futuros conflictos sociales derivados de haber prescindido en esta decisión de la sociedad civil, usuarios potenciales y beneficiarios priorizados.

Conclusiones

Del análisis técnico-legal realizado podemos concluir que el Perú es un país dependiente del petróleo y que existe la necesidad de diversificar nuestra matriz energética, no solo a través de la explotación de gas natural que hoy proviene fundamentalmente del Proyecto Camisea, sino desarrollando una planificación energética tanto nacional como regional, que permita explotar los recursos energético existentes en cada región y de esta forma asegurar la satisfacción de nuestra demanda interna. Indudablemente, requerimos realizar estudios técnicos para saber la cantidad de energía que necesitaremos y tomar decisiones respecto a las fuentes de energía que se deben implementar para satisfacer nuestra demanda energética interna, y cuál sería la más adecuada para determinado territorio, puesto que, como sabemos, hay energías que son muy útiles en determinadas regiones, como por ejemplo, la energía eólica en la costa peruana, por los fuertes vientos existentes en él, en tanto que la geotérmica es una esperanza prometedora de energía confiable, eficiente y segura en las zonas andinas que depende del desarrollo de un marco regulatorio que hoy no existe. Adviértase que, lamentablemente, nuestro país es un importador de petróleo y la producción de crudo ha venido decreciendo; es debido a Camisea y los lotes adyacentes que producen líquidos y condensados de gas natural que se revierte en parte la caída del crudo. Frente a ello, se debe incidir en reemplazar los combustibles fósiles por energías renovables e hidroeléctricas, es decir, utilizar energías limpias como son la geotérmica, energía solar, energía eólica y otras que generen menos impactos negativos a nuestro medio ambiente.

También resulta importante, para realizar una planificación, tener determinados principios de políticas públicas energéticas (tales como seguridad, equidad, sostenibilidad, rentabilidad y participación ciudadana) que respondan a los compromisos internacionales del Estado peruano vinculados al cambio climático. No podemos como hasta ahora viene ocurriendo permitir que sea el sector privado quien decida qué proyectos se promueven en función a la rentabilidad del mismo, requerimos que el Estado tenga claridad sobre cómo satisfacer la demanda energética interna, y asegure el crecimiento económico del país. Otro punto importante que debemos trabajar es el tema del sector transporte, para lograr que priorice el uso del gas en reemplazo del petróleo como combustible para el funcionamiento de los vehículos, ya que son muy pocos los que han hecho tal conversión; esto con la finalidad de promover en mayor medida el uso del gas y depender menos del petróleo, pues a diferencia de este último, el gas natural resulta menos contaminante a nuestro medio ambiente, y también resulta menos costoso, lo que redundará en una menor inflación al abaratar el costo del transporte de artículos de primera necesidad desde el campo a la ciudad.

No negamos que las centrales hidroeléctricas son una opción para obtener la energía que requerimos en los próximos años, sin embargo podemos concluir que el lugar idóneo para su instalación no es nuestra Amazonía, no sólo por ser un ecosistema frágil, pues además implicaría desplazamientos de pueblos indígenas y de territorios, afectación a áreas naturales protegidas, afectación de derechos de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial lo que haría que se originen conflictos sociales, ambientales y económicos; el mejor lugar para la instalación de centrales hidroeléctricas es el entorno andino, donde encontramos caídas naturales de agua; cabe precisar que estas inversiones requieren un previo estudio de factibilidad para cada caso en concreto.

Recomendaciones

Preocupa que la autoridad ambiental nacional (MINAM) no promueva la transparencia en el acceso a la información pública relacionada al desempeño de las unidades ambientales de los sectores que aprueban Estudios de Impacto Ambiental en los subsectores de hidrocarburos y electricidad que, como se sabe, han sido sujetos a una evaluación y como resultado se ha descubierto que tienen graves deficiencias en el momento de evaluar los proyectos en sus aspectos ambientales y sociales. El documento que contiene dicha información no ha sido socializado de manera oficial, nos referimos al informe consolidado que contiene el resultado de la Evaluación al Estudio de Impacto Ambiental, realizado por la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión del Ministerio del Ambiente, por lo que existe actualmente una Acción de Habeas Data, la cual se ha ganado en Primera Instancia; pese a ello, la autoridad estatal se resiste a brindar dicha información⁶⁶.

66 Expediente N° 22166-2011-HD, que se encuentra en el Segundo Juzgado Constitucional de Lima de la Corte Superior de la Justicia de Lima.

Se ha querido hacer un recuento del estado actual de la planificación energética y plasmar, a través de ella, la necesidad de respetar cinco principios para construir una diversificación de la matriz energética de manera planificada, consensuada y participativa, todo lo contrario de lo que se ha hecho hasta la fecha, y esta es una de las causas de la alta conflictividad que genera la ejecución de los megaproyectos del sector de energía, que se deciden desde el Poder Ejecutivo y sin debate público ni transparencia.

Para la implementación de política energética recomendamos se observen los principios antes reseñados, lo que implica que el proyecto energético sea sostenible en sus aspectos sociales y ambientales, lo cual solo se logrará con instrumentos de gestión ambiental que garanticen el derecho a un ambiente sano y equilibrado y el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas. También implica que tengamos un sistema nacional de evaluación de impacto ambiental que dé garantía de independencia, objetividad y eficiencia en la tramitación de las certificaciones ambientales correspondientes, superando en ese proceso las certificaciones sectoriales para pasar a una centralizada por una autoridad que no esté involucrada en el procedimiento del otorgamiento de la concesión energética.

Tenemos la obligación de diversificar nuestra matriz energética, enfatizando el desarrollo de proyectos de geotermia e hidroeléctricas con bajo impacto ambiental, así como desarrollar tecnología que nos permita aprovechar de manera masiva en la zona rural, la energía eólica y solar así como explorar el potencial de los biocombustibles en determinadas regiones de nuestro país.

Bibliografía

Alza, C. & Ipenza, C. (2007) La gestión pública inconexa: El caso de la política ambiental propósito de la superposición de los lotes de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas (p. 104). Lima: Editorial Apeco.

Carhuatocto, H. (2009) Guía de Derecho Ambiental (p 700). Lima: Editorial Juristas. Perú.

(2011). ¿Gobernanza en Inambari?: Informe legal de evaluación del cumplimiento del proyecto Inambari respecto de la legislación en materia ambiental, participación ciudadana y transparencia y accesos a la información pública en el marco de la gobernabilidad ambiental nacional (p. 48). Lima: Derecho, Ambiente y Recurso Naturales -DAR.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. “Energías renovables en el Planeamiento estratégico del mediano y largo plazo” (p. 55). Lima, 2012. En: <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/2683271b-c869-4c2c-ba04-a45531c61830> (consultado el 17 de setiembre de 2013).

Comisión Holandesa para la Evaluación Ambiental - NCEA. “Asesoramiento sobre la evaluación ambiental en el Sector petrolífero y gasífero”. Mayo 2011. En: <http://www.commissiener.nl/docs/cms/KS%2011%20Oil%20and%20gas%20sector%20spaans.pdf> (consultado el 18 de setiembre de 2013).

Cueto, V. (junio 2011). “Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y exportación de excedentes al Perú - Buscando la gobernanza energética en el Perú” (p. 108). Lima: Derecho, Ambiente y Recurso Naturales – DAR.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR (2011). “Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?”. Lima, p. 189.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, Asociación Servicios Educativos Rurales - SER, Central Ashaninka del río Ene – CARE (2011). El acuerdo energético Perú- Brasil: Los casos Pakitzapango e Inambari (p. 19). Lima.

Defensoría del Pueblo (2006). “El Proyecto de Camisea y su efectos en los derechos de las personas” (p. 101). Informe defensorial N° 103. Lima

Dourojeanni, M. y otros (2009). Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro? (p. 160). Lima: Derecho, Ambiente y Recurso Naturales – DAR.

Galarza, E. (2004). Economía de los recursos naturales (p. 291). Lima: Universidad del Pacífico. Editor Derecho, Ambiente y Recurso Naturales – DAR.

Galarza, E et al (2003). Ruta hacia el desarrollo sostenible del Perú (p. 108). Lima: Universidad del Pacífico.

García, H. (2013). "Matriz energética en el Perú y energías renovables: VIII. Barreras para el desarrollo de la bioenergía" (p. 53).

Gamboa, C. (2012). "Hidrocarburos en el Perú: Cómo hacer para reducir nuestra dependencia de los hidrocarburos sin comprometer nuestro futuro" (p. 209). En: Transiciones. Alayza, A. y Gudynas, E. (Editores). Lima: CEPES.

Gamboa, C. & Cueto, V. (2012). "Matriz energética en el Perú y energías renovables: VI. Hidroeléctricas y conflictos sociales: Recomendaciones para una mejor gestión ambiental" (p. 72).

Gamboa, C. et al. (2008). ¿El Estado peruano cumplió con Camisea?: Diagnóstico final sobre el cumplimiento de los compromisos del Perú en el ámbito del Proyecto Camisea (p. 108). Lima: Derecho, Ambiente y Recurso Naturales – DAR.

(2008). Análisis de los contratos del Gas de Camisea (p. 116). Lima: OXFAM y DAR.

Gorriti, G. Petroaudios (p. 125). Lima: Planeta.

Greenpeace. Eficiencia energética: Primer paso. Enero, 2008, p. 51. En:<http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/3/eficiencia-energetica-primer.pdf> (consultado el 19 de setiembre de 2013).

Instituto Peruano de Economía – IPE. "Regalías mineras, petroleras y gasíferas". En: <http://ipe.org.pe/content/regalias-mineras-petroleras-y-gasiferas> (consultado el 16 de setiembre de 2013).

Inter-american Development Bank (junio del 2004). Mercados energéticos. "La integración energética en el Pacto Andino" (p. 55). Buenos Aires En: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/end_la_integracion_energetica_en_el_pacto_andino.pdf (consultado el 18 de setiembre de 2013).

Junceda, J. Derecho ambiental en el Amazonas. Un reto para Sudamérica (p. 138). Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

La Torre, L. (1998). ¡Solo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana (p. 266). Lima: IWGIA.

Machicao, J. y Olazábal, Juan, "Matriz energética en el Perú y energías renovables: VII. Balance y Perspectivas del Aporte de la Energía al Desarrollo Sostenible en el Perú". Edición 2013, p. 45.

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Transferencia a Gobierno Nacional, Regional y Locales - "Canon". En: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=454&Itemid=100959 (consultado el 16/09/2013).

Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES (enero de 2012). "Elaboración de la nueva matriz energética sostenible y evaluación ambiental estratégica, como instrumento de planificación" (p. 72). Lima.

Organismo Supervisor de la Inversión en energía y minería – OSINERGMIN. "Rol del Organismo Regulador en la Promoción de Energías Renovables". Lima, Perú, 2012.

(2008). "Regulación del Gas Natural en el Perú: Estado del arte al 2008" (p. 189). Lima. En: http://www2.osinerg.gob.pe/Infotec/GasNatural/pdf/Regulacion_Gas_Natural_Peru.pdf (Consultado el 19 de setiembre de 2013)

Patrón, P. (2011). ¿Energía o REDD? Primero EAE Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú: Próximos pasos (p. 118). Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR. Schuldt, J. (2005). ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización (p. 258). Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Teske, S., Zervos, A. & SCHÄFERO. (2007). Revolución energética: Perspectiva Mundial de la Energía Renovable (p. 95). Editorial EREC - GREENPEACE.. En: http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/r-evoluci-n-energetica-persp.pdf (consultado el 10 de setiembre de 2013).

Uribe, C. (2008). Un modelo para armar (p. 243). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Urrunaga, R. et al. (2012). Nuevas rutas para la mejor regulación (p. 188). Lima: Universidad del Pacífico.

La participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas: Políticas Públicas para un nuevo rol de la minería y los hidrocarburos en el Perú

Martin Scurrah, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y
Anahí Chaparro, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP)



Los autores reconocen y agradecen las valiosas contribuciones de Javier Jahncke, Mario Zúñiga, Armando Mendoza y Paul Maquet, las cuales han enriquecido los contenidos de este documento. Sin embargo, los eximen de cualquier responsabilidad por las opiniones aquí expresadas.

Contexto

Este documento presenta un análisis de la situación actual de las políticas públicas referentes al derecho de los ciudadanos a la participación en el sector extractivo –centrándose en las industrias de minería, petróleo y gas– y los derechos de los pueblos indígenas, en particular el de la consulta previa, en el Perú. A partir de ello, se elaboran algunas propuestas que contribuirán a crear las condiciones para la transición hacia un país postextractivista con una democracia participativa e intercultural que reconozca y abrace su condición plurinacional.

Participación ciudadana

Se sostiene que, para lograr una sociedad plenamente democrática, se necesita no solamente profundizar y perfeccionar los mecanismos e instrumentos de la democracia electoral, sino también los de la democracia participativa referidos a la participación ciudadana, la cual se define como los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos inciden en las decisiones públicas sin la mediación de los partidos políticos (Remy 2005:14). Esta influencia de los ciudadanos en las decisiones y políticas que les afectan se exige con mayor urgencia en los sectores económicamente estratégicos del país, como son las industrias extractivas. También se sostiene que una sociedad plenamente inclusiva reconoce la existencia de ciudadanos con derechos especiales, como son los pueblos indígenas, entre otros¹, y promueve el ejercicio de esos derechos, aceptando las limitaciones que este ejercicio puede imponer sobre las actividades extractivas dentro de una visión del país como democrático, plurinacional e intercultural.

La participación ciudadana es un derecho fundamental contenido en la Constitución Política de 1993 donde el artículo 2 consagra el derecho de acceso a información de las entidades públicas y el artículo 31 promueve el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural del país. La participación ciudadana, en su acepción más amplia, abarca tanto la participación influyente de los ciudadanos en general en la toma de decisiones y formulación de políticas que les afecten como los derechos a la participación y a la consulta de los ciudadanos con derechos especiales, y se desarrolla en la Ley de Participación Ciudadana N° 26300 y en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades².

Otras normas que establecen mecanismos de participación ciudadana se encuentran dispersas en la legislación sobre el acceso a la información y la transparencia (Ley N° 27806) y la normatividad propia de cada sector como, por ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental N° 27446 o la Ley General del Ambiente N° 28611 o los Decretos Supremos que reglamentan la participación ciudadana en los sectores de energía y minas (DS N° 028-2008-EM y DS N° 012-2008-EM).

1 Como mujeres, discapacitados, adultos mayores, etc.

2 Incluyendo lo referente al presupuesto participativo, los planes de desarrollo concertados y las mesas de concertación.

En el contexto de las industrias extractivas, Castillo y Ávila (2009: 31) señalaron que la participación puede concebirse como un fin en sí mismo o como un medio para prevenir o disminuir los conflictos entre las empresas y la población, y lograr la integración de las actividades mineras y de hidrocarburos en un proceso de desarrollo local y regional armónico y democrático, o como una combinación de ambos. Distinguieron cuatro categorías o concepciones de participación: la entrega y recepción de información, un insumo para la toma de decisiones, la licencia o el consenso social, y el consentimiento. Estas categorías representan una escala que va de una participación menos intensiva a otra más intensiva, y de menor influencia a mayor, es decir, desde receptora (entrega y recepción de información) hasta decisoria (consentimiento). En los casos que la población decida apoyar las actividades mineras y de hidrocarburos, estas deberán integrarse a los procesos de desarrollo local y regional de manera armónica y democrática, aunque se reconoce que en la realidad esto no suele ocurrir. Estas observaciones alertan de la multidimensionalidad del concepto de participación que puede variar en términos de quién está o no está incluido en ella; las clases o tipos de decisiones en las cuales se ejerce la participación; el grado de influencia que se permite sobre las decisiones; las condiciones que promueven la participación eficaz e influyente; etc.

Consulta previa

Por su parte, el cumplimiento del derecho a la consulta previa para pueblos indígenas es obligatorio en el Perú desde 1995, cuando entró en vigencia el Convenio 169 de la OIT. Inmediatamente después de su ratificación, las organizaciones indígenas, con el apoyo de sus aliados, empezaron a capacitarse en el uso de este instrumento, el cual se convirtió en una de sus principales demandas en un contexto marcado por un creciente número de conflictos vinculados a la expansión de las industrias extractivas, la discusión internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, en particular en los países de la región –como en los casos de las nuevas Constituciones de Ecuador y Bolivia, la promulgación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y las sentencias de la CIDH para los casos de *Awas Tingni* contra Nicaragua (2001), *Saramaka* versus Surinam (2007) y *Sarayaku* versus Ecuador (2012), entre otras, en las que no solo se ha enfatizado la obligación del Estado de consultar, sino de obtener el consentimiento libre previo e informado de estos pueblos³ y la implementación de consultas populares en el país. No obstante, el Estado se resistía a poner en práctica este derecho. Argumentaba que este no se podía aplicar sin una reglamentación que especificara los procedimientos a seguir, yendo en contra del orden jurídico que otorga a los convenios internacionales ratificados por el Estado el mismo rango que la Constitución.

3 Esta discusión tiene varios precedentes importantes en la región, como el establecimiento de autonomías indígenas en Panamá y Nicaragua, la oposición ante las celebraciones por el “V Centenario del Descubrimiento de América” a lo largo del continente, la lucha del movimiento zapatista en México y los levantamientos indígenas en Ecuador y Bolivia a principios de los 90 (Bengoa 2007).

En tanto esta demanda de los pueblos indígenas iba cobrando mayor presencia, el MINEM optó por mejorar los mecanismos de participación ciudadana de cada subsector en un intento de presentarlos como mecanismos cumplidores de los mandatos del Convenio 169. A pesar de interpretar estos cambios como una mejora, para la sociedad civil esto no representaba un procedimiento que cumpliera con estos estándares internacionales o que protegiera y respetara los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La confusión que creaban estos artículos ha sido recientemente reconocida por la Corte Suprema en la sentencia N° 2232-2012, de mayo de 2013. Como respuesta a la demanda que presentó el Instituto de Defensa Legal, esta sentencia declara inconstitucionales el artículo 2.1 del Decreto Supremo N° 012-2008-MEM –que aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana en actividades de hidrocarburos– y el artículo 4 del Decreto Supremo N° 028-2008-MEM para las actividades mineras, los cuales señalaban que el derecho a la consulta previa se ejercía a través de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en estas normas (Vigilante Amazónico 2013).

Fue después del paro amazónico de 2008 y 2009 –que conllevó a las lamentables muertes en la “Curva del Diablo”, en la provincia de Bagua– que el tema del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas cobró mayor visibilidad. Las causas de este conflicto se remontan al progresivo deterioro de las condiciones de vida de esta población, vinculado a la pérdida de control sobre su territorio y al detrimento de su salud, debido a la expansión de las colonizaciones agropecuarias o especulativas, la explotación de recursos naturales, y la construcción de vías de penetración, entre otras políticas que pretendía afianzar el gobierno de Alan García con la promulgación de 99 decretos legislativos, aprovechando las facultades otorgadas por el Congreso para facilitar la implementación del TLC con Estados Unidos y amparándose en el discurso del “perro del hortelano” (Manacés y Gómez 2010). Este enfrentamiento marcó un punto de quiebre en la relación de los pueblos indígenas con el Estado. Para sus organizaciones, estos hechos ratificaron una noción ya antes percibida de que se tenía que llegar a altos niveles de violencia –o a la amenaza de esta posibilidad– para que el Estado accediera a sentarse a dialogar. Para algunos empresarios, el gobierno cometió el error de demostrar que tomando carreteras podían obtener lo que querían, incitando a que se repitan estos conflictos violentos (Bebbington, Scurrah y Chaparro 2013).

A pesar de que la importancia de la consulta previa se posicionó en la agenda pública nacional, la mesa conformada luego del enfrentamiento en Bagua para abordar este tema no logró mayores avances. Esta presentó una propuesta que fue retomada por la Comisión de Pueblos Amazónicos, Andinos, Afroperuanos y Medio Ambiente del Congreso y discutida, junto con el anteproyecto de la Comisión de Constitución –liderada por el APRA– y otros insumos proporcionados por la Defensoría del Pueblo, entre otros actores, en el pleno del Congreso. Sin embargo, la discusión quedó estancada después de que el proyecto de ley elaborado a partir de este debate fuera aprobado por el legislativo y que el expresidente García planteara una serie de observaciones, siendo las más criticadas: la descalificación de que las comunidades campesinas puedan ser consideradas como pueblos indígenas, que se ha mantenido durante

el gobierno de Ollanta Humala; el planteamiento de que, en caso no se logre el acuerdo entre las partes, el Estado decidiría conforme a la ley, lo que se incluyó finalmente en la norma aprobada; y la propuesta de eliminar que los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional tengan que ser consultados.

Fue con el cambio de gobierno en 2011 que, retomando las promesas electorales referidas a la Ley de Consulta, esta se aprobó por unanimidad en el Congreso. Luego de la presión nacional e internacional provocada por los hechos de Bagua⁴, todos los partidos políticos defendieron este derecho, mientras que la sociedad civil y, en particular, las organizaciones indígenas, celebraron la promulgación de la ley como una victoria. Pero las críticas no demoraron en llegar. Una vez iniciada la reglamentación, surgieron varios temas de debate entre las organizaciones indígenas y los representantes de los distintos sectores del gobierno, lo que ocasionó que cuatro de las seis organizaciones nacionales que estaban participando se retiraran del proceso y reclamaran la revisión de la ley. Finalmente, el reglamento se modificó a último momento –añadiendo que el resultado de la consulta no es vinculante a menos que se llegue a un acuerdo entre las partes y reduciendo los plazos de distintas etapas del proceso– y no incorporó varios de los puntos demandados por las dos organizaciones indígenas que se quedaron para aportar en su elaboración, como que se considerara la consulta antes del otorgamiento de concesiones, la falta de identificación de los casos en que sería necesario alcanzar el consentimiento de acuerdo con el derecho internacional, el respeto a los criterios que establece este mismo para identificar a los pueblos indígenas, y el reconocimiento de las comunidades campesinas como tales.

Esto ha ocasionado que se cuente con una normatividad sobre el derecho a la consulta previa para pueblos indígenas con poca legitimidad, lo que dificulta que se conciba su aplicación como un diálogo de buena voluntad y hace pensar que la promulgación de la ley no respondió a una verdadera intención de reconstruir la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, sino a la coyuntura electoral y un desconocimiento sobre sus implicancias. Esta situación se ha visto empeorada por la demora en el inicio de las primeras consultas, así como por la resistencia a publicar la base de datos de pueblos indígenas, como se explica a continuación.

Dentro de una visión del Perú como un país postextractivista, democrático y plurinacional, es necesario desarrollar una nueva institucionalidad que reconozca el derecho de los ciudadanos en general y de los pueblos indígenas en particular a influir en las decisiones que les pueden afectar y que cree las condiciones para su pleno ejercicio de modo que este no quede como una norma en el papel, sino como una práctica incluyente que democratiza la sociedad, contribuye a la reducción de los niveles de desigualdad y exclusión, y libera las potencialidades individuales y colectivas de los ciudadanos para contribuir al bienestar del país. Es dentro

4 Como por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas y Recomendaciones de la OIT, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, entre otras instancias internacionales, que instaron en repetidas ocasiones al gobierno peruano a respetar los derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones establecidas en las normas y principios internacionales.

de esta perspectiva que este documento hace un diagnóstico de la situación existente y presenta propuestas para alcanzar el potencial pleno de la participación ciudadana y la libre determinación de los pueblos indígenas como elementos fundamentales en una democracia participativa e intercultural.

Participación ciudadana: diagnóstico y propuestas

Un compromiso político con la participación ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana fue aprobada durante el gobierno de Fujimori como una medida para apaciguar las presiones de la comunidad internacional frente al golpe de estado de 1992 y los temores de que se produzca un gobierno autoritario. La posterior generación de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana ha sido en respuesta a las movilizaciones populares y los conflictos socioambientales. Ha habido poca valorización de la participación ciudadana como un elemento clave de una democracia plena o como un instrumento para mejorar la calidad de las decisiones de las instituciones públicas y privadas. No hay un compromiso político público al nivel del Acuerdo Nacional ni de los gobiernos nacional y subnacionales con la participación ciudadana como un componente central de la democracia y de la gestión pública moderna.

Al contrario, está vista como una medida para apaciguar presiones y manejar conflictos, como un formalismo para enfrentar las presiones de la comunidad internacional, como una traba a las inversiones, como un freno al trabajo de los funcionarios públicos y, finalmente, como un mal necesario que se asume con renuencia y en el menor grado posible. Estas actitudes hacia la participación ciudadana que se encuentran entre los medios de comunicación, los empresarios, los funcionarios del Estado, los mismos partidos políticos y amplios sectores de la población reflejan las reservas frente a la democracia expresadas en las encuestas anuales del barómetro político⁵ y debilitan y limitan los pocos mecanismos de participación existentes, contribuyendo a un círculo vicioso de incumplimiento o cumplimiento mínimo, experiencias negativas o poco alentadoras y una falta de apoyo para su ampliación.

En el sector de Energía y Minas, las normas sobre la participación ciudadana combinan mecanismos obligatorios que reflejan un concepto de la participación como el derecho a informar y estar informado, pero no de participar activamente y con capacidad de influir en las decisiones, con mecanismos optativos, que podrían generar espacios para una participación ciudadana más activa e influyente por parte de las poblaciones afectadas por las actividades extractivas y sus representantes. Ha generado una situación donde la iniciativa sobre la puesta en marcha de la participación ciudadana está en manos de las empresas y de su criterio y buena voluntad, dentro de un concepto de liberalismo y de libre empresa.

5 <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.

El Estado desempeña pocas acciones de promoción de la participación o de monitoreo o fiscalización de las iniciativas empresariales sobre el tema. Al contrario, el mensaje subliminal que reciben sus funcionarios, los empresarios y el público en general es que la participación ciudadana no es una prioridad y, más bien, frecuentemente termina siendo un obstáculo para la administración pública y el crecimiento económico.

Para que la participación ciudadana contribuya a la profundización de la democracia se requiere que haya un consenso sobre la democracia participativa como algo valorizado y deseado. Para ello, se necesita cambiar o reforzar los valores y actitudes sobre la democracia y la participación, y esto, a su vez, requiere un compromiso demostrado desde los niveles más altos del sistema político. Si los funcionarios del Estado y los titulares de los proyectos extractivos perciben que no hay un consenso a favor de la participación ciudadana y que no es una prioridad de las autoridades políticas, no van a empeñarse para implementar a plenitud las normas y mecanismos de participación ciudadana existentes ni promover mecanismos adicionales.

Este es un tema que se debe discutir dentro del Acuerdo Nacional para desarrollar un consenso sobre él y sobre cómo, cuándo y dónde se va a promover. Requiere que el Presidente del país se pronuncie sobre el tema y que se trabaje con los medios de comunicación. Esto también requiere la formación de profesionales con actitudes y habilidades para promover la participación y aprovechar sus posibilidades. Finalmente –y más importante–, requiere que las organizaciones sociales y los demás miembros de la sociedad civil reclamen y hagan valer su derecho a participar en las decisiones políticas y administrativas que les afectan. Sin este compromiso general con la participación ciudadana, los mecanismos participativos existentes y por crearse terminarán debilitados y convertidos en acciones puramente formales.

El compromiso previo

El DS N° 052-2010-MEM/DM obliga a todas las titulares mineros medianos y grandes (pero no a los titulares de hidrocarburos) a firmar un “compromiso previo” mediante el cual, entre otros puntos, se comprometen a “respetar a las personas e instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales”, “promover acciones que fortalezcan la confianza entre los actores involucrados con la actividad minera, a través del establecimiento y vigencia de procesos participativos y favoreciéndose la prevención y gestión de conflictos y la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos”, y “mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la actividad minera y sus organismos representativos, bajo un enfoque intercultural, proporcionándoles información transparente, oportuna y accesible sobre sus actividades mineras mediante el lenguaje y los medios de comunicación adecuados, de modo que permita el intercambio de opiniones, manifestación de sugerencias y participación de todos los actores involucrados, de

conformidad con las normas de participación ciudadana aplicables”. Los titulares deben enviar informes anuales al MINEM detallando sus actividades en cumplimiento de este compromiso.

De la simple lectura de la norma se podría concluir que la participación ciudadana activa tendría que ser una práctica cotidiana en el sector minero y se podría encontrar como poco entendible el alto número de conflictos en el sector. El problema es uno que atraviesa toda la normatividad del sector: supone la buena voluntad y buena fe de los titulares para poner en práctica sus declaraciones y compromisos y, como corolario, es general, voluntario y no incluye ni una supervisión estrecha del MINEM ni sanciones por su incumplimiento. Es una declaración de buenas intenciones sin ningún mecanismo eficaz para asegurar su cumplimiento en la práctica. Además, no se requiere un compromiso correspondiente de los titulares hidrocarbúferos.

El MINEM debe diseñar indicadores de desempeño y cumplimiento para todos los elementos del compromiso previo, recoger información sistemática sobre estos indicadores, preparar informes que resalten los titulares cuyos niveles de cumplimiento y desempeño destacan por ser altos y bajos, contratar estudios independientes para entender las razones de los éxitos y fracasos, definir niveles mínimos de cumplimiento, y crear un régimen de sanciones para los titulares en falta, incluyendo la tipificación de la pérdida de la concesión para los casos en los cuales no se cumple con el compromiso previo (Huamaní Ober et al 2012:83).

El MINEM debe informar a las poblaciones afectadas sobre los compromisos que asume la empresa y los mecanismos de denuncia que existen para hacer ver el incumplimiento en que estas incurran.

Otorgamiento de la concesión

No hay ningún mecanismo de participación o consulta ciudadana antes del otorgamiento de las concesiones mineras y de hidrocarburos. Una vez otorgada la concesión minera, tanto el titular como el MINEM están obligados a realizar eventos informativos a nivel regional y provincial para informar a la población a afectarse del alcance del derecho de la concesión otorgada, las obligaciones ambientales, las normas regulativas, los derechos y obligaciones de la población, las etapas de la actividad, las tecnologías a aplicarse, entre otras. Además, se recomienda como buenas prácticas –sin ser obligatorias– la distribución de materiales informativos, la interacción con la población a través de facilitadores, la realización de talleres participativos y el uso de medios tradicionales.

En el caso de los hidrocarburos, Perupetro se encarga de demarcar los lotes y llevar a cabo los procesos de negociación directa o por convocatoria (licitación pública) para la suscripción de contratos (aprobados por el MINEM). Dichos procesos no se rigen bajo el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado⁶, que tiene por objeto regular los procesos

6 Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 083-2004-PCM.

de adquisiciones y contrataciones de bienes. Informa a la población susceptible a afectarse solamente después de haber seleccionado el ganador. Es en esta etapa, normada de manera interna por Perupetro, cuando se toman decisiones significativas sobre el futuro territorial de los espacios donde se circunscribirá el lote –el área de los lotes, los términos de los contratos y las ofertas técnicas y económicas– que determinan una serie de actividades, condiciones y compromisos que generan efectos positivos y negativos para el medioambiente, la organización social, el desarrollo económico y el ejercicio de los derechos de la población, así como de los actores estatales locales y regionales.

Si bien se plantea una norma de participación ciudadana que obliga a Perupetro a realizar eventos presenciales y otros mecanismos de información antes del proceso de negociación y previo al envío del contrato para su aprobación por parte del MINEM, esta tiene como objeto principal conocer las percepciones locales respecto al proyecto que se prevé ejecutar⁷, lo cual no implica una real influencia en la toma de decisiones de parte del Estado.

Existe un problema estructural que permite esta situación. En el procedimiento administrativo para otorgar una concesión, las partes son el Estado y las empresas. La población, pueblos indígenas y gobiernos regionales y locales no son considerados partes, salvo que lo soliciten. En esa lógica, solo se brinda información a terceros en el proceso, en tanto ellos no pueden incidir en la decisión que se tome por no ser parte⁸.

Debe priorizarse la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial con el fin de establecer el marco para la realización de estos procesos de otorgamiento de concesiones y para que no se continúe realizando el ordenamiento a través del otorgamiento de concesiones sobre recursos naturales desde los sectores productivos del Estado. Para ello, el MINAM debe plantear para el debate público una propuesta de ordenamiento territorial construida sobre la base de las normas y experiencias de los procesos de zonificación ecológica económica, considerando los anteproyectos desarrollados por la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, la congresista Verónica Mendoza y otros, la misma que debe incluir mecanismos de participación ciudadana, y vincular el proceso de ordenamiento territorial con los procesos de planificación del desarrollo a nivel nacional, regional y local. El catastro minero también debe considerar los procesos de zonificación económica y ecológica, y de ordenamiento territorial, y los de planificación concertada del desarrollo a nivel regional y local.

Asimismo, debe revisarse el procedimiento administrativo para los sectores extractivos que solo consideran al Estado como administrador y a la empresa como administrado. Debe incluirse como parte, no como tercero administrado a solicitud, a las poblaciones y pueblos indígenas que puedan ser afectados directa o indirectamente, y a los gobiernos regionales y locales vinculados, con el fin de que puedan conocer en el

7 Decreto Supremo N° 012-2008-EM, artículo 6.

8 Esta observación se debe a Javier Jahncke.

momento oportuno los petitorios de concesiones, los proyectos y sus perspectivas, para que puedan actuar en defensa de sus derechos y de sus procesos de planificación. Esto también implica que se establezcan mecanismos de participación ciudadana desde, incluso, la etapa previa al otorgamiento de las concesiones, es decir, desde que se recibe la solicitud del petitorio minero, el que debiera ser trasladado a la población y gobiernos subnacionales, no solo con una publicación en el diario El Peruano o el de mayor circulación local, sino notificándolos directamente para que puedan actuar mediante los mecanismos que correspondan. Esto debe integrarse con un proceso de ordenamiento territorial como condición previa para poder evaluar adecuadamente las concesiones.

El Acuerdo previo

El otorgamiento del derecho de concesión en minería e hidrocarburos implica el uso del subsuelo, no del suelo, que puede tener un propietario diferente. En ese caso, es necesario que la empresa, antes de iniciar sus operaciones y ejercer su derecho, cuente con un acuerdo previo formal con el propietario de las tierras superficiales, que puede ser una comunidad campesina o nativa, en cuyo caso deben tener un acta de asamblea comunal donde al menos 2/3 de los comuneros calificados acuerdan la disposición de las tierras comunales, sea la venta o el arrendamiento de las mismas.

Para lograr acuerdos, las empresas mineras suelen negociar con el propietario la compra o arrendamiento de la tierra y, eventualmente, en caso de no llegar a acuerdos, iniciar un proceso de servidumbre minera. Estos procesos involucran negociaciones con una enorme asimetría entre el titular minero y el propietario rural, sea individual o colectivo, creando condiciones para transacciones injustas e inequitativas en ausencia de algún mecanismo de supervisión, reglamentación o tutelaje de parte del Estado.

Hay estudios de abogados que se especializan en la compra de tierras en representación de las empresas y ha habido casos (Yanacocha y Tintaya, por ejemplo) de conflictos posteriores cuando los que han vendido sus tierras se han dado cuenta de que habían sido engañados o habían negociado en términos desfavorables. Aquí hay una participación en condiciones de vulnerabilidad y desprotección. En este caso, el mecanismo de participación no produce el empoderamiento porque la asimetría genera la imposición de decisiones y profundiza la desigualdad.

Las poblaciones no están preparadas para la gestión del dinero recibido y el cambio de su modo de vida y la pérdida de su tierra como su principal medio de producción tienen un impacto decisivo sobre su bienestar económico y social, y esto genera conflictos⁹. En el caso de las operaciones de hidrocarburos, se han otorgado servidumbres gratuitas desde el Estado sobre territorios no titulados de las poblaciones, afectando su derecho a la propiedad colectiva.

⁹ Varios de los conflictos por invasión de tierras de reservas forestales en la costa se deben a la migración de esta población desarraigada por los proyectos mineros.

Se debe revisar la normatividad que regula la transferencia de la tierra –por compra u otros mecanismos– dentro de las concesiones para la realización de las actividades extractivas para minimizar los abusos e inequidades.

Asimismo, se debe crear una nueva institución dentro del Estado con un nivel de independencia y autonomía similar a la que goza la Defensoría del Pueblo, con la responsabilidad de capacitar, asesorar e informar a los representantes de las poblaciones afectadas por los proyectos extractivos –sean indígenas o no indígenas– en sus negociaciones con el Estado y los titulares en todas las acciones de participación y negociación: para la compra-venta de tierra, el desarrollo y aprobación de los EIA, las negociaciones de compensación, el monitoreo y vigilancia de los proyectos, etc. En lo que se refiere a la elaboración, aprobación y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental, esta institución puede estar adscrita al Ministerio del Ambiente. En lo concerniente a la contraprestación de tierras y compensaciones, esta labor la podría hacer la misma Defensoría del Pueblo, como en un inicio propusieron distintas organizaciones de sociedad civil para el proyecto Camisea¹⁰. Ambas deberían ser gobernadas por un consejo con una representación paritaria entre el Estado y las organizaciones indígenas, y presidido por una persona independiente elegida por consenso entre las dos partes.

La institucionalidad en materia indígena del Estado, que exigen las organizaciones indígenas, también debe asumir su asesoramiento en todas aquellas decisiones que las puedan afectar, y en las que se encuentren en niveles de asimetría que no les permitan hacer respetar sus derechos.

Esta institución tendría como objetivo reducir los niveles de asimetría, promover la participación ciudadana plena y responsable, asegurar la transparencia y minimizar la corrupción.

La consulta ciudadana

Si bien no existen en el sector de minería e hidrocarburos normas que incluyan la consulta ciudadana como mecanismo que permita resolver el entrapamiento en situaciones conflictivas generadas entre los proyectos mineros propuestos y las poblaciones susceptibles a afectarse, estas se han realizado desde el año 2002.

Las consultas ciudadanas sobre si se quería un desarrollo sobre la base de la minería fueron realizadas en los distritos de Tambogrande (2002), Ayabaca, Carmen de la Frontera y Pacaipampa (2007) en la región Piura, a solicitud de las organizaciones sociales locales ante el entrapamiento de procesos de diálogo que se habían iniciado con el Estado. Estos mecanismos fueron creados mediante ordenanzas de las municipalidades distritales, tomando

¹⁰ Finalmente, ante las presiones del MINEM, se optó por crear una institución ad hoc encargada de supervisar la implementación del proyecto, la Defensoría para el Proyecto Camisea, la cual tuvo poca independencia para cumplir con sus funciones.

como base legal a la Constitución Política, la Ley de Participación y Control Ciudadano, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Posteriormente, se realizaron consultas ciudadanas también en la provincia de Candarave en Tacna en 2008 y en los distritos de Cocachacra, Punta de Bombón, Dean Valdivia, Mollendo, Islay, Matarani y Mejía, en Arequipa en 2009.

La contundencia de la participación y de los resultados de la votación en todas ellas¹¹ le dieron mayor legitimidad, dando a conocer a la opinión pública y autoridades la postura de la población frente a la actividad que se proyectaba realizar y, en la mayoría de los casos, convencieron al Estado y/o el titular del proyecto de la necesidad de cancelar el proyecto o diferirlo.

En conclusión, la consulta ciudadana representa una acción democrática, simbólica y pacífica alternativa ante un proceso de diálogo y/o negociación que no ha dado resultados, y que permite bajar las tensiones, poner la problemática en la agenda pública y retomar los procesos de diálogo, teniendo claro que hay una posición definida asumida por la población en riesgo de ser afectada.

Debe modificarse la Ley de Participación y Control Ciudadano N° 26300 con el fin de que incorpore formalmente la consulta ciudadana como un mecanismo de participación, cuyo resultado sea considerado vinculante en casos en que las medidas que vaya a tomar el Estado generen situaciones conflictivas y se hayan agotado los mecanismos de diálogo y/o negociación con las poblaciones potencialmente afectadas. Entre los supuestos en que se aplicaría estarían las decisiones en cualquiera de las diferentes etapas del proceso minero y de hidrocarburos que puedan generar algún nivel de entrapamiento.

Desarrollo, modificación y aprobación del EIA

Los términos de referencia (TdR) para el EIA del proyecto se definen entre el Estado y el titular sin la intervención de la población afectada. Es el titular que contrata a la empresa consultora que lleva a cabo el EIA de una lista de empresas aprobadas por el MINEM y es el titular el que lo financia. No hay participación de la población afectada en estas decisiones clave. Inclusive, es la empresa consultora quien, en el EIA, define qué población es la directa e indirectamente afectada por el proyecto, abriendo la posibilidad de marginar a potenciales afectados, por ser los que verdaderamente sufren las consecuencias o por ser más críticos o problemáticos, y es la consultora quien define el plan de participación ciudadana para la preparación del EIA.

El DS N° 060-2013-PCM, parte de un paquete de normas a favor de las inversiones, ha establecido la aprobación de términos de referencia comunes para la elaboración de los EIA detallados y semidetallados de proyectos de inversión, lo que incluye la minería e hidrocarburos.

¹¹ Por ejemplo, en el caso de Tambogrande 59% de la población votó y, de ella, 98% votó en contra de la minería. El orden de magnitud y la tendencia de las cifras en las demás consultas han sido similares.

Dichos TdR comunes son elaborados por las autoridades sectoriales y el Ministerio del Ambiente solo toma conocimiento de ellos, pero no los define ni los aprueba. No hay participación de la ciudadanía en la preparación de estos TdR.

El Decreto Supremo no ha establecido en qué momento de la evaluación del EIA, que ahora establece un máximo de 73 días, se aplican los mecanismos de participación ciudadana. Ya en la normativa sectorial los plazos para la participación eran insuficientes; ahora que el tiempo es menor, ello hace que sea casi imposible, afianzándose la idea de ser solo un requisito de mero trámite a cumplir (Calle Valladares 2013: 8-9; Gamboa, Patrón y Cueto 2013: 30, 32 y 35). Estos plazos también afectan las opiniones de otros sectores del Estado respecto de los proyectos, las que no son de conocimiento de la población afectada, y se dan en tiempos muy cortos y bajo responsabilidad de los funcionarios.

Todos estos elementos del proceso de desarrollo del EIA crean las condiciones para que la información recogida y los análisis dentro del EIA sobre los potenciales impactos, los riesgos, las posibilidades de mitigación, etc., todos los cuales contienen elementos subjetivos y de juicio, se sesguen a favor del titular y en contra de la población afectada. Aparte de la influencia informal que la población afectada puede ejercer durante los talleres informativos y que dependerá de la apertura y flexibilidad del titular, la única otra oportunidad que tiene para influir es mediante observaciones realizadas durante o inmediatamente después de la audiencia pública, cuyas limitaciones se señalarán más adelante.

La participación ciudadana que sí existe en el proceso de evaluación del EIA es mínima y básicamente informativa, liderada por el titular minero o de hidrocarburos, y con una mínima presencia y supervisión del Estado. Se supone que en el proceso de participación el titular y la empresa consultora informarán a la población y sus representantes sobre los detalles del proyecto en preparación, sus potenciales impactos y riesgos, y las medidas de mitigación, y que le darán a la población afectada la oportunidad de informar a la empresa sobre su percepción de los riesgos, de la eficacia de las medidas de mitigación propuestas, los sistemas de compensación, los cambios que podrían hacerse al proyecto, etc.

Aunque se haya cambiado el nombre de los talleres que se debe organizar durante el proceso de preparación del EIA de “informativos” a “participativos” para nada y nadie es clara la diferencia y la naturaleza, organización, metodología, entre otros, de estos talleres que son responsabilidad del titular.

Aunque la norma contiene una lista de siete mecanismos para promover la participación, todos son opcionales y a iniciativa del titular. Nuevamente, todo se basa en una serie de supuestos similares a los que subyacen al “libre mercado”: la buena voluntad, la buena fe y la simetría en información, capacidades, recursos, etc., entre el titular y los representantes de la población afectada. No hay una presencia y supervisión rigurosa del Estado o de algún otro actor independiente salvo cuando el proceso se convierte en un conflicto abierto y violento,

cuando el Estado interviene, primero, con las fuerzas del orden y, posteriormente, con una mesa de diálogo. En las condiciones de asimetría existentes entre el titular y la población, y con un proceso estructurado para favorecer al titular esta forma de participación ciudadana permite una mínima posibilidad de influir en los resultados o para defender derechos e intereses legítimos.

El citado Decreto Supremo ha establecido que no se requiere seguir el procedimiento de ampliación del instrumento de gestión ambiental, sean estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados, entre otros, cuando se trata de proyectos de inversión que ya disponen de certificación ambiental y se requiera modificar componentes auxiliares, realizar ampliaciones con impacto ambiental no significativo, o cuando se pretenda realizar mejoras tecnológicas. La modificación planteada no considera que, para el caso de las ampliaciones, comúnmente estas hacen que el proyecto tenga mayores dimensiones y, por lo tanto, mayores impactos. Pueden proponerse mejoras en la tecnología, pero estas comúnmente se aplican en la producción minera, no en la mitigación de impactos ambientales. No hay ninguna provisión para la participación ciudadana en estos procedimientos.

Otro cambio que la norma permite es utilizar en los EIA de la etapa de exploración la línea base de otro EIA ya aprobado y ubicado en la misma zona. Esto podría darse si estos estudios técnicos fueran previamente validados, pero ello no sucede. Esta situación afecta también la posibilidad de medir posibles impactos acumulativos de proyectos que se realizan en una misma zona, además de procedimientos de participación que se puedan establecer en instancias previas, como se verá en las propuestas de este artículo.

A través de las dos últimas décadas se ha ido afinando el proceso de aprobación del EIA, tanto de los proyectos mineros como de los proyectos hidrocarburíferos. Los DS N° 012-2008-EM y 028-2008-EM y sus respectivas Resoluciones Ministeriales (571-2008-MEM-DM y 304-2008-MEM-DM) especifican procedimientos detallados sobre la información del EIA y el acceso al mismo, sobre el proceso en sí, los procedimientos para presentar aportes y observaciones en la audiencia pública y posteriormente, y para tener acceso al levantamiento de las observaciones al EIA formuladas por la autoridad competente. Otra vez, la limitación para que este proceso sea verdaderamente participativo y para que la población afectada tenga la posibilidad de influir en la decisión de aprobación se centra en la complejidad del proceso y de la información a procesar y analizar, y la falta de capacidad técnica y de otra índole de la población y sus representantes, sobre todo dentro de los plazos asignados, problema que se ha agravado con los últimos cambios a los procedimientos administrativos, cortesía del Gobierno¹². Si el mismo MINEM tiene dificultades para poder analizar y evaluar adecuadamente los EIA, muchas menos posibilidades tienen la población afectada, mayormente rural, y sus representantes.

12 DS N° 060-2013-PCM.

Queda a discreción del MINEM si pide a la empresa que levante las observaciones de la sociedad civil y decidir si el levantamiento es satisfactorio o no, ya que estas observaciones no son trasladadas a las poblaciones en la zona de influencia para que ellas definan si están conformes con el levantamiento de las observaciones, todo ello en la lógica de no ser partes del proceso administrativo. Tampoco hay un procedimiento para que los gobiernos regionales y locales afectados hagan llegar sus observaciones ni que los planes de desarrollo concertados regionales y locales sean un elemento en la aprobación de los EIA. Solamente unos pocos gobiernos regionales y locales han pugnado por tener un rol menos pasivo y convertirse en reales interlocutores y participantes en estos procesos.

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) fue creado por la Ley N° 29968 en diciembre de 2012 como elemento clave de la “Nueva Minería” prometida por el Presidente en su mensaje de Fiestas Patrias para revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d) de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto. El SENACE no tiene ninguna representación o participación de la ciudadanía en su Consejo Directivo, compuesto exclusivamente de representantes de ministerios, o en general en sus decisiones. La revisión y aprobación de los EIA dependerán de la capacidad de la población y sus representantes para analizar dichos documentos y presentar sus observaciones y de la disposición y voluntad del SENACE para escuchar las opiniones de la población y considerarlas a la hora de tomar su decisión, porque las observaciones de la ciudadanía no son vinculantes.

En un país donde, según las encuestas internacionales, los niveles de confianza son bajos y la buena fe y la buena voluntad son bienes escasos, este proceso no garantiza que la población afectada pueda influir eficazmente en el proceso de preparación y aprobación de los EIA.

Para asegurar la independencia del encargado de elaborar el EIA para cada proyecto, se debe crear un fondo de fideicomiso con participación equitativa del Estado, el titular y la población afectada, cuyas actividades serían financiadas por el titular y que tendría como responsabilidades la definición de los términos de referencia del EIA, la selección y contratación de la empresa consultora que prepararía el EIA, el diseño y puesta en marcha del plan de participación ciudadana durante el desarrollo del EIA, y la supervisión en general del proceso de preparación del mismo.

Debe haber una representación de la sociedad civil en el Consejo Directivo del SENACE, así como de los gobiernos regionales y locales. Los reglamentos de los procesos de evaluación y aprobación de los EIA por el SENACE deben incluir oportunidades para que la población afectada por los proyectos participe con capacidad de influir en la modificación del diseño y del EIA del proyecto. No solamente debe haber un proceso de

presentación y levantamiento de observaciones, sino que el SENACE debe preparar y publicar informes sobre sus decisiones en los cuales se presenta el sustento de ellas. Deben determinarse causales que justifican una apelación a un tribunal independiente.

Se debe trasladar a las poblaciones afectadas, directa o indirectamente por un proyecto, los levantamientos de las observaciones enviados por la empresa al MINEM, y las opiniones de otros sectores para que definan si consideran que las observaciones presentadas en su momento han sido subsanadas o no. En caso que consideren que no se haya levantado en forma satisfactoria las observaciones deben tener el derecho de apelar la decisión del MINEM.

Ejecución y cierre del proyecto

El EIA preparado por la empresa consultora contratada por el titular diseña el plan de participación ciudadana y el protocolo de relacionamiento durante la ejecución del proyecto, y la participación e influencia de la población afectada sobre el diseño de estos instrumentos y procesos se limita a las posibilidades ya señaladas en los procesos de preparación y aprobación del EIA.

Las normas de participación ciudadana se refieren a una lista de posibles formas de participación ciudadana que el titular puede emplear *a su voluntad* y dos que son obligatorias: el establecimiento de una oficina de información permanente y la implementación del monitoreo ambiental participativo. Se deja en manos del titular y la empresa consultora la libertad de diseñar estos instrumentos. Se supone que el OEFA se encargará de la fiscalización y, eventualmente, la regulación de la participación ciudadana durante la ejecución del proyecto¹³.

Sin embargo, en caso que esta política de *laissez faire* genere un conflicto en cualquier momento de la vida de un proyecto, la autoridad competente puede convocar una mesa de diálogo cuyas características y procedimientos están estipulados en la norma. Sin embargo, en la práctica, estas mesas están siendo aprovechadas por el gobierno para ofrecer la implementación de programas sociales a nivel provincial y distrital para inducir a las poblaciones y pueblos a dar facilidades para la realización de la actividad minera y de hidrocarburos, aprovechando la asimetría en las negociaciones que ya se han mencionado.

El MINEM debe preparar normas que reglamenten los procesos y mecanismos de participación ciudadana durante la ejecución de los proyectos. Estos mecanismos deben incluir un sistema de quejas, un mecanismo de consulta permanente, y un mecanismo para la prevención y gestión de conflictos, además del monitoreo ambiental participativo, la vigilancia ciudadana y las oficinas de información ya contempladas en las normas. Se debe adecuar estas normas y mecanismos a las condiciones particulares de la etapa de cierre y abandono.

13 <http://innovacionesinstitucionales.files.wordpress.com/2013/09/dt-6-institucionalidad-ambiental1.pdf>.

Monitoreo ambiental participativo y vigilancia social

Aunque sea un avance que no solamente se contemple sino que se obligue el monitoreo ambiental participativo y la vigilancia social durante la ejecución de los proyectos y el proceso de cierre, el hecho de que el diseño y la puesta en marcha de estos mecanismos sea la responsabilidad exclusiva del titular del proyecto representa una seria limitación desde el punto de vista de la participación ciudadana porque, **una vez más, depende de la visión, buena voluntad y buena fe del titular.**

Ya se ha generado una serie de experiencias –como el monitoreo ambiental comunitario en el Bajo y Alto Urubamba y en las cuencas de los ríos Corrientes y Pastaza, por ejemplo, así como en proyectos mineros en distintas zonas del país– que demuestran que la calidad de la participación puede ser muy variada, pero que, cuando son programas dentro de los planes de participación ciudadana de las empresas¹⁴, esta tiende a ser mínima, formalista y poco independiente (López Follegatti 2010; Ménard 2011; Stoll 2011; y Dourojeanni et al 2012). Hay poquísimos titulares que tienen la voluntad de capacitar a la población afectada para que participe con conocimiento en el proceso; de diseñar procesos que consideren las costumbres de la población y que permitan que influyan en la forma y contenidos de los informes; y de incluir prácticas de transparencia y rendición de cuentas tanto al Estado como a la población afectada. Tampoco hay normas que integran los informes con los sistemas de evaluación, monitoreo y fiscalización ambiental del Estado, las cuales podrían representar un canal de participación ciudadana. De esta manera el Estado no presta atención a información potencialmente valiosa para el desempeño de sus responsabilidades.

Se debe comisionar uno o más estudios independientes de las experiencias con el monitoreo ambiental y vigilancia social en los proyectos extractivos para generar información sobre sus posibilidades y limitaciones, las condiciones para su buen funcionamiento y los modelos alternativos y para, sobre la base de esta información, preparar normas para su regulación. Se necesita una ley que institucionalice el monitoreo ambiental participativo independiente y le ofrezca garantías para su desarrollo y su capacidad de influir en el accionar del titular, el Estado y terceros que puedan afectar la vida, los territorios y los recursos naturales de la población afectada (Despacho 2013: 14).

Coordinación y consistencia de la participación ciudadana

No hay ni coordinación ni consistencia entre los procesos de participación ciudadana en los distintos sectores del Estado (entre Energía y Minas y otros, por ejemplo) o entre los distintos niveles del Estado (nacional, regional y local), con el resultado que políticas y decisiones en

14 También existen experiencias de monitoreo independiente de las organizaciones indígenas y sus aliados, que han logrado importantes acciones de incidencia, como las de FECONACO y FEDIQUEP, que permitieron justificar la necesidad de la intervención del Estado en las cuencas del ex Lote 1AB. Sin embargo, igual estas tienen dificultades para que la información generada sea reconocida por las entidades de fiscalización.

cuya formulación la ciudadanía haya participado en un sector o nivel pueden ser inconsistentes con las tomadas en otro, o decisiones en las cuales haya habido una participación ciudadana pueden ser modificadas o derogadas por decisiones tomadas en otras instancias donde no ha habido participación ciudadana.

La participación ciudadana puede y debe ejercerse en diferentes instancias y diferentes niveles del Estado, desde los niveles más altos de planificación y formulación de políticas nacionales y sectoriales a los niveles más locales de puesta en marcha y aplicación de las normas y ejecución de los proyectos, y esta participación debe adecuarse a las necesidades y posibilidades de cada nivel. Por eso, la participación ciudadana al nivel de decisiones sobre el diseño o ejecución de un proyecto debe complementar y ser consistente con la participación ciudadana al nivel de un conjunto de proyectos (en el marco de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas) y al nivel de la planificación local, regional, sectorial y nacional. La ausencia actual de una visión y práctica integral de la participación ciudadana en el Estado limita y distorsiona la participación que se permite en los proyectos extractivos y genera tensiones entre los distintos sectores y niveles del Estado.

Deben crearse mecanismos de participación ciudadana real no solamente al nivel de los proyectos extractivos, sino también al nivel de la formulación de las políticas públicas en el MINEM. Se debe crear un consejo consultivo tripartito con representantes del Estado, incluyendo los gobiernos regionales y locales, las empresas y la sociedad civil que recibe información sobre las políticas públicas y normas generales en discusión y preparación dentro del Ministerio y que tiene el derecho de comentar y observar las propuestas y, de esta manera, contribuir a su diseño y a la generación de consensos sobre las medidas a tomarse. Igualmente, se debe preparar normas para la participación ciudadana en las EAE.

Los gobiernos regionales y locales afectados por los proyectos participan esencialmente en las mismas condiciones que la población afectada, y están invitados a asistir a los talleres y a la audiencia pública para que informen y se informen; como la población afectada, pueden presentar observaciones no vinculantes; y el gobierno central y el titular pueden hacerles caso o no, según su conveniencia. No hay una obligación por parte del titular o el MINEM de tomar en consideración los resultados de la zonificación ecológica económica, donde haya sido definida, ni del ordenamiento territorial que oficialmente todavía no existe. Tampoco hay una obligación de considerar los planes de desarrollo concertados.

En esencia, son invitados de piedra, a pesar de que los proyectos aprobados pueden tener impactos vitales en su capacidad para gobernar sus territorios y pueden ser consistentes o contradictorios con sus visiones y planes para el futuro de su región, provincia o distrito. Frente a esta falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado, no sorprende, entonces, que haya habido casos donde las autoridades regionales y/o locales han liderado o apoyado movilizaciones de oposición a algunos proyectos.

Los gobiernos regionales y locales afectados por los proyectos deben tener el derecho no solamente de asistir a las instancias de negociación y participación ciudadana, sino el derecho de hacer observaciones vinculantes al diseño y EIA de los proyectos de la misma forma que los organismos del Estado que a la fecha tienen este derecho (SERNANP, ANA, MINEM, MINCUL).

Institucionalizando el aprendizaje en el Estado

En un país como el Perú, con una democracia todavía incipiente y una tradición política y cultural, en diversos aspectos, autoritaria, el desafío de crear y hacer funcionar mecanismos de participación real para sus ciudadanos es grande. No hay un solo patrón óptimo para todos y la diversidad poblacional hace que no todos tengan las mismas capacidades o experiencias. Por eso, hay mucho que aprender sobre las formas y condiciones para la participación que satisfagan las necesidades y anhelos de la población, y también existe una mayor necesidad de aprender de las experiencias de participación, tanto obligatoria como voluntaria.

Esta situación se ha dado, en parte, por la inexistencia de un sistema de monitoreo de las experiencias de participación ciudadana para confirmar la validez de los supuestos, aprender de los errores y aciertos y hacer los ajustes correspondientes, sobre la base de estudios y evaluaciones independientes para medir los impactos de estos mecanismos. Sin embargo, hay poca evidencia de que el Estado haya ejercido sus responsabilidades de supervisión y vigilancia del cumplimiento de las normas de participación y menos todavía de un esfuerzo para estudiar y evaluar las experiencias. Ha sido un gran experimento social basado en un acto de fe y sin medición de las consecuencias. En realidad, lo que no ha existido es voluntad política. El Estado considera –en estos temas– que la opinión de la gente es más bien un obstáculo, un peligro, en vez de una oportunidad; mientras persista esta visión, no va a existir voluntad política para hacer de la participación algo real.

Si el MINEM decide por un sistema de regulación que deja mucha libertad a las empresas para decidir la forma y el grado de intensidad de la participación ciudadana dentro del marco de normas muy flexibles, poco restrictivas y que dejen mucho al criterio e iniciativa de los titulares, lo mínimo que debe hacer como responsable del sector es ***diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación profesional e independiente de los resultados e impactos de las prácticas empresariales para confirmar su buena fe y demostrar la capacidad y buena voluntad de los titulares o, en su defecto, tener la información y elementos de juicio necesarios para diseñar normas de regulación.***

Consulta previa: Diagnóstico y propuestas

La historia del país, como la de muchos otros, ha estado marcada por diversos episodios de violencia en los que los pueblos indígenas han sido uno de los principales actores: desde la invasión española y las iniciales resistencias; pasando por las rebeliones indígenas del siglo XVIII de Juan Santos Atahualpa y Túpac Amaru II, antecedidas por diversos movimientos anticoloniales de menor escala; las luchas por la tierra entre los llamados indios y los hacendados durante el siglo XIX y XX, que se fueron articulando con el paso de las décadas hasta conformar lo que en ese entonces se reivindicó como el movimiento campesino que estuvo en los orígenes del proceso de la reforma agraria, así como de las demandas posteriores a su implementación; la brutalidad de la época del caucho que en algunas zonas duró hasta mediados del siglo XX; hasta el conflicto armado interno en la década de los 80 y principios de los 90. Algunos de estos están poco presentes en el imaginario nacional y la historia oficial, pero son claves para entendernos como país y para comprender la relación entre quienes a la fecha se identifican como pueblos indígenas u originarios, la sociedad nacional y el Estado.

Es para revertir esta historia de abusos, de acaparamiento de sus territorios, de racismo, exclusión y resistencias, todavía no superada, que es necesario replantear esta relación y reconocer el derecho de estos pueblos a la libre determinación como una forma para respetar su condición de pueblos con los mismos derechos que los demás. Por ello, en el escenario nacional actual, se debe considerar que, para discutir una propuesta de transición hacia el postextractivismo, es necesario considerar distintos temas: por un lado, la obligación del Estado de consultar a estos pueblos cuando se prevea implementar medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar como un mecanismo para obtener su consentimiento libre, previo e informado; en segundo lugar, la constitución de una institucionalidad pública, vinculada a los pueblos indígenas, que posibilite la adecuada implementación de esta obligación; y, por último, la necesidad de incluir en la estructura del Estado un régimen de autonomías territoriales que permita el autogobierno de estos pueblos.

La consulta previa en el Perú

Uno de los principales temas de debate en torno a la implementación del derecho a la consulta previa ha sido el reconocimiento o no de las comunidades campesinas –donde se concentra la mayor cantidad de inversión minera¹⁵– como pueblos indígenas, como lo demuestra la discusión previa a la aprobación de la ley y durante el proceso de reglamentación. Algunos sectores del Estado, como el MINEM, fueron claros en manifestar que estas comunidades –llamadas comunidades indígenas hasta la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1969, cuando se cambió su denominación debido a la carga peyorativa que se consideraba que tenía este término– no pueden ser sujetos de consulta en tanto son un producto del sincretismo cultural, cuya población está articulada al mercado y a la sociedad nacional, lo que

15 Según Cooperación, las concesiones mineras están superpuestas al 48.6% de las tierras de las comunidades campesinas.

fue reafirmado en las declaraciones del Presidente Humala del 28 de abril de 2013¹⁶. Esta posición se sustenta en los argumentos contruidos con el apoyo de académicos vinculados al ministerio y a las empresas extractivas (Golte en entrevista de Jaime Althaus, 9 de junio de 2010¹⁷; Santillana 2013) que retoman, a su vez, la hipótesis sobre el origen colonial de las comunidades (Fuenzalida 1976), considerada válida por largo tiempo.

Sin embargo, esta teoría ha sido revisada por quienes resaltan la evidencia histórica que vincula el origen de estas comunidades con la defensa de la tierra y el territorio, y que explica cómo la nueva estructura político-religiosa interna de la época colonial se montó sobre la configuración social pre-existente (Diez 1998, Remy 2013). Desde este enfoque, en el que la construcción de la identidad responde a necesidades concretas, la identidad de estas comunidades ha estado intrínsecamente relacionada a la defensa y recuperación de sus tierras –y fuentes de agua– frente a su usurpación por parte de las haciendas, las cooperativas, otras comunidades o el Estado. Es a partir de la conciencia histórica sobre estos procesos que, a pesar de los cambios por los que han pasado, las comunidades campesinas han establecido un vínculo con su territorio, el cual puede adoptar distintas formas dependiendo de su proceso de conformación (Diez 2007, Burneo 2007)¹⁸. Con la emergencia del movimiento indígena en la región y el país, desde la década pasada, muchos de estos colectivos han adoptado un nuevo lenguaje para reivindicar sus demandas ya sea dentro de las dinámicas de participación política en sus diferentes niveles o en los conflictos mineros (Durand 2006, Pajuelo 2006 y Paredes 2006 en Del Valle 2007).

Por otro lado, más allá de los argumentos históricos y sociales, algunos abogados han calificado el debate sobre la identificación o no de las comunidades campesinas como sujetos de consulta como un falso dilema, en tanto estas entrarían no solamente en la categoría de pueblos indígenas, sino también en la de “pueblos tribales” establecida en el Convenio 169 de la OIT, en muchos puntos similar al de “minoría nacional” –en términos de posibilidades de acceso al poder de decisión, no solo de cantidad de población–, a quienes se debe consultar según la jurisprudencia internacional¹⁹. A esto se suma que las comunidades campesinas ya han sido reconocidas como pueblos indígenas en la legislación nacional, como en la referida a las cuotas electorales.

No obstante, frente a este debate, el gobierno ha agregado en el marco legal nuevos criterios para definir a los pueblos indígenas, que no están considerados en el Convenio 169 –como el hecho de descender directamente de las poblaciones originarias del territorio nacional, según la Ley de Consulta, o la obligatoriedad de mantener la lengua indígena y tierras comunales, según

16 Días antes, el Primer Ministro había declarado que se pensaba destrabar 14 proyectos mineros que ya no pasarían por la consulta previa.

17 <http://www.youtube.com/watch?v=PnuFkKgUtW4>

18 Por su parte, hay otros estudios que enfatizan la relación entre las categorías de “indio” y “campesino” en el quechua (runa) y el aimara (caqi). Estos argumentan que, desde un análisis semiológico que considere la perspectiva étnica, no se puede afirmar que el término campesino se ha referido históricamente a una identidad de clase, sino precisamente a este vínculo con el territorio que implica ser originario del lugar (Montoya 1989, Del Valle 2007).

19 Comentario realizado por Marco Huaco en el evento organizado por la Red Muqui el 24 de setiembre de 2013 en el marco de los talleres “Diálogos Ciudadanos: Políticas Públicas para un Nuevo Rol de la Minería en el Perú”.

la Directiva que regula la Base de Datos– y no ha contemplado la definición de los pueblos tribales. Esto, junto con la demora en presentar la base de datos, demuestra la intención del gobierno de minimizar el ámbito de aplicación del derecho, en lugar de concebirlo como una oportunidad para replantear la relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas.

Un ejemplo reciente de los conflictos que esto puede ocasionar es el caso de Cañaris y el proyecto Cañariaco de la empresa Candente Copper, en Lambayeque. San Juan de Cañaris fue reconocida por el Estado como comunidad indígena en 1956, además de contar con títulos coloniales de 1714 y 1744 en los que se le reconocían derechos sobre las “tierras del común de indios” (La Mula 2013). Sin embargo, el MINEM desconoce su derecho a la consulta previa, a pesar de las recomendaciones de la Defensoría, bajo el argumento de que este pueblo no ha sido incluido en la base de datos, aún no concluida.

Por otro lado, el proceso de implementación del derecho a la consulta está demostrando los retos que se deben afrontar, teniendo el Estado serias dificultades para culminar con el primer proceso planteado, el del Lote 192 –ex Lote 1AB– en el sector hidrocarburos. Esta experiencia ha confirmado la importancia de enmarcar la consulta dentro de una intervención integral, que contemple una participación articulada de los diferentes sectores y niveles de gobierno, para sentar las condiciones para resolver los problemas que afectan a estas poblaciones. En el caso del Lote 192, las condiciones mínimas que han establecido las organizaciones para el desarrollo del proceso de consulta son: la remediación de los impactos ambientales ocasionados durante los 40 años de explotación petrolera, la realización de diagnósticos ambientales y sociales, la indemnización por los daños generados, la titulación y ampliación de las comunidades, la compensación por el uso de sus territorios, y la participación de las comunidades en los beneficios de la empresa. El Estado ha avanzado con los diagnósticos ambientales de las cuencas del Pastaza, Corrientes y Tigre, las cuales han sido declaradas en emergencia ambiental, pero todavía no logra resultados en la remediación de los pasivos o los demás temas mencionados. Próximamente, se va a instalar una mesa de desarrollo multisectorial para abordar el caso. Por mientras, persisten los graves problemas que afronta la población, como el fallecimiento de cinco niños achuar en diciembre de 2013, uno de los cuales había sido diagnosticado con presencia de metales pesados en la sangre.

Frente a la falta de avances, el gobierno optó por impulsar nuevas consultas en temas menos controversiales, como la implementación de áreas de conservación regional (ACR), mientras que en el sector minero no hay noticias de cuándo empezará este proceso. Por el contrario, en abril de 2013, el Primer Ministro declaró que se iban a “destrabar” 14 proyectos mineros de la necesidad de pasar por el proceso de consulta para acelerar la inversión. La primera consulta en llevarse a cabo ha sido sobre la ACR Majuna en Loreto. Esta ha evidenciado nuevamente lo delicado de la identificación de los pueblos a consultar en tanto el proceso, que se esperaba que culminara rápidamente, se vio cuestionado por la demanda de una organización Kichwa del Napo de ser incorporada cuando este ya se encontraba en su etapa final. El hecho de que el

Estado no tenga mecanismos claros para identificar a estos pueblos deja esta responsabilidad en manos de las organizaciones indígenas que, en la mayoría de casos, tienen pocos medios para revisar la documentación referida a los casos de consulta como para saber si deben o no ser incluidos, lo que no garantiza que los pueblos indígenas afectados sean consultados y vulnera el adecuado cumplimiento de este derecho.

El hecho de que el Estado tenga que acercarse a estos colectivos en un contexto en que se deben sentar a dialogar y escuchar su opinión, a pesar de las dificultades de este acercamiento por el débil vínculo entre ambos, podría aprovecharse como una oportunidad para reconstruir esta relación y planificar con ellos las estrategias para abordar la problemática que afrontan. Sin embargo, el hecho de que los sectores más influyentes del Ejecutivo, como el MINEM, califiquen la consulta como una traba para la inversión dificulta que esto sea posible. Solo de esta manera se podría afirmar que las políticas del Estado buscan garantizar el bienestar de toda la población y no promover la inversión traspasando los costos sociales y ambientales –que siempre son un riesgo más allá de los altos estándares que se puedan aplicar, como lo demuestra el derrame ocasionado por la empresa Perenco, en la cuenca del río Napo, en diciembre de 2013– a los pueblos indígenas.

La discusión previa a la promulgación de la legislación y la implementación de los primeros procesos de consulta dejan ver una serie de aspectos que deben mejorarse para respetar el espíritu de este derecho en las normas y declaraciones internacionales:

Definición de los sujetos de consulta

Es necesario tomar en cuenta el criterio de autoidentificación y adoptar estrictamente las definiciones y los criterios internacionales sobre la identificación de los pueblos indígenas en todas las normas nacionales. Asimismo, que la elaboración de las bases de datos a cargo del MINCU se realice de manera descentralizada y participativa, incluyendo a las organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales, y a los gobiernos locales y regionales, que tienen mayores facilidades para identificar a los actores involucrados, para darle la necesaria legitimidad al instrumento.

Momentos y medidas a consultar

Para poder influir en la toma de decisiones que los van a afectar, la consulta debe ser previa a la adopción de las medidas que pueden modificar su situación. Es por ello que algunos organismos y la jurisprudencia internacional señalan que la consulta se debe realizar desde las primeras etapas, incluyendo la planificación (CIDH 2007, CERD 2012). Del mismo modo, para cumplir con este objetivo, la consulta debería darse en los distintos momentos en que estén en juego las características de las medidas que van a afectar a los pueblos indígenas, como la delimitación de los lotes, el establecimiento del área de influencia directa e indirecta, los mecanismos de indemnización y compensación, entre otros. Esta consideración no ha sido

tomada en cuenta por los sectores que ya han iniciado la implementación de la consulta, como el de hidrocarburos, que solo reconoce su aplicación para la aprobación del decreto supremo que aprueba la suscripción de los contratos de concesión y no en la aprobación de los estudios de impacto ambiental de las etapas de exploración y explotación, o de los planes de abandono (Jahncke, Scurrah y Zúñiga 2012).

La mayoría de entidades promotoras en los distintos niveles de gobierno todavía no ha identificado las medidas a consultar en sus procedimientos internos, como los Texto Únicos de Procedimiento Administrativo o los Reglamentos de Organizaciones y Funciones. Es necesario que las distintas entidades implicadas cumplan con esta responsabilidad, de acuerdo con los requerimientos de la legislación internacional, para asegurar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su efectiva influencia en la toma de decisiones que los conciernen, lo que en el caso de las actividades extractivas implicaría, por lo menos, someter a consulta el petitorio minero y la elaboración de las bases de licitación de los lotes de hidrocarburos, así como los posteriores momentos ya mencionados vinculados a los instrumentos de gestión ambiental. Asimismo, es necesario regular la implementación de la consulta previa para el caso de las medidas legislativas (Jahncke, Scurrah y Zúñiga 2012).

Por otro lado, se debe considerar que, por más que el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa (LCP) no son normas retroactivas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de los Kichwa de Sarayaku versus Ecuador, sentenció que *el Convenio 169 se aplica en relación a los impactos y decisiones posteriores originados en proyectos petroleros, aun cuando estos hubieran sido contratados con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.*

Articulación entre los distintos actores

Por otro lado, como se ha visto, la implementación del derecho a la consulta no se puede desvincular de la situación de exclusión en la que han vivido históricamente los pueblos indígenas en el país. Debido a ello, es necesario *enmarcar este proceso en una intervención multisectorial que articule también a los distintos niveles de gobierno y a las organizaciones indígenas con el fin de que este represente una oportunidad real para replantear su relación con el Estado y que se pueda contar con una estrategia para establecer las condiciones en las que los pueblos indígenas consideran que las políticas, planes o proyectos podrían implementarse, como la extendida demanda de las organizaciones sobre la titulación de sus territorios.*

Procedimientos

Por último, la aplicación de la consulta debería **considerar escenarios propositivos** para que esta se pueda adaptar a las distintas realidades de los pueblos indígenas en el país y al contexto en el que se desarrolla cada proceso. Esto implica considerar mecanismos para recibir las propuestas de las organizaciones indígenas sobre cómo debería aplicarse este procedimiento, como la que han presentado ACODECOSPAT, AIDECOS y Waynakana Kamatawara Kana en la cuenca del Marañón, de modo que se pueda garantizar sus derechos a la autonomía y a la libre determinación. Un aspecto a resaltar dentro de esta propuesta es la consideración de reuniones autónomas, financiadas por el Estado, para que los pueblos indígenas puedan plantear su posición sobre el proceso de consulta y, de solicitarlo, que puedan contar con asesoría independiente.

También es importante **incluir la participación de las organizaciones indígenas en la elaboración del plan de consulta y la obligatoriedad de las reuniones preparatorias, las cuales no deben ser consideradas como espacios informativos, sino como mecanismos para definir, junto con los pueblos indígenas, las condiciones del proceso.** Estas consideraciones no están presentes en la legislación nacional; sin embargo, en el caso de la consulta sobre el nuevo Lote 192, las federaciones lograron incidir para participar en la construcción del plan al plantear, en la primera reunión de preparación, la redefinición de la agenda que planteó Perupetro.

Por último, se enfatiza la necesidad de que la consulta sea un **proceso flexible y con plazos razonables, como lo plantea la ley**, para que los pueblos indígenas puedan hacer cumplir sus derechos en las condiciones apropiadas. Esto implica **replantear el mecanismo de petición establecido en el reglamento**, el cual debe remitirse a la entidad promotora dentro 15 días calendarios de publicado el plan de consulta, para el caso de inclusión en consultas que se encuentran en proceso –lo que ha dificultado que el pueblo Kichwa del Napo entre en igualdad de condiciones al proceso de consulta sobre la ACR Majjuna– o a partir del día siguiente de la publicación de la propuesta de la medida en el diario oficial. De igual manera, es necesario **modificar los tiempos de las etapas de evaluación interna y de diálogo planteadas en el reglamento**, que consideran un máximo de 30 días cada una, lo que conlleva que el plazo para el conjunto del proceso no debe superar los 120 días.

Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

Esto dicho, si se piensa en un escenario de transición hacia el postextractivismo se hace necesario llevar esta discusión más allá. En realidad, los estándares que se plantean en la actualidad a nivel internacional demandan que se aplique no solo la consulta previa, sino el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). De acuerdo con las fuentes principales de este derecho, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas, el derecho es al consentimiento, y la consulta es el procedimiento mediante el cual se logra el consentimiento:

“Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT).

“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado” (Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Como señaló Garcés (2013), para alcanzar precisamente la meta del consentimiento de los pueblos, se utiliza un método que es la consulta. Pero ha habido una tendencia a concentrarnos en la consulta, restringiendo el derecho al cumplimiento de un procedimiento, no a su objetivo final vinculado a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Por ejemplo, a principios de la década pasada, en uno de sus informes de evaluación, el Banco Mundial reemplazó el derecho al CLPI por el derecho a la consulta como recomendación a sus prestatarios para que los proyectos que ejecuten contribuyan con el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, debilitando el cumplimiento de los derechos de estos colectivos.

La Ley de Consulta Previa reconoce el consentimiento como finalidad, pero no lo desarrolla en el Reglamento ni en la Guía Metodológica para su aplicación, a pesar de que el derecho internacional reconoce que el CLPI es un requisito en los casos de traslado o reubicación, de almacenamiento de materiales peligrosos, y cuando se trate de planes de desarrollo o inversión de gran escala, lo que incluye la concesión de los recursos naturales que privaría a los pueblos indígenas de la capacidad de usar sus tierras y otros recursos necesarios para su subsistencia (Convenio 169 de la OIT, DNUDPI 2007, CIDH 2007). Por su parte, el relator de las Naciones Unidas ha manifestado en su reporte sobre pueblos indígenas que no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado²⁰, reafirmando la jurisprudencia ya existente sobre el tema²¹. Bajo este enfoque, los proyectos mineros –más aún cuando se trata de la creación de “distritos mineros” –, la construcción de hidroeléctricas o la licitación de 29 lotes en la Amazonía deberían contar con el CLPI antes de su aprobación.

Este derecho no solo se menciona en los tratados y convenios internacionales. También defienden su implementación los gremios de empresas multinacionales, por lo que lo han incorporado en sus políticas y programas referidos a los pueblos indígenas, como en el caso de

20 Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. A/HRC/24/41. Párrafo 27.

21 “135. La Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, **no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones**”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia en el caso Saramaka vs. Surinam, 2007). Subrayado nuestro.

las Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social de la Corporación Financiera Internacional (2012). Sin embargo, estas declaraciones constituyen principios orientadores generales que no tienen carácter vinculante ni implican mecanismos para la fiscalización por parte del Estado.

En un escenario postextractivista, los proyectos de inversión deben ser bien planificados para determinar si es que son necesarios para el desarrollo nacional y el bienestar de la población en un contexto de diversificación de la economía y de promoción de energías limpias. En este sentido, el CLPI debe considerarse como un mecanismo para garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y como uno de los criterios para evaluar qué proyectos pueden llevarse a cabo y bajo qué condiciones.

Institucionalidad indígena

Como se ha señalado, los casos citados demuestran la importancia de que el Estado pueda actuar de manera articulada. Una política que garantice el respeto de los derechos de los pueblos indígenas debe implicar una coordinación intersectorial y descentralizada para poder garantizar su derecho al territorio –mediante la titulación de comunidades campesinas y nativas, la implementación de procesos de zonificación y ordenamiento territorial que incluyan sus propuestas metodológicas y políticas, un adecuado proceso de otorgamiento de concesiones, y la consideración de mecanismos de autogobierno que les permitan utilizar y controlar los recursos naturales de acuerdo con sus costumbres y sistemas de tenencia–, al acceso a una educación y salud intercultural, y a la posibilidad de construir sus propios modelos de bienestar, considerando la necesidad de que existan criterios de inversión pública que respondan a su realidad.

Sin embargo, esto resulta difícil en tanto la institucionalidad pública relacionada a los pueblos indígenas es una de las más débiles dentro de la estructura pública. El Viceministerio de Interculturalidad tiene dificultades para defender su posición ante los otros ministerios, como en el caso de la expansión del proyecto Camisea o de las demoras en publicar la base de datos en la cual venían trabajando varios meses los funcionarios de la dirección encargada. Cabe preguntarse si el sector de Cultura podrá fortalecerse, como lo ha hecho el MINAM por ejemplo, que también inició sus labores con pocas competencias y poder político, pero que ha logrado afianzarse gracias a la incidencia de organizaciones de la sociedad civil nacional, de distintas instancias externas –como congresistas de Estados Unidos, el BID y ONG internacionales que presionaron al gobierno peruano para fortalecer la gestión ambiental ante la implementación de la primera y segunda etapa del proyecto Camisea–, y de los mismos funcionarios que han sabido ganar espacios dentro del gobierno de Ollanta Humala.

Otro ejemplo de la debilidad del Ministerio de Cultura es el hecho de que la aplicación de la consulta previa haya adoptado un modelo desconcentrado que delega a la entidad promotora la responsabilidad de identificar la medida a ser consultada, proceso que ha dejado varios

vacíos y no ha garantizado el carácter previo de la consulta. Como se ha mencionado, casi la totalidad de las entidades promotoras todavía no ha identificado las medidas a consultar en sus procedimientos internos, lo que vulnera el cumplimiento de este derecho²². Las competencias del Viceministerio de Interculturalidad en esta materia son de carácter consultivo, no rector, salvo en los casos que afectan las reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario, por lo que no existe una entidad reguladora que señale los límites, carencias, la ineffectividad o invalidación de los procesos de consulta (Jahncke, Scurrah y Zúñiga 2012).

Ante esta situación, las organizaciones indígenas han presentado una propuesta para la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas y Originarios que asegure la participación permanente de sus representantes de forma que estos puedan intervenir en la toma de decisiones, que tenga presencia en todos los niveles del Estado y pueda articular a los diferentes sectores para tratar los temas referidos a los derechos de los pueblos indígenas, además de reconocer el carácter plurinacional del Estado peruano. Por otro lado, otras instituciones de la sociedad civil resaltan la importancia de que esta entidad, sea o no un ministerio, disponga de los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades a cabalidad y posea facultades rectoras en el proceso de consulta para mejorar progresivamente los estándares vinculados a estos procesos y garantizar el cumplimiento adecuado de los derechos de estos pueblos.

La creación de un ministerio no resolvería necesariamente el problema de la participación de los representantes en la toma de decisiones. Si esto no se logra, sería necesario encontrar un mecanismo que vaya más allá de la creación de espacios puntuales de coordinación para resolver temas concretos, como los que han estado funcionando hasta ahora –la Comisión Multisectorial para Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial, la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta Previa o el Grupo de Trabajo sobre Institucionalidad en Materia de Pueblos Indígenas– que, a pesar de haber logrado algunos avances, no facilitan un diálogo continuo con las organizaciones indígenas que permita construir mejores relaciones ni una verdadera participación en la toma de decisiones en tanto la inclusión de los dirigentes ha quedado a discreción del Viceministerio o de los sectores que ejercen presión sobre él, quienes los han excluido en distintas oportunidades. Frente a ello, varias organizaciones indígenas a nivel nacional han propuesto al Viceministerio de Interculturalidad la conformación de una Comisión de Participación y Diálogo Permanente del Ministerio de Cultura y los Pueblos Indígenas para contar con una mesa de trabajo horizontal, transparente y de buena fe que les permita participar, proponer y monitorear las políticas públicas que los atañen sobre la base de la experiencia con el Ministerio de Educación²³.

22 Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Grupo sobre PPII de la CNDH y Pacto de Unidad de los PPII, julio 2013.

23 Ver <http://www.aidesep.org.pe/organizaciones-indigenas-como-aidesep-conap-onamiap-ccp-entre-otras-proponen-conformacion-de-una-comision-de-participacion-y-dialogo-permanente-del-ministerio-de-cultura-y-pueblos-indigenas/>

Otro ejemplo a considerar es el que se ha desarrollado en Ecuador con la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), a partir de la Constitución Política promulgada en 1998, como una instancia participativa y de representación directa que busca democratizar las entidades estatales incluyendo a estos sectores sociales en la toma de decisiones sobre el establecimiento de políticas, planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo. El CODENPE se configuró como un organismo descentralizado en el que están representadas 34 nacionalidades, dentro de las cuales también se consideran representantes de distintos pueblos. Algunas de las atribuciones del CODENPE son: diseñar políticas públicas para el desarrollo y mejora de las condiciones económicas, sociales y culturales de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, a partir de sus identidades y de sus propias visiones y realidades, garantizando el respeto de los derechos humanos de hombres y mujeres; y planificar y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo integral, sostenible y respetuoso de la identidad de las nacionalidades y pueblos indígenas del país. Con la Constitución del 2008, el CODENPE se transformó en una institución especializada en fomentar nuevos modelos de acción para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay (Ponte 2010). Sin embargo, CODENPE es un ente planificador y tampoco tiene la rectoría de las políticas públicas vinculadas a los pueblos indígenas, por lo que se está pidiendo que se convierta en una Secretaría Especializada para poder cumplir con esta función. Por otro lado, en los últimos años, esta entidad también ha tenido que afrontar las limitaciones que le han impuesto las políticas nacionales referidas a los significativos recortes presupuestales y al intento de desaparecer esta institución²⁴.

Ante estas consideraciones, creemos que, para una adecuada implementación de la consulta previa, así como para garantizar el cumplimiento del conjunto de derechos de los pueblos indígenas, es necesario contar con un institucionalidad pública que concentre la rectoría en esta materia, que tenga una opinión vinculante sobre las medidas a consultar y la identificación de los sujetos de consulta, que cuente con mecanismos de representación directa para que estos pueblos puedan participar en la toma de decisiones, con órganos desconcentrados a nivel nacional y que disponga de suficiente presupuesto para cumplir con sus fines. La capacidad rectora permitiría que esta entidad tenga el peso político para la articulación intersectorial. En este sentido, los ejemplos mencionados presentan diferentes caminos que se pueden evaluar y complementar para construir una propuesta que permita responder a las necesidades planteadas.

24 <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/16/nota/1294751/codenpe-pide-convertirse-secretaria-especializada>, <http://servindi.org/actualidad/38998> y <http://servindi.org/actualidad/70047>

Autonomías

Por otro lado, como se ha mencionado, la consulta previa está íntimamente relacionada al derecho de los pueblos indígenas a determinar sus propias prioridades de desarrollo y, por lo tanto, se articula con su derecho a la autodeterminación. Este es un derecho primordial del cual se derivan los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas 2007). La discusión sobre la inclusión del derecho a la autodeterminación en la Declaración de las Naciones Unidas implicó un largo debate debido al temor de los Estados de que esto pusiera en riesgo la integridad nacional al dar pie a demandas de independencia. Debido a ello, la versión final del texto vincula la autodeterminación con el derecho a la autonomía funcional y territorial, en tanto se refiere a sus asuntos internos y locales (Bengoa 2007). Hoy en día, esta constituye una de las principales demandas del movimiento indígena a nivel internacional y está cada vez más presente en el discurso de las organizaciones indígenas en el Perú, sobre todo en la Amazonía.

La autonomía es uno de los ejes centrales de la reconstrucción de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. En países como Bolivia y Ecuador, esta demanda ha llevado a plantear la conformación de un Estado Plurinacional como un intento de ir más allá del reconocimiento de la diversidad que propone el multiculturalismo tolerante, e implementar una nueva institucionalidad que articule la institucionalidad republicana con la indígena existente invisibilizada por el Estado, donde el reconocimiento no sea solo cultural sino político, incorporando sus formas de autogobierno de modo que ellos mismos puedan definir los derechos que se deben respetar. Desde esta perspectiva, solo a partir del cuestionamiento a la figura del Estado Nación en tanto sistema único de gestión del poder político es posible revertir el sistema de exclusión que dejó como herencia la Colonia y la posterior colonización interna que implicó el régimen republicano.

Los proyectos mencionados toman las autonomías indígenas como la base de la construcción del Estado Plurinacional, que implica, en principio, una descentralización del poder político, administrativo y económico, y la reconstrucción de los territorios de los pueblos indígenas (Garcés 2013). En este sentido, la autonomía está estrechamente vinculada con el control del territorio, no entendido como propiedad sobre la tierra o los recursos naturales, sino como un espacio de autogobierno en el que puedan desplegar su propia normatividad social, económica, política, jurídica y cultural, y dar forma a las instituciones correspondientes (Assies, 1999 en Garcés 2013).

Para Sánchez (2010), los elementos de un régimen autonómico son: autogobierno, territorio, redistribución de poderes y recursos, y participación en las instancias nacionales. El primero implica la creación de nuevos ámbitos de gobierno en la organización político-territorial del país, para que tales colectividades puedan beneficiarse de un reparto justo, equitativo y democrático de poderes y recursos entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos o, en su caso, federales. La base territorial, como se ha explicado, implica el ámbito jurisdiccional

que conformarían estos nuevos “pisos” de gobierno del nuevo ordenamiento político-territorial a partir del cual se definiría la distribución de poderes. De esta manera, la descentralización es una parte fundamental en este proceso de conformación de autonomías para que estas puedan manejar sus propios recursos y acceder a los fondos nacionales que les corresponden de modo que logren implementar su propio modelo de bienestar.

Por otro lado, el régimen de autonomía también conlleva repensar las formas de participación y representación política como mecanismos para incidir en la toma de decisiones. Esto pasa porque los pueblos indígenas participen tanto en los ámbitos respectivos de sus entidades autónomas como en el conjunto de la vida política nacional, como en los congresos o asambleas legislativas, lo cual no implica únicamente la aplicación de un sistema de cuotas electorales, como se da actualmente en el país, o la reserva de escaños, sino que la distribución de los distritos electorales responda también a las entidades territoriales autónomas y la posibilidad de elegir a sus representantes de acuerdo con sus usos y costumbres, sin estar atados a los partidos políticos (Sánchez 2010).

Se debe señalar, sin embargo, que no existe una sola noción de autonomía. Hay diferentes experiencias de autonomía indígena en diversos países y otras más están en construcción. Algunas propuestas se acercan más a la búsqueda de independencia, otras hablan de doble ciudadanía y otras se refieren a un control interno circunscrito al ámbito local o regional, lo que se acercaría a una forma de federalismo, además de las autonomías “de facto” que no buscan el reconocimiento del Estado. En países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda se ha planteado la entrega de grandes territorios a los pueblos indígenas con complejos sistemas de autogobierno como el Parlamento Saami en Noruega y el Territorio Inuit en Canadá (Bengoa 2007). En Bolivia y Colombia, se crearon las autonomías indígenas en el marco de la descentralización.

Es necesario pensar cuál podría ser el mejor modelo para implementar la autonomía indígena en el Perú. En el caso de Bolivia, el derecho a la libre determinación y la gestión territorial indígena autónoma están reconocidos en la nueva Constitución (artículo 30). En el contexto de descentralización, se plantea cuatro niveles de autonomías: departamental, regional, municipal y autonomía indígena originario campesina, las cuales pueden obtener esta categoría mediante referéndum. Estos pueden ser complementarios en el caso de territorios multiétnicos por ejemplo. En principio, el reconocimiento de autonomías indígenas posibilitaría responder a las demandas de las organizaciones indígenas en el Perú sobre el reconocimiento de su territorio integral que incluya derechos de control sobre el conjunto de su hábitat, no solo de propiedad sobre las tierras con valor agropecuario. Sin embargo, los distintos Estados nacionales han mostrado resistencias a dar competencias sobre los recursos no renovables aun dentro de los territorios autónomos, por lo que el CLPI sigue siendo un derecho que es necesario garantizar dentro de estas jurisdicciones (Albó 2010).

Por su parte, la propuesta de municipalidades o regiones indígenas autónomas podría ayudar a abordar, por ejemplo, los casos en que comunidades campesinas solicitan convertirse en distritos o cuando hay conflictos porque las comunidades se sobreponen a los límites municipales y se produce una competencia entre las distintas autoridades. Además de permitir que los municipios tengan mayores competencias relacionadas al autogobierno indígena, esto posibilitaría que los pueblos indígenas puedan contar con recursos para implementar sus propias políticas internas. En Colombia, los resguardos indígenas también disponen de autonomía política, administrativa y participan en los beneficios de los recursos públicos destinados a los niveles sub-nacionales de gobierno. Asimismo, también les permitiría superar las trabas que implica el tener que depender de los partidos políticos para alcanzar algún nivel de representación dentro de los gobiernos locales o regionales.

En Bolivia, las competencias exclusivas de los municipios autónomos indígenas son (Albó 2010):

- Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con la identidad y visión de cada pueblo.
- Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
- Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo con la Constitución y la ley.
- Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
- Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.
- Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
- Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo con la Constitución.
- Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
- Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.

Algunas críticas frente a este modelo señalan que sería necesario desarrollar más las competencias de estas municipalidades sobre las políticas de educación y salud intercultural –mencionadas brevemente en la legislación– dentro de sus jurisdicciones, así como aquellas relacionadas al régimen de tierras y territorio (Albó 2010). Un problema que afrontan los pueblos indígenas es que las competencias sobre la explotación de recursos no renovables las sigue

concentrando el gobierno central. Es por ello que algunos autores resaltan la importancia de mecanismos de autogobierno “extraterritoriales” como el CLPI (Garcés 2013); pero, en el caso de Bolivia, hubo un retroceso en esta materia cuando se quitó el carácter vinculante al proceso de consulta previa. Esto cuestiona hasta qué punto se está realmente institucionalizando el modelo de Estado Plurinacional en Bolivia, en tanto que, de acuerdo con las definiciones acá consideradas, este planteamiento implica la redefinición del Estado y sus formas de gobierno, así como el respeto a la libre determinación, lo que se condice con los objetivos del CLPI.

En el caso boliviano, han surgido varias críticas debido a que la construcción del nuevo marco institucional no ha respondido a los objetivos que plantearon los pueblos indígenas en la nueva Constitución. Los líderes se quejan de que la elaboración de la última legislación se ha llevado a cabo sin participación de la sociedad civil, como en el caso de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Una consecuencia de ello es que, en la práctica, los Territorios Indígenas Originarios Campesinos continúan siendo un régimen de propiedad agraria colectiva, todavía no un régimen autonómico; que se haya establecido un mínimo de población como requisito para poder constituir las autonomías, sin considerar las distintas realidades de los pueblos indígenas en este país; que el trámite para la constitución de autonomías dependa del gobierno departamental; y que no se pueda ir más allá de los límites de estas jurisdicciones (Albó 2010 y Garcés 2013).

En Ecuador, la Constitución también reconoce la existencia de autonomías indígenas a partir de la creación de circunscripciones territoriales insertas en el marco de la organización político-administrativa del Estado. Según la Constitución, las diferentes jurisdicciones integradas por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas pueden adoptar este régimen de administración especial luego de una consulta aprobada por dos tercios de los votos válidos. Además, se establece que dos o más gobiernos territoriales indígenas pueden integrarse para conformar una nueva circunscripción, dejando a la legislación correspondiente establecer la conformación, funcionamiento y competencias de estas autonomías (Ponte 2010).

Estos planteamientos responden a la propuesta de la CONAIE, que define como uno de los rasgos de una verdadera interculturalidad la “transformación sustancial del poder real del Estado y la sociedad, del poder político, económico y cultural. Esto significa la transformación de las principales instituciones del Estado central, del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, para reconocer allí la diversidad política y cultural” (Ponte 2010). Esto incluye la conformación de niveles de autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas para el manejo y protección de los recursos naturales y de las instituciones locales vinculadas a asuntos de vital importancia, como la salud y educación. Sin embargo, al igual que en el caso boliviano, el desarrollo de la legislación posterior a la Constitución no ha reflejado cabalmente el espíritu de la misma.

Como se ha visto, la conformación de Estados Plurinacionales ha respondido a contextos de oportunidades políticas, al igual que la promulgación de la Ley de Consulta en el Perú, pero no ha garantizado el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Esto se ha debido a la falta de institucionalización de los cambios necesarios más allá de la fase constituyente –lo que debe pasar no solo por la creación de nuevas instituciones o normativas, sino también por el cambio de la mentalidad de los funcionarios–, a la dificultad de construir un nuevo habitus político²⁵ para asegurar la autonomía como un mecanismo para replantear la relación entre el Estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas.

Estas transformaciones no pueden depender de la volátil voluntad política. Es necesario concebir la participación y el diálogo no como mecanismos de manejo de conflictos, sino como procesos para la toma de decisiones que partan de la deliberación pública y brinden legitimidad a la ciudadanía y a la gobernanza –como lo plantea la democracia deliberativa–, lo que implica garantizar las condiciones para la participación efectiva de los distintos grupos, como el acceso a la información oportuna y la posibilidad real de influir en los resultados, mediante mecanismos que posibiliten su monitoreo y supervisión –como los arriba mencionados–, además de reconocer las posiciones antagónicas sin descalificarlas como inválidas. Para ello, el sistema institucional debe asegurar la consolidación de una participación continua desde un enfoque intercultural, incluso sobre el diseño de la organización político-territorial y económica del país, de modo que se pueda transformar la praxis de la toma de decisiones y ayudar a construir una cultura política menos excluyente.

A pesar de las dificultades que han atravesado los casos descritos, estos han puesto sobre la mesa la necesidad de contar con mecanismos para la conformación de autonomías territoriales indígenas dentro de la estructura del Estado. De lograr implementarse eficazmente, esto podría representar un avance significativo en el camino hacia la libre determinación de los pueblos indígenas.

En el Perú, las estrategias de las organizaciones indígenas combinan las demandas hacia el Estado para la titulación de sus comunidades y el reconocimiento formal de su territorio integral con iniciativas de autonomía *de facto* como las prácticas de vigilancia, monitoreo, mapeo y control territorial independiente. Una de las experiencias con mayor capacidad de incidencia ha sido la de las organizaciones de las cuencas del Corrientes y Pastaza frente a la explotación de hidrocarburos en el ex Lote 1-AB (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011; Stoll 2011; Chaparro 2011). Otra de las propuestas más desarrolladas es la de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI), que hace ya unos años viene realizando un trabajo minucioso elaborando expedientes y mapas de los territorios de los nueve pueblos que conforman esta organización. A partir de esto, han desarrollado una propuesta para el

25 En el sentido de ir más allá de la oposición entre lo objetivo y lo subjetivo de la estructura social y reconocer la dificultad de romper la incorporación –el aprendizaje mediante el cuerpo y la praxis– de la cultura política imperante, históricamente excluyente y discriminatoria.

reconocimiento de su territorio integral y la conformación de una región indígena autónoma, ya que quieren que se les reconozca sus derechos de autogobierno sobre el conjunto de su hábitat, no solo sobre la tierra dentro de sus títulos de propiedad, para defenderse de las presiones externas, como la migración de colonos y la expansión de las industrias extractivas (Bebbington, Scurrah y Chaparro 2013).

Resulta difícil que este tipo de propuestas se pueda aplicar en el contexto nacional actual, donde existen resistencias no solo frente a la implementación del derecho a la consulta sino también frente al proceso de descentralización. ***Sin embargo, creemos que una propuesta de transiciones hacia el postextractivismo debería incluir esta discusión sobre reformas estructurales para construir una verdadera democracia intercultural, que cuente con legitimidad y que no se asiente únicamente en ciudadanos individuales, sino que reconozca los sujetos políticos colectivos (Santos 2010). La democratización de las decisiones sobre las políticas y proyectos extractivos implicaría una transformación sustancial que permitiría romper con la lógica imperante de exportación de materias primas dependiente del mercado internacional y plantear una diversidad de miradas sobre el territorio. Esto no significa asumir que la autonomía indígena en sí misma implica una oposición a las actividades extractivas, pero sí que en un país con la diversidad cultural que nos caracteriza este debe ser uno de los criterios de ordenamiento territorial para determinar dónde, cómo y cuándo se puede realizar este tipo de inversiones.***

Comentarios finales

El análisis planteado demuestra los vacíos existentes para que el sistema político actual se pueda considerar como una democracia participativa e intercultural, características que creemos centrales en una propuesta de transición hacia el postextractivismo. En este sentido, se propone una serie de mecanismos y reformas a considerar para la inclusión de la participación ciudadana y la libre determinación de los pueblos indígenas dentro de las estructuras y el funcionamiento del Estado.

Las propuestas deben partir de la demostración, desde las altas esferas de gobierno, de la importancia del cumplimiento de estos derechos y deben formar parte de una política de Estado para facilitar su transversalización en los distintos sectores y niveles de gobierno. Asimismo, consideramos que es necesario diseñar indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los estándares planteados para una adecuada fiscalización por parte del Estado y la población involucrada; implementar mecanismos de planificación participativos con un enfoque territorial e intercultural; regular las negociaciones sobre la contraprestación de tierras con el fin de reducir las inequidades existentes; e incorporar mecanismos de democracia directa, como la consulta ciudadana, y la participación de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales, no solo en la gestión ambiental y social de los proyectos, sino en las decisiones sobre las políticas que regulan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Por otro lado, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas, se considera las mejoras necesarias para la implementación de la consulta previa referidas a la definición de los sujetos de consulta, a los momentos y las medidas a consultar, a la necesidad de articulación de los distintos actores, y a la consideración de plazos razonables y de escenarios propositivos, lo que incluye la participación de los pueblos indígenas en la planificación del proceso. Para cumplir con estos objetivos se plantea la reformulación de la institucionalidad pública referida a los pueblos indígenas de modo que exista una participación efectiva de parte de estos colectivos en la toma de decisiones, una capacidad rectora que permita la coordinación intersectorial y descentralizada, y los recursos suficientes para su adecuado funcionamiento. Además, se enfatiza que, como parte del reconocimiento de su autodeterminación, se debe respetar su derecho al consentimiento libre, previo e informado, así como la incorporación dentro de la estructura del Estado de autonomías territoriales indígenas, entre otros mecanismos para participar en la política nacional, que posibiliten su autogobierno.

Bibliografía

ALBÓ, Xavier

2010 "Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia". En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T. (Coord.). Autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Cooperación Técnica Alemana, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Intercultural de Chiapas.

BEBBINGTON, Anthony, Martin SCURRAH y Claudia BIELICH

2011 Los Movimientos Sociales y la Política de la Pobreza en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Centro Peruanos de Estudios Sociales / Grupo Propuesta Ciudadana.

BEBBINGTON, Anthony, Martin SCURRAH y Anahí CHAPARRO

2013 La expansión de las industrias extractivas y los cambios en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Documento de Trabajo N°8, Proyecto industrias extractivas, conflictos sociales e innovaciones institucionales en la región Andino-Amazónica. Lima: Cepes, Clark University, Cerdet, Ford Foundation. Disponible en: <http://innovacionesinstitucionales.files.wordpress.com/2013/08/dt-8-pueblos-indc3adgenas-tierras-y-territorio1.pdf> (consultado el 17 de enero de 2014).

BENGOA, José

2007 La emergencia indígena en América Latina. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

BURNEO, Zulema

2007 "Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú". En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Allpa Comunidades y Desarrollo.

CALLE VALLADARES, Isabel

2013 Promoción a la Inversión y Gestión Ambiental: Análisis del Decreto Supremo No. 060-2013-PCM. Serie de Política y Derecho Ambiental N° 27. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental,

CASTILLO, Gerardo y Lucía ÁVILA

2009 La Participación Ciudadana en la Minería Peruana: Concepciones, Mecanismos y Casos. Lima: Oxfam, 2009.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

2012 Observación Final Laos. CERD/LAO/CO/16-18, 9 de marzo del 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2001 Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni versus Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto del 2001. Serie C N° 79.

2007 Caso del Pueblo Saramaka versus Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre del 2007, Serie C N° 172.

2012 Caso del Pueblo Indígena Kichwa versus Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 27 de junio del 2012, Serie C N° 245.

CHAPARRO, Anahí

2011 Iniciativas de gestión territorial en contextos de explotación petrolera: el caso del pueblo Quechua del Pastaza. Informe de investigación Beca Post Seminario SEPIA XIII. Disponible en http://sepia.org.pe/facipub/upload/cont/1235/cont/files/Chaparro_Gestion%20territorial.pdf (consultado el 8 de octubre del 2013).

DEL VALLE, Pablo

2007 "Identidad y comunidades campesinas: un ensayo balance". En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Allpa Comunidades y Desarrollo.

DESPACHO DE LA CONGRESISTA VERÓNICA MENDOZA

2013 Memoria Encuentro de Experiencias de Monitoreo Ambiental Independiente y Otras Experiencias Afines. Lima: Congreso de la República.

DIEZ, Alejandro

1998 Comunes y haciendas. Procesos comunales en la sierra de Piura. Cusco: CIPCA, CBC.

2007 "Organización y poder en las comunidades, rondas campesinas y municipios". En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Allpa Comunidades y Desarrollo.

DOUROJEANNI, Marc, Luis RAMÍREZ y Oscar RADA

2012 Indígenas, campesinos y grandes empresas: Experiencias de los Programas de Monitoreo Socioambiental Comunitarios. Lima: ProNaturaleza.

FUENZALIDA, Fernando

1976 "Estructura de la comunidad indígena tradicional. Una hipótesis de trabajo". [1970] En José Matos Mar (Ed.) Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú. Lima: IEP.

GAMBOA, Aída, Patricia PATRÓN y Vanessa CUETO

2013 "¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones? Análisis político normativo de la gestión ambiental del país a la luz de la aprobación de los Decretos Supremos 054 y 060-2013-PCM". Agenda Ambiental. Boletín Informativo, Año 2, N° 5.

GARCÉS V., Fernando

2013 Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano. Cochabamba, Tarija y Bueno Aires: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – UMSS, Comunidad de Estudios Jaina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

JAHNCKE, Javier, Martin SCURRAH y Mario ZÚÑIGA

2013 Propuestas de políticas para un nuevo rol de la minería y los hidrocarburos en el Perú: sobre la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas. Ponencia presentada en el evento organizado por la Red Muqui el 24 de setiembre del 2013 en el marco de los talleres "Diálogos Ciudadanos: Políticas Públicas para un Nuevo Rol de la Minería en el Perú".

LA MULA

2013 "Cañaris reconocida como comunidad indígena desde 1956". 22 de mayo del 2013. Disponible en: <http://redaccion.lamula.pe/2013/05/22/canaris-reconocida-como-comunidad-indigena-desde-1956/admin/> (consultado el 17 de enero de 2014).

LÓPEZ FOLLEGATTI, José Luis

2010 Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos: Recomendaciones para una Minería Moderna y Responsable. Lima: Proyecto CAMINAR.

MANACÉS, Jesús y Carmen GÓMEZ

2010 Informe en Minoría de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua. Disponible en: http://www.caaap.org.pe/documentos/INFORME_MINORIA_CAPITULOS.pdf (consultado el 8 de octubre del 2013).

MÉNARD, Renée

2011 Guía para la Implementación de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos. Lima: PERCAN.

MONTOYA, Rodrigo

1989 La lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el Perú del siglo XX. Lima: Mosca Azul.

NACIONES UNIDAS

2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asamblea General de las Naciones Unidas, 7 de setiembre de 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1989 Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf (consultado el 8 de octubre del 2013).

PACTO DE UNIDAD y GRUPO DE TRABAJO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2013 Perú: Informe Alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Lima: DAR.

PONTE, María Teresa

2010 "Estado multicultural y pueblos indígenas: autonomía y derechos colectivos. Ecuador y su nueva Constitución de 2008, un referente para los pueblos indígenas de América Latina". XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional. Santiago de Compostela.

REMY S., María Isabel

2005 Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2013 Historia de las comunidades campesinas e indígenas en el Perú. Documento de Trabajo N° 202. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SÁNCHEZ, Consuelo

2010 "Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos". En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T. (Coord.), Autonomía a debate. Autogobierno

indígena y Estado plurinacional en América Latina. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Cooperación Técnica Alemana, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Intercultural de Chiapas.

SANTILLANA; Miguel

2013 "A Cañarís no le corresponde la consulta previa". Gestión. 28 de enero del 2013. Disponible en <http://gestion.pe/politica/miguel-santillana-canaris-no-le-corresponde-consulta-previa-2057641> (consultado el 08 de octubre del 2013).

SANTOS, Boaventura de Sousa

2010 Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa de Democracia y Transformación Global.

STOLL, Aurélien

2011 Impactos Petroleros en Territorios Indígenas: Experiencias del Programa de Vigilancia Territorial del río Corrientes. Iquitos: FECONACO / Shinai.

El agro en tiempos de Humala

Fernando Eguren
Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, Director de la revista Debate Agrario y de la Revista Agraria.
Licenciado en Sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica.

Se afirma que en el país no hay continuidad en las políticas agrarias. O, más propiamente, que no hay políticas de Estado con relación al sector agrario; y que una de las razones por las que no las hay es que los conductores de esa política sectorial, los ministros de Agricultura, son cambiados constantemente. Durante la década de gobierno de Alberto Fujimori hubo siete ministros de Agricultura; tres durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), seis durante el de Alan García (2006-2011), y cuatro en lo que va del gobierno de Ollanta Humala. En total, veinte ministros de Agricultura –algo menos de uno por año–. Los hubo tanto progresistas como conservadores. La mitad de estos ministros fueron “independientes”, es decir, no pertenecían a ningún partido, por lo que la conducción del sector por estos no necesariamente respondía a la plataforma sectorial del partido gobernante –a la que sí tendrían que atenerse con mayor rigor los ministros que sí eran militantes partidarios–. Todo ello nos llevaría a la conclusión de que, en efecto, no habría habido las condiciones necesarias para una política agraria coherente.

En este artículo sostenemos que esta apreciación es errada. La razón es que en al menos dos puntos sí hubo continuidad, y la sigue habiendo, en todos los gobiernos del último cuarto de siglo. En primer lugar, los sucesivos gobiernos apoyaron persistentemente la creación, desarrollo, expansión y consolidación de una agricultura moderna de exportación, basada en corporaciones agroindustriales y en la concentración de la propiedad de la tierra y del acceso al agua. Este es el modelo de modernización agraria que rige en las últimas décadas. En segundo lugar, las políticas públicas sistemáticamente han marginado a la agricultura familiar, entendiendo como tal al heterogéneo universo de pequeños agricultores y comunidades campesinas y nativas.

Esto es así aunque los discursos de los sucesivos gobiernos varíen: Alan García declaraba desembozadamente su identificación con la gran inversión para modernizar la agricultura y su desprecio por la pequeña agricultura (que consideraba como parte de los ‘perros del hortelano’ que obstaculizan el desarrollo), mientras que Ollanta Humala, es mucho más matizado y ocasionalmente expresa su simpatía por la agricultura familiar.

¿Cómo esta continuidad de políticas sectoriales se ha mantenido? En realidad, esta política de Estado no surge del ministerio de Agricultura, sino de las políticas económicas neoliberales conducidas por el ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El hoy llamado Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), finalmente viene a ser un operador de importancia relativamente menor, pues sus decisiones sobre la orientación de la agricultura peruana y la movilización de los principales recursos para el sector no depende del conductor de turno, sino del MEF. La continuidad de las políticas sectoriales, incluyendo la agraria, depende del MEF, sobre todo de la tecnocracia que conduce el ministerio desde hace ya casi un cuarto de siglo y que, bajo catorce ministros de Economía diferentes, ha asegurado dicha continuidad¹.

1 Cabe preguntarnos en el caso del MEF cómo es que a pesar de los numerosos ministros de Economía se han mantenido las mismas opciones macro. La respuesta es que el Estado ha sido capturado por los intereses privados. Francisco Durand, que ha profundizado en el análisis del tema, argumenta que el Estado peruano fue ‘capturado’ por los intereses de las corporaciones nacionales e internacionales desde los inicios del gobierno de Fujimori, situación que se ha prolongado hasta nuestros días, en los que el neoliberalismo sigue orientando las políticas públicas: “...una coalición de poderes fácticos externos –los gobiernos de los países desarrollados, los organismos internacionales y la banca internacional–, cada cual en su espacio..., junto a fuerzas internas –los empresarios, los medios de comunicación, los militares, las fuerzas conservadoras pragmáticas o autoritarias– empujaron rápidamente a Fujimori y otros presidentes latinoamericanos en la ‘dirección correcta’ [del neoliberalismo]”. La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos. Lima, p. 49.

Ahora bien, esta política ha dado importantes frutos. La promoción de la agricultura de exportación ha sido todo un éxito si tomamos como referencia la evolución de los valores de exportación. En 1995, el valor de las exportaciones de productos agrícolas fue de 275 millones de dólares, mientras que en 2012 alcanzaron los 3 mil 532 millones de dólares, casi trece veces más. El 70% de ese monto correspondió a los productos 'no tradicionales'².

¿Cuáles han sido las condiciones favorables que han permitido el desarrollo de esta agricultura? Las hay externas e internas. El dinamismo de la economía internacional fue un estímulo importante, pues la demanda de materias primas y productos agrícolas aumentó significativamente, particularmente impulsada por el crecimiento económico de los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China).

Las condiciones internas fueron introducidas por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), quien creó condiciones favorables a la inversión en general, y particularmente a la gran inversión, luego de la hecatombe del primer gobierno de Alan García (1985-1990). Modificó las leyes agrarias originadas durante el gobierno militar del general Velasco Alvarado, en particular con la Constitución de 1993 (que desterró el concepto de reforma agraria, todavía presente en la Constitución de 1979, y redujo el rol tutelar del Estado sobre las comunidades campesinas), y con la llamada Ley de Tierras N° 26505 del año 1995. Esta ley destrabó el mercado de tierras, muy limitado por la Ley de reforma agraria de 1969, y eliminó las restricciones a la propiedad del suelo. Leyes dadas por gobiernos posteriores facilitaron aún más la adquisición de las tierras de las comunidades campesinas y nativas por corporaciones interesadas en la agroexportación, las industrias extractivas y el turismo³.

A partir del gobierno de Alejandro Toledo se inició un periodo, aún en curso, de suscripción de acuerdos comerciales y de inversiones, bilaterales y multilaterales, que a la fecha vinculan al Perú con 52 países de todos los continentes, a excepción de África. Sin embargo, ya desde los años noventa, con el gobierno de Alberto Fujimori el país había abierto su economía al exterior, reduciendo o eliminado aranceles a las importaciones. A la fecha abril del 2014 hay dos acuerdos multilaterales adicionales en proceso de negociación, el Acuerdo de Asociación Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, que involucra a 12 países de la cuenca del Pacífico), y la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Los acuerdos firmados han promovido y facilitado las exportaciones del Perú hacia esos y otros países, incluyendo los productos agrarios, contribuyendo así al boom agroexportador. El número de países a los que se dirigen estas exportaciones se ha ampliado notablemente (según el MINAGRI, son más de 150). Esta ampliación de mercados cuenta con el papel promotor de las exportaciones desempeñado por el Estado a través de las agregadurías comerciales de las embajadas del Perú, así como del rol de entidades como la Comisión de la Promoción de las Exportaciones

2 Información en <http://www.minag.gob.pe/portal/herramientas/estadisticas/estad%C3%ADstica-agraria-mensual83>

3 Actualmente, las concesiones de conservación y ecoturismo controlan más de un millón de hectáreas de territorio nacional. Ver "Conservación y ecoturismo. ¿Protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento?". Publicación del CEPES. 2013.

(PROMPEX). Por otro lado, los acuerdos firmados incentivan y protegen la inversión extranjera, aún más que la inversión nacional.

También ha sido favorable para estimular las inversiones en agroexportación, la ampliación de la frontera agrícola en la costa peruana, debido a grandes obras de irrigación financiadas mayoritariamente por el Estado peruano. Se han incorporado decenas de miles de nuevas hectáreas a la agricultura a precios subsidiados. En efecto, los montos invertidos por el Estado durante los últimos gobiernos son superiores a los precios de venta de dichas tierras. Por decisión política fueron subastadas en módulos de extensión tan grande que es de imposible acceso para pequeños y medianos inversionistas, siendo clara la opción por las grandes inversiones corporativas. Las tierras ganadas con las nuevas irrigaciones anunciadas para un futuro próximo –235 mil hectáreas⁴– seguirán el mismo destino. Los subsidios son cuantiosos. Un estudio reciente estima que la inversión estatal en siete obras de irrigación en el pasado reciente (Chavimochic, Olmos, Pasto Grande, Jequetepeque-Zaña, Majes-Siguas, Chira-Piura y Chincas) suman 6 mil 321 millones de dólares (dólares a valores de 2012), mientras que los ingresos por la venta de tierras, energía, tarifa de agua y de agua potable no superan los 473 millones de dólares. El Estado ha recuperado menos del 10% de lo que invirtió⁵.

Finalmente, en las postrimerías del gobierno de Fujimori se dio la Ley N° 27360, en octubre del año 2000, siendo ministro de Agricultura el más destacado empresario agroexportador del valle de Ica, José Chlimper. Esta nueva ley estableció un régimen tributario y laboral de excepción para la agroindustria. El impuesto a la renta, que es de 30% para la generalidad de las empresas, fue reducido al 15% para las empresas agroindustriales. En cuanto al régimen laboral, se hizo mucho más inestable la relación laboral para los trabajadores –se ‘flexibilizó’ esta relación, para usar un eufemismo de uso corriente– y se redujeron los costos laborales. Adicionalmente, se redujo el aporte patronal a la seguridad social y de salud de los trabajadores. La ley fue dada con carácter temporal por diez años, para apoyar a una agroindustria en crecimiento, pero aún –supuestamente– no consolidada, pero el gobierno de Toledo prolongó, en julio de 2006, su vigencia por diez años más, hasta 2021. Vencido este plazo, es casi seguro que las corporaciones agroexportadoras volverán a presionar por su extensión, muy probablemente con éxito. En 2013, cuando hubo iniciativas en el Parlamento para modificar la legislación laboral y mejorar la situación de los trabajadores de este sector, las empresas reaccionaron fuertemente oponiéndose a tal cambio. El argumento fue que, debido a la normativa vigente, la agroindustria exportadora había sido muy exitosa, y que esta situación podría peligrar si se eliminaban los incentivos. Este argumento resulta siendo una confesión de que sin subsidios la agroindustria no es tan eficiente ni tan sólida como pretende serlo; o de que, si lo es, pretende tener sobreganancias financiadas con recursos públicos.

4 MINAG. Lineamientos de Política Agraria. Noviembre 2010.

5 Lorenzo Eguren. “Estudio económico costo-beneficio del apoyo estatal a la gran agricultura”. Versión preliminar. CEPES, diciembre 2013. Por lo demás, la corrupción ha acompañado la realización de las grandes obras de irrigación, como fue el caso de la Irrigadora Chimbote y, después, de Chavimochic (Alfonzo Quiroz. Historia de la corrupción en el Perú. IEP-IDL, pp. 422 y 430, respectivamente).

Limitaciones del modelo de gran agricultura de exportación

Hay varios problemas con el hecho que la modernización de la agricultura gire alrededor de corporaciones agroexportadoras que concentran grandes superficies de tierras de cultivo.

En primer lugar, porque contribuye al aumento de las desigualdades sociales y económicas en el país. Hoy se está cuestionando cada vez más en los foros internacionales la necesidad de reducir estas desigualdades, tanto por razones de justicia como de las propias necesidades de un desarrollo económico sostenido y armónico. Actualmente se ha restablecido en el campo peruano, y de forma muy notoria en la costa, una estructura bipolar de propiedad de la tierra –latifundio y pequeña propiedad o minifundio– que, hace unas pocas décadas, generó aquí y en otros países de la región, un gran rechazo y que fue la principal motivación para el reclamo primero, y luego la ejecución, de reformas agrarias.

Una segunda crítica a este modelo es argumentada por Olivier de Schutter, comisionado de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, y se refiere a los altos costos de oportunidad de permitir la concentración de la tierra y las inversiones versus las necesidades de la población local. Según de Schutter, los gobiernos deberían "... sopesar las ventajas de concertar acuerdos de inversión... con los costos de oportunidad que ello[s] entrañaría[n], en particular cuando la tierra disponible pueda destinarse a otros usos que puedan ser más favorables a la satisfacción de las necesidades a largo plazo de la población local afectada y a la plena realización de sus derechos humanos"⁶. ¿Cuán pertinente es esta observación a la política de tierras en el Perú? Como se ha dicho, el Estado peruano ha optado por el apoyo a la ampliación de la frontera agrícola de la costa con grandes proyectos de irrigación para transferir a la gran inversión corporativa las nuevas tierras ganadas para la agricultura; con ello, se excluye la creación de oportunidades para el pequeño y mediano empresariado local. Con otros criterios, el Estado hubiese podido orientar las inversiones de modo que las tierras sí pudiesen ser accesibles a ellos.

Un tercer problema consiste en el dominio territorial que supone la concentración de la propiedad de la tierra. A diferencia de los activos de otras actividades económicas, como la industria o los servicios, la posesión de la tierra se ejerce sobre un espacio territorial, que en el caso de los neolatifundios se amplía a las áreas aledañas al territorio bajo posesión directa.

El gran propietario, o sus representantes, no solo manda dentro de su predio, sino que de hecho ejerce una fuerte influencia sobre la sociedad y las instituciones circundantes, sean estas públicas (ejemplos: gobiernos locales y agencias locales del gobierno central) o privadas (ejemplos: pequeñas y medianas empresas, mercado laboral) o público-privadas (ejemplos: juntas de regantes). Esta influencia puede incluir la obstrucción al ejercicio de funciones públicas por el Estado en las empresas, como de hecho ha ocurrido (inspecciones laborales,

6 Olivier de Schutter. Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. NNUU, 2009.

fiscalización del uso de las aguas del subsuelo). También puede incluir la utilización de recursos públicos para compensar por las externalidades negativas causadas por la gran empresa. Un ejemplo en curso son las presiones para la realización de obras de irrigación con recursos públicos para impedir el colapso hídrico en el valle de Ica causado, en buena medida, por las propias empresas agroexportadoras.

En cuarto lugar, el modelo de modernización agraria, basado en grandes empresas de alto desarrollo tecnológico y orientadas a la exportación tiene otro impacto territorial importante que no ha sido analizado⁷. En el caso de las nuevas grandes irrigaciones, como Olmos, generan externalidades sociales negativas cuyos costos no son asumidos por las corporaciones. Las necesidades de mano de obra de estas empresas originan inmigraciones importantes que dan lugar a nuevos asentamientos poblacionales o a barrios marginales en las periferias de los centros urbanos. Se crean así nuevas necesidades de vivienda y de servicios, pero ni los gobiernos locales ni los propios nuevos asentados pueden asumir los costos que implica satisfacer dichas necesidades, lo cual da como resultado barriadas hacinadas, insalubres y con servicios inexistentes o insuficientes.

En circunstancias en las que en el mundo se incrementan los temores respecto de los posibles impactos del cambio climático sobre la naturaleza y las sociedades humanas, y se cuestionan los modos usuales de producir y consumir por contribuir al calentamiento global, se comienza a cuestionar también lo que hasta el momento es un paradigma dominante de la agricultura moderna y eficiente: la empresa de gran dimensión, que usa de manera intensiva insumos químicos y energía fósil, y que practica el monocultivo, amenazando la biodiversidad. Todas estas son, precisamente, características de las grandes empresas agroexportadoras⁸.

En contraste, en lo que significa un cambio importante respecto a hace algunos años, tanto el Banco Mundial como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) están ahora poniendo de relieve el rol positivo de la agricultura familiar en el contexto del cambio climático y de las incertidumbres respecto a la seguridad alimentaria⁹. A pesar de sus limitaciones, afirma la FAO, "la agricultura familiar es una de las actividades que combina más eficientemente sus recursos productivos y lo hace de una manera más sostenible

7 Es uno de los temas que analizan los estudios conducidos por Anthony Bebbington en el caso de la gran minería. Ver, por ejemplo, Bebbington et al., *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. IEP-CEPES. Lima, 2007. También, Bebbington et al. *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. IEP-CEPES-Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.

8 Entre otras muchas publicaciones, las siguientes son interesantes referencias que sustentan nuestras afirmaciones. Binswanger-Mkhize, Hans P.; Camille Bourguignon and Rogier van den Brink. "Introduction and Summary". En *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus*. The World Bank. Washington DC. 2011. Foresight. *The Future of Food and Farming*. Final Project Report. The Government Office for Science, London. 2011. Earls, John. *La agricultura andina ante una globalización en desplome*. Serie Investigaciones. CISEPA N°1. Lima, 2006.

9 FAO. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. Resumen ejecutivo. FAO-CEPAL-IICA. 2013. The World Bank. *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. The World Bank. Washington DC, 2007.

y equitativa¹⁰. La inmensa mayoría de unidades productivas en América del Sur son de agricultura familiar, alrededor del 75% del total de unidades productivas en casi todos los países de la región.

Eppur si muove: la agricultura familiar

En el Perú, a pesar de la ausencia de políticas promotoras de la agricultura familiar, ésta ha mostrado su notable capacidad para seguir alimentando a una población creciente de peruanos sin que aumente significativamente nuestra dependencia alimentaria. En efecto, la población del Perú creció entre 1994, año en que se realizó el III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), y el 2012, año del IV CENAGRO, en alrededor de seis millones de habitantes (23%). Durante todos esos años la agricultura familiar logró incrementar, con escaso apoyo de las políticas públicas¹¹, la producción de alimentos evitando así una mayor profundización de la dependencia de las importaciones¹².

Pero, ¿qué es la agricultura familiar? El universo de la agricultura familiar es bastante heterogéneo. Con frecuencia se utiliza como sinónimos de agricultura familiar “pequeña agricultura” o “agricultura campesina”. Hay agricultura familiar “tradicional” y “moderna”; la hay totalmente vinculada al mercado y también la que tan solo lo está parcialmente; de cultura ‘occidental’ o de otras culturas; la hay en comunidades campesinas y nativas. Aunque hay distintas definiciones, todas coinciden en dos características: que la familia conduce el predio y que la parte sustancial del trabajo es provista por miembros de la familia (aun cuando eventualmente haya mano de obra contratada). Podría agregarse, además, que suelen tener escaso acceso a servicios financieros y no financieros y a bienes públicos.

¿Cuál es su importancia? Cuantitativamente, en el Perú son alrededor del 90% de las unidades productivas y son la mayor parte de la población rural. Como ya hemos mencionado, no es posible minimizar su importancia para la seguridad alimentaria del país: si consideramos, con cierta arbitrariedad, que todas las unidades agropecuarias de menos de 10 has. de cultivo corresponden a la agricultura familiar, el reciente Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO) muestra que las tres cuartas partes de las áreas cultivadas con cultivos transitorios alimenticios corresponden a agricultores familiares. Su importancia en la agroexportación es también

10 FAO. Ob. Cit, p. 50.

11 La poca que había fue desmantelada por el gobierno de Fujimori, con la importante excepción del Programa Nacional de Manejo de Cuenas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS.

12 En uno de los escasos estudios sobre el tema, Javier Iguiniz concluye que los productores mismos impulsaron el crecimiento de la agricultura más que los agentes públicos y la cooperación internacional, estimulados por el crecimiento del mercado interno. “Cambio tecnológico en la agricultura peruana en las décadas recientes: enfoques, resultados y elementos.” en Javier Iguiniz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori. Perú: el problema agrario en debate - SEPIA XI. SEPIA Lima, 2006. Por otro lado, Richard Webb contribuye al argumento, del todo razonable, de que el desarrollo rural depende a veces más de políticas correspondientes a otros sectores –el ministerio de Transportes y Comunicaciones y en las inversiones de los gobiernos descentralizados– que del propio sector público agrario. En: Webb. Conexión y despegue rural. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2013. En el mismo sentido afirma la FAO, “La principal razón para que un alto porcentaje de los miembros de la agricultura familiar se encuentren bajo una situación de pobreza o desnutrición es la falta de acceso a bienes públicos (infraestructura, telecomunicaciones, servicios básicos, educación, salud y otros), factores productivos (innovación, tecnología, crédito y tierra) y acceso a mercados”. Ob. cit.

significativa: el principal producto agrario de exportación, el café, es producido por agricultores familiares; es el caso también de otros cultivos tropicales, como el cacao. Prácticamente toda la producción de plátanos para la exportación es responsabilidad de agricultores familiares. Es también relevante la participación de la agricultura familiar en varios de los cultivos de exportación no tradicionales, como el espárrago y los mangos. Y la producción de los cultivos andinos que son cada vez más demandados en el exterior, como la quinua, son casi exclusivamente producidos por agricultores familiares.

Además de su importancia económica y demográfica, la agricultura familiar es fundamental para el mantenimiento y desarrollo de la biodiversidad y la prestación de un gran número de servicios ambientales¹³, así como para la conservación y el desarrollo de culturas diferentes a la occidental, que forman parte principalísima de los rasgos más esenciales de la identidad de nuestro país.

A pesar de todo ello, este inmenso sector poblacional y económico ha sido marginado por las políticas públicas en comparación con los recursos orientados a la agricultura empresarial costeña¹⁴.

En un reciente y bien difundido estudio, Richard Webb¹⁵ encuentra –en polémica con los estudios que sostienen que los campesinos están económicamente estancados– que aún en las zonas rurales más pobres –en donde la agricultura familiar es prácticamente la única existente– hay un “despegue” económico. Webb atribuye la ocurrencia de este ‘despegue rural’ a las nuevas oportunidades creadas por la transformación y mejora de la plataforma comunicativa rural –caminos y telecomunicaciones– implementada desde la década de 1990 con aportes del Estado y la iniciativa privada.

Esta afirmación de Webb informa que el desarrollo rural puede no depender –o, con certeza, no sólo depender– de las políticas sectoriales agrarias, sino de la intervención de políticas de otros sectores, como la vial y de comunicaciones, en lo que coincide con otros estudios. Pero también da lugar a la siguiente hipótesis: así como cualquier empresario capitalista reduce su

13 En otros países los servicios ambientales prestados por los agricultores son compensados económicamente. Es el caso de la política agraria común de la Unión Europea, que considera que los agricultores “suministran bienes de interés público, el más importante de los cuales es el buen cuidado y mantenimiento de los suelos, el paisaje y la biodiversidad. [Puesto que] el mercado no paga por estos bienes públicos... la UE les concede ayudas a la renta”. Comprender las políticas de la Unión Europea. Comisión Europea. Bruselas. 2013.

14 El presupuesto público de apertura para la pequeña agricultura –que incluye más de dos millones de unidades agropecuarias– se mantuvo estancado entre los años 2008 y 2012 en algo más de 2 mil millones de soles, monto que se elevó en 2013 a unos 3 mil millones con el Programa Mi Riego. Ver Epifanio Baca y Carlos Cornejo, “La pequeña agricultura. Un sector importante postergado por los distintos gobiernos”. Propuesta Ciudadana. Lima, 2013. Recordemos que hay más de dos millones de unidades agropecuarias que pueden ser calificadas de ‘pequeña agricultura’. En contraste, tan solo en la irrigación de Olmos el Estado invirtió 445.5 millones de dólares. ¿Cuántos fueron los beneficiarios? Las cerca de 40 mil hectáreas ganadas para el cultivo fueron adquiridas por menos de media docena de inversionistas, entre ellos el grupo Gloria y la propia empresa constructora Odebrecht. El comportamiento del Estado ha sido muy diferente según se trata de las agroexportaciones ‘no tradicionales’ y las ‘tradicionales’. El principal cultivo de exportación, tanto por el valor exportado como por el número de productores, es el café, considerado ‘tradicional’; la casi totalidad de la producción del café es realizada por agricultores familiares. No recibe del Estado sino beneficios marginales, logrados debido a la presión de las organizaciones cafetaleras.

15 Ver nota 12.

producción ante situaciones de mercado adversas, para volver a recuperarla en situaciones favorables, los campesinos pueden no aplicar todos sus conocimientos y todos los insumos a su disposición para elevar la producción y la productividad si los resultados económicos no lo justifican, es decir, si la relación costo-beneficio es adversa. Entre las principales causas de esta relación adversa están los altos costos de transacción que suelen caracterizar a la agricultura familiar, incluyendo los problemas de acceso al transporte y la información y otros bienes públicos. Una vez que se crean las condiciones para reducir estos costos de transacción –como el mejoramiento de las comunicaciones y del transporte– surgen nuevas oportunidades que incentivan a los campesinos a utilizar productivamente con mayor plenitud sus conocimientos y los insumos locales. En otras palabras, existirían capacidades no utilizadas (los conocimientos campesinos) dada la inexistencia de las condiciones favorables que estimulen su plena utilización; el cambio de estas condiciones en forma positiva tendría resultados también positivos en la producción y la productividad, y en los ingresos campesinos. Existiría, así, un importante capital humano no utilizado, esperando mejores oportunidades. Las políticas sectoriales agrarias no serían suficientes para lograr ese cambio; en muchos lugares es posible que ni siquiera sean las más importantes.

Ollanta, ¿diferente de Alan?

Era claro el menosprecio de Alan García hacia la mayor parte de la población, los ‘perros del hortelano’, entre los cuales estaban comprendidos los agricultores familiares. ¿Esto ha cambiado? Con referencia al sector agrario, ¿existen diferencias entre el discurso del actual gobierno y el del gobierno pasado? Y si las hay, ¿cómo se expresan en sus prácticas?

En julio de 2013, el presidente Ollanta Humala dirigió el tradicional mensaje a la Nación por un aniversario más de la Independencia Nacional. Destacaron en el mensaje: (a) la referencia a importantes inversiones presentes y futuras, tanto públicas como privadas, y (b) la referencia a que el país está al final de un ciclo económico, al debilitarse el dinamismo de la economía mundial y la demanda de materias primas, y la necesidad de responder diversificando más la economía y desarrollando la industria.

El discurso fue, en su tono, diferente al de Alan García, no solo por su parquedad expresiva –en contraste con la floreada retórica de la oratoria alanista–, sino porque no expresó la condescendencia, cuando no menosprecio, de García respecto a los ‘perros del hortelano’: campesinos, sindicalistas, intelectuales, ecologistas. Se limitó a una contabilidad de realizaciones. Pero en lo esencial, en el contenido, no hubo diferencias notorias, pues ambos se mantienen alineados a las propuestas neoliberales.

Por ejemplo, es necesario revisar la orientación de las inversiones públicas. En una primera mirada, aparentemente no habría realmente en la actualidad una estrategia clara que oriente las políticas de inversiones, y más bien se trataría de iniciativas gubernamentales inconexas. Pero, por otro lado, propuestas que aparecen inherentemente positivas, como la construcción

de la carretera longitudinal de la sierra o las vías interoceánicas –tan celebradas por los gobiernos regionales que atraviesan–, abren interrogantes sobre qué tipo de economía se estaría reforzando y, por consiguiente, qué tipo de sociedad están contribuyendo a forjar. En síntesis, así como en política no hay casualidades, tampoco hay azar en la orientación de las inversiones.

Una hipótesis que podría ayudar a encontrar el sentido político de las inversiones es que estas están concebidas para mejorar las condiciones de desarrollo de la gran empresa. Por ejemplo, el programa Sierra Exportadora de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no tendría como objetivo el desarrollo de una próspera pequeña y mediana burguesía agraria serrana alrededor de la agricultura de exportación, sino facilitar la intervención de la gran empresa, asentada en la costa, en la agricultura en esa región. Los agricultores serranos serían los proveedores de corporaciones exportadoras, siendo estas las que organizarían los espacios productivos, definirían las tecnologías a utilizar y los productos a cultivar, y las que captarían la mayor parte de las ganancias. Por qué no especular que el Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego del MINAGRI, el programa que dedicará mil millones de soles a irrigaciones en la sierra, destine una parte sustancial de sus recursos a un esfuerzo para consolidar, en las tierras que se beneficiarán del riego regulado, una agricultura de exportación orientada y controlada por la gran inversión, en la que los agricultores serranos no serían sino proveedores de cosechas. Ello explicaría por qué las declaraciones del ministro de Agricultura se refieren a que los proyectos de riego seleccionados deben ser de mediana envergadura, encima de las 500 hectáreas, (aun cuando en la sierra predomina la muy pequeña agricultura y las microcuencas), lo que permitiría economías de escala apropiadas para la exportación¹⁶. Uno de los atractivos de la sierra, para la gran inversión, son los nichos de mercado: alcachofas, ahora arándanos y la quinua. La estrategia de las grandes empresas agroindustriales sería involucrar crecientemente a la pequeña agricultura, incluyendo aquella en la sierra que tiene mejores tierras y acceso al agua.

Ello también explicaría por qué no merecen la misma atención del gobierno –y del mensaje presidencial– la capacitación a los agricultores, que incluye la extensión técnica agronómica y ganadera, siendo –como se sabe– que la calificación del capital humano es hoy una de las condiciones para el buen desempeño económico. La educación –de la que la capacitación es una forma particular y especializada– es el mejor medio para democratizar el acceso a oportunidades, y es una condición tanto para un desarrollo económico real como para la constitución de una sociedad democrática. Tampoco están priorizados otros bienes públicos mencionados por la FAO como esenciales para el progreso de la agricultura familiar¹⁷.

16 Ver declaraciones del ministro de Agricultura en Beatriz Salazar y Nelly Rivera, “El Programa Mi Riego ¿beneficiará a los más pobres?”. La Revista Agraria, N° 150. Abril, 2013.

<http://www.larevistaagraria.org/content/la-revista-agraria-150-abril-2013-texto-completo>

En su artículo cuarto, el reglamento de Mi Riego (DS 002-2013-AG) establece como uno de los requisitos para postular que los proyectos sean “declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública y que cuenten con el expediente técnico vigente”. Aun cuando es inobjetable que un proyecto tiene que tener sentido económico para que su financiamiento público sea aprobado, es también cierto que el sentido económico de los eventuales usuarios, los campesinos, no es necesariamente ni probablemente el mismo que el del MEF. Las particularidades de la economía campesina no suelen ser tomadas en cuenta por la administración pública.

17 FAO. Ob. Cit, p. 50.

Estaríamos frente a la confirmación de una concepción tecnocrática del desarrollo, la cual pone al centro del desarrollo las inversiones y, para hacerla atractiva y rentable, la construcción de infraestructura.

En el nuevo MINAGRI, esta concepción estaría expresada en la creación de los viceministerios de Políticas Agrarias y de Desarrollo de Infraestructura Agraria y Riego. La idea de la creación de un nuevo viceministerio no era nueva. A los inicios del gobierno del presidente Humala, existía la propuesta de crear el viceministerio de Desarrollo Rural¹⁸. El desarrollo rural, que pone al centro a la agricultura familiar, implica la existencia de una serie de esfuerzos y políticas multisectoriales, tanto económicas como no económicas, y va más allá de la esfera productiva agraria. En contraste, el nuevo viceministerio de Infraestructura Agraria y Riego expresa un concepto tecnocrático e ingenieril del desarrollo agrícola y rural, que privilegia la construcción sobre el desarrollo de las capacidades y el fortalecimiento institucional. El resultado es un MINAGRI más técnico y menos social.

En el concepto mismo del diseño de las grandes obras de irrigación puede distinguirse este sesgo pro gran inversión. Así, por lo general, son beneficiadas las partes media y baja de las cuencas, en donde se localizan por lo general las grandes empresas agroexportadoras, mientras que en las partes altas están las comunidades campesinas y pequeños agricultores y ganaderos, que en nada se benefician y a menudo se perjudican. Este sesgo pro costeano y pro gran inversión de las obras de irrigación es fuente de conflictos constantes.

'Gran inversión' es una expresión que en realidad se refiere a personas, instituciones e intereses concretos, a actores sociales y económicos, que personifican la parte más poderosa del capitalismo. En términos políticos, forman parte del poder fáctico, que no es elegido y que no forma parte directa de las instituciones políticas, pero que ejerce gran influencia sobre ellas, tanto desde fuera del aparato del Estado, como desde dentro, precisamente a través de la tecnocracia, particularmente de los ministerios de Economía y Finanzas, de Comercio y Turismo, Energía y Minas, y del Banco Central de Reserva¹⁹.

Este modelo de capitalismo neoliberal y de gran empresa se ha convertido para una buena parte de la opinión pública, sobre todo urbana, en una suerte de necesidad que responde a una sola racionalidad posible, la 'economía de libre mercado', que es la única que supuestamente puede asegurar un crecimiento económico eficiente y competitivo, y la que mejor puede poner en valor nuestros recursos naturales. Su manifiesto más descarnado es el discurso del "síndrome del perro del hortelano" del expresidente García. Es un discurso que separa, además, la esfera de la economía de la política, la que invariablemente es calificada como un 'ruido' entorpecedor e inconveniente que "molesta al distraer de lo importante en la marcha del país"²⁰.

18 En el año 2004, el gobierno del presidente Alejandro Toledo aprobó una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Fue una propuesta interesante, pero nunca se puso en práctica.
<http://dger.minem.gob.pe/ArchivosNormasLegales/Estrategia%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Rural.pdf>

19 Al respecto, consultar en de F. Durand. La mano invisible.... Op.Cit.

20 Mirko Lauer. "No sea tímido, haga bulla", en La República, 3 de agosto de 2012.
<http://www.larepublica.pe/columnistas/observador/no-sea-timido-haga-bulla-02-08-2013>

En este marco, ¿cómo entender el llamado de Humala a la necesidad de diversificar la economía del país y de industrializarlo, dado el posible ocaso de las ventajas del extractivismo, reflejado en la tendencia a la baja de los precios de los minerales? Hay dos comentarios que surgen de inmediato: no se trata de desarrollar principalmente industrias con chimeneas o de maquila, propias del siglo pasado, pues son aquellas que no botan humo (pues dependen de la microelectrónica, de la física, de la biología, de la nanotecnología), con gran intensidad y densidad de información y conocimientos, las que producen un mayor valor agregado. Tal industrialización requiere como condición *sine qua non* de un capital humano altamente calificado que no es producido, ni en cantidad ni en calidad suficientes, por el sistema educativo peruano, desde la primaria escolar hasta los estudios universitarios de posgrado. Apuntar hacia una educación masiva de calidad es un proyecto a largo plazo, y no hay el menor atisbo de que ello vaya a ocurrir. El segundo comentario es que los tratados de libre comercio firmados con países desarrollados de larga historia industrial, tanto de la de chimeneas como de la de conocimientos, promueven una división del trabajo en la que eternizan a los países en desarrollo en su función de proveedores de materias primas o con escaso procesamiento. Por otro lado, la pequeña escala de la economía peruana haría necesario el establecimiento de alianzas estratégicas con los países de la región para poder desarrollar una capacidad de intervención en la economía mundial en mejores condiciones. Pero las alianzas económicas que se establecen en la región en los últimos años están más orientadas a mejorar las condiciones en las que nuestros países aprovechan los mercados de los países desarrollados, que en fortalecer una fuerte economía regional capaz de actuar con peso propio en el mercado global. De ahí la extrema debilidad de la Comunidad Andina – CAN. Posiblemente el único país que tiene un juego propio es Brasil, que para ciertos efectos puede hacer causa común con el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que ya tiene su círculo, el BRIC mismo, y que tiene la capacidad y la posibilidad de subordinar a sus intereses geopolíticos a los países vecinos.

Sin embargo, el Perú y los países de la región tienen, efectivamente, que construir economías de alto valor agregado, que aprovechen como insumos sus recursos naturales, y que sean sostenibles²¹. Es decir, una economía que invierta una parte sustancial de las rentas originadas en la explotación de los recursos naturales para el mejoramiento de las capacidades de la población y la ampliación de las oportunidades.

21 Una de las mejores reflexiones sobre el tema es el libro, ya un poco antiguo, pero absolutamente pertinente, de Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*. Ed. Nueva Imagen. México, 1983. También es recomendable enterarse de los planteamientos de la CEPAL de los años cincuenta a los setenta. Aunque correspondían a otra situación de las economías y las sociedades global y nacionales, tenían una perspectiva holística y compleja que se contraponen a la simplonería de buena parte de las discusiones económicas actuales.

¿Es la agricultura una actividad extractiva?

La propuesta del presidente Humala de priorizar la industria supone la superación del extractivismo. En el Perú y en otros países de América Latina se debate sobre el modelo "extractivista", entendido como la característica principal de un estilo de crecimiento económico centrado fundamentalmente en la explotación de los recursos naturales, sobre todo en la extracción de recursos mineros y de hidrocarburos.

Hay varias críticas a este modelo. En primer lugar, depende principalmente de la generación de rentas, es decir, de una ganancia que se basa sobre todo no en la eficiencia ni en la competitividad, sino en el hecho no meritario de que el Perú –y algunos otros países– tiene recursos naturales que otros países no poseen o por lo menos no en la abundancia requerida, razón por la cual los que sí cuentan con esos recursos pueden cobrar un plus, una renta. El Perú tiene muchos y diversos recursos naturales; por ello, la renta que obtiene es cuantiosa.

Una segunda crítica al modelo extractivista es que genera escaso valor agregado. El valor agregado lo da la transformación de las materias primas en bienes con gran contenido de conocimiento. El Perú exporta, sobre todo, materias primas poco procesadas, cuyos precios son fijados en el mercado internacional y son volátiles, e importa esas mismas materias, pero ya transformadas intensamente, como computadoras, complejos bienes de capital, etc.

Un tercer rasgo del extractivismo es su referencia casi exclusiva a recursos naturales no renovables, como los minerales, el gas y el petróleo, que una vez extraídos no se pueden reponer.

La pesca y la agricultura, ¿son actividades extractivas? La pesca es extracción de peces del mar, lagos y ríos; pero, a diferencia de los minerales y los hidrocarburos, es un recurso renovable. Sin embargo, puede no serlo si la falta o violación de la regulación de la pesca termina con la reducción y eventual extinción de especies pesqueras.

¿Y la agricultura? Es una actividad también renovable, aunque hay modos de hacer agricultura que destruyen, a la larga, los recursos de los que depende.

Hay diferentes formas de hacer agricultura en el Perú²². Abordaremos en primer lugar la agricultura moderna con la pregunta: ¿es nuestra agricultura moderna una actividad de alto valor agregado? Entendemos por agricultura moderna aquella que: (a) obedece a una lógica de ganancia; (b) planifica todo el proceso productivo; (c) destina la totalidad de la producción a la venta; (d) usa semillas de alto rendimiento; (e) utiliza tecnologías de punta en todo el proceso productivo, incluyendo el control informático, maquinaria de avanzada y riego tecnificado; (e) utiliza profesionales y técnicos para orientar y supervisar el proceso productivo, así como

22 Ver de Martín Scurrah, "Políticas agrarias para un Perú postextractivista". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (editores). *Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. RedGE/CEPES. Lima, 2012. http://www.redge.org.pe/sites/default/files/tema_6_Martin%20Scurrah.pdf

para la gestión administrativa y financiera; (f) utiliza mano de obra asalariada; (g) vende el producto clasificado y con algún nivel de procesamiento. Esta agricultura puede o no dedicar su producción a la exportación, aunque en el Perú sí suele hacerlo; suele ser de grandes dimensiones, superando las 300 hectáreas, aunque puede haberlas de dimensiones menores. Eventualmente alguna agricultura bajo control familiar podría ser considerada agricultura moderna.

A pesar de estas características, este tipo de agricultura es solo una parte limitada en la cadena de valor. En los eslabonamientos previos, esta agricultura supone una intensa, y abundante investigación biológica, física, química, agronómica, etc., de alta calidad, que da lugar a variedades de plantas y semillas de alto rendimiento, a insumos eficientes e inocuos, y a herramientas y maquinaria que potencien la productividad. Ello supone a su vez la existencia de institutos de investigación –públicos y privados, universidades– en número y con recursos suficientes, tanto financieros como personal calificado del más alto nivel y en cantidad suficiente; laboratorios modernos; vinculación intensa y sistemática con la comunidad científica internacional. Supone, finalmente, relaciones sinérgicas con diferentes instancias del aparato estatal que contribuyan al desarrollo de todos estos eslabones.

Pero lo que más caracteriza a nuestra agricultura moderna es que sea, en alto grado, una “maquila” que importa semillas, insumos, bienes de capital, software, asesores; es decir, que importa insumos ricos en conocimientos. ¿Y qué aporta? Sobre todo, recursos naturales: tierra, agua, buen clima, y mano de obra barata; también, un cierto talento empresarial y comercial. Es decir, participa en la cadena de agregación de valor en la fase con menor contenido en conocimientos.

Sería injusto decir que las universidades peruanas y otras instituciones de investigación no aportan (lo hacen, pero a una escala clamorosamente insuficiente), o que no haya empresarios agrícolas progresistas y creativos. Pero mientras no haya un salto cuantitativo y cualitativo, nuestra agricultura puede estar muy cercana de ser calificada como una actividad extractivista.

Agricultura moderna y sostenibilidad

¿Cuán sostenible es la agricultura moderna? Esta pregunta es crucial, en la medida precisamente en que la actividad extractivista generalmente agota los recursos que explota, no solamente aquellos que por su naturaleza son no renovables, sino aún aquellos que sí lo son.

Quizá el único argumento de la agricultura moderna para afirmar su legitimidad como actividad sostenible, es que hace un uso más eficiente del agua utilizando el riego tecnificado, y específicamente el riego por goteo. Se supone que este es el que más ahorra agua (es un criterio de eficiencia del uso del agua) y que mejor aprovecha la planta para su desarrollo (segundo criterio de eficiencia del uso del agua). Sin embargo, plantas que requieren mucha agua siguen requiriéndola aún con riego por goteo (espárrago y caña de azúcar). Y la eficiencia

no solo se debe referir al uso dentro de los límites del predio, sino también a la disponibilidad y a la distribución. El valle de Ica y las pampas de Villacurí son un buen ejemplo de cómo, a pesar del riego tecnificado aplicado por las empresas modernas, las reservas de agua están en camino al colapso, al extraer agua del subsuelo a ritmos y volúmenes superiores a la capacidad de recuperación. Pero en el caso de Ica hay un impacto mayor, pues en el afán de acceder al agua del subsuelo adquieren pozos de pequeños agricultores para irrigar zonas que pueden estar a una veintena de kilómetros, condenando el área original irrigada a la desertificación.

Otras características de la agricultura moderna están siendo crecientemente cuestionadas desde la perspectiva de la sostenibilidad. Algunas de ellas las hemos ya mencionado a propósito de los problemas del tipo de modernización de la agricultura corporativa:

- El uso intensivo de energía fósil no es sostenible a largo plazo por varias razones: (a) su creciente escasez y los precios crecientes; (b) por ser contaminante (liberación de CO₂); (c) por ser ineficiente en términos energéticos (se utiliza más energía como *input* de la que se extrae en el *output*). Además, dado su carácter de ensamblaje visto anteriormente, se utiliza mucha energía en el transporte de los insumos y maquinarias, en buena parte importados, y en el transporte del producto exportado.
- El monocultivo. El ciclo de reproducción de la calidad del suelo y del control de plagas y enfermedades depende en buena medida de la rotación de cultivos y de la coexistencia de cultivos diferentes. El monocultivo empobrece los suelos y reduce la resistencia a enfermedades y plagas, lo que obliga a la utilización de insumos químicos, tanto abonos como insecticidas y pesticidas.
- El monocultivo tiende a reducir los ámbitos de reproducción de la biodiversidad, al ser excluyentes de otras variedades. En este sentido también puede contribuir a una agricultura menos resiliente al cambio climático.
- El carácter de enclave que a menudo tienen las grandes empresas modernas genera desigualdades socioeconómicas locales que a su vez recrean un clima de tensión y de conflictos sociales que eventualmente comienzan a socavar el modelo.
- En la agricultura moderna de la ceja de selva y la selva baja, más específicamente en las plantaciones de palma aceitera puede haber un doble problema. Primero, si la instalación de la palma significa un cambio de uso del suelo, en el caso de que se haga en terrenos de bosque primario, la liberación de carbono es muy alta, la que no es lo absoluto compensada por la plantación, aún en su fase madura²³. Segundo, la plantación es por definición monocultivo, eliminando toda biodiversidad –tanto en la fauna como la flora–. En tercer lugar, los residuos del proceso productivo pueden ser contaminantes²⁴.

23 Ver Alejandra Martins, "Palma aceitera, agente de deforestación en el Perú". BBC Mundo, mayo 2012. Asimismo, Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. "Empresas de palma aceitera deforestan 13076 hectáreas de bosques primarios en los últimos meses". Lima, 2013.

24 Desde hace años la FAO ya alertaba sobre los riesgos de los cultivos oleaginosos como la palma aceitera y la soja: los efectos para la salud humana causados por fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y metales por medio de la contaminación del agua y los productos alimenticios; erosión del suelo; pérdida de fauna y flora silvestres y de diversidad biológica. FAO. "Posibles efectos de los reglamentos medioambientales en el cultivo, elaboración y comercio de los dos principales cultivos oleaginosos anuales y perennes". Roma, diciembre de 1997.

Propiedad y arrendamiento

Las tierras de conducción directa de los agronegocios pueden ser propias o arrendadas; presumiblemente las tierras que tienen en propiedad serán explotadas de manera más sostenible que las arrendadas. Sin embargo, no necesariamente es así. Un inversionista agrario propietario de tierras puede calcular una tasa de depreciación anual de este recurso, y al final de un cierto periodo considerar que su valor es igual a cero (ya sea porque ya no es fértil, o está muy contaminada, o porque ya no hay agua disponible). Esto es más verosímil en el caso de corporaciones con intereses económicos diversificados, pues pueden movilizar sus capitales entre diferentes rubros, saliendo de alguno que ya no es rentable hacia otros que sí lo son. El diario *Gestión* informó hace un tiempo que varias empresas agroindustriales dejarían el valle de Ica, por la escasez de agua, hacia la costa norte, en donde las inversiones públicas garantizaban el agua²⁵. Son estas mismas empresas las causantes del colapso de los depósitos de agua del subsuelo. Es un típico comportamiento extractivista. Un empresario que solo tiene inversiones en el agro posiblemente se preocupará de hacer una agricultura más sostenible²⁶.

El caso más llamativo de control de la tierra sin necesidad de ser propietario son los pools de siembra argentinos. Un pool puede controlar todo el proceso de producción y comercialización de un millón de hectáreas sin la necesidad de ser propietario siquiera de una sola lampada de tierra²⁷.

25 Diario *Gestión*. 6 de setiembre de 2012.

26 En 1982, el Estado de Nebraska aprobó por votación ciudadana la Iniciativa 300, que pasó a formar parte de la Constitución de ese Estado. Fue una reacción contra la presencia cada vez mayor de corporaciones en la agricultura, desplazando la agricultura familiar. "For critics of the corporations, the family farm is more than a business – it is a way of life. To non-family corporations, farming is just a business".

27 Murmis y Murmis sintetizan la definición de los pools: «Se asocia a los llamados "pools" agropecuarios con arreglos novedosos para combinar tierra, capital y recursos humanos: arrendamiento (u otros arreglos contractuales de acceso a la tierra, que llamaremos genéricamente "arrendamiento") y/o propiedad aportada o no en fideicomiso, contratación de maquinaria y servicios, un paquete tecnológico basado en maquinaria moderna, un uso intensivo de biotecnología e insumos agroquímicos y sistemas digitales y personas especializadas en la selección de campos, producción, management y comercialización. Esta organización se puede dar por medio de la creación de fideicomisos o, en el otro extremo, asociaciones informales entre el dueño de la tierra, el contratista y un ingeniero agrónomo, en su versión más básica. Los sistemas más complejos involucran también organizadores profesionales (empresarios), proveedores de insumos y comercializadores e inversores, desde locales hasta ajenos al sector agrario, que proveen capital vía fondos de inversión financieros o fideicomisos, con oferta pública o no». Miguel Murmis y María Rosa Murmis, "El caso de Argentina". En Fernando Soto-Baquero y Sergio Gómez (editores). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile, 2012, pp. 24-25.

La agricultura moderna, ¿fatalmente extractivista?

En realidad, la calificación de moderna a la agricultura a la que nos hemos referido hasta el momento no deja de ser arbitraria, pues hay varias agriculturas modernas. La descrita es probablemente la más emblemática.

Pero, precisamente, hay agriculturas modernas que surgen como respuesta a los problemas de aquella considerada hasta aquí. Por ejemplo, la agricultura de labranza cero²⁸, que se aplica sobre millones de hectáreas en Brasil y Argentina y, en escala bastante menor, en Chile. Consiste en la no utilización de tractores (que limpian de rastrojos de los campos cosechados y contribuyen al apisonamiento y cambio de estructura del suelo), y en el aprovechamiento de los rastrojos, los cuales mezcla con la tierra, sirviendo como abono orgánico. Para ello se han desarrollado maquinarias ad hoc que no producen los efectos negativos de los tractores 'tradicionales'. También en el plano de la utilización de insumos de origen orgánico puede haber mucha sofisticación en su producción. En efecto, la agricultura orgánica no podrá abandonar su situación marginal y de orientación hacia mercados elitistas si no se desarrollan modalidades de producción masiva de insumos orgánicos.

Extractivismo y la agricultura tradicional

Por agricultura tradicional entendemos, para los propósitos de esta exposición, aquella que hace un uso intensivo de insumos orgánicos, y practica el pluricultivo y la rotación de cultivos. Produce principalmente alimentos, tanto para el consumo familiar como para el mercado, en proporciones diferentes. Suele ser gestionado por una familia, la que proporciona la mayor parte de la fuerza de trabajo. Las formas de gestión, desde el punto de vista de su relación con una economía de mercado, son empíricas y limitadas, tanto por los niveles de educación también limitados, como por un conocimiento limitado de las complejidades de una economía de mercado. Pero hay muchos tipos de agricultura tradicional, desde la campesina más elemental hasta aquella que está fuertemente influenciada por la agricultura de la revolución verde, con todas sus virtudes (aumento de rendimientos) y defectos (uso intensivo de insumos químicos).

¿Cuánto valor agregado genera esta agricultura?

La pregunta no se responde fácilmente, pues es en el marco de una parte de esta agricultura tradicional que se mantiene y reproduce la biodiversidad, que es uno de los requisitos de la sostenibilidad a largo plazo de la producción agropecuaria. Esto es tanto más cierto cuanto la adaptación al cambio climático podrá requerir de las plantas una gran capacidad de adaptación.

28 Labranza cero, en palabras de la FAO, consiste básicamente «...en mantener una cubierta orgánica permanente o semipermanente del suelo (por ejemplo, un cultivo en crecimiento o una capa de rastrojo) para protegerlo del sol, la lluvia y el viento, y permitir que los microorganismos y la fauna del suelo se ocupen de "arar" y mantengan el equilibrio de los elementos nutritivos, procesos naturales que el arado mecánico perjudica. (...) El área de cultivos establecidos mediante labranza cero en Brasil aumentó rápidamente durante la década del 90 de un millón de hectáreas en 1990/1 pasó a ocupar 17 millones de hectáreas en el año 2000 y luego a más de 25 millones de hectáreas (60 millones de acres) en el periodo 2005/62. Casi en el 70% de toda la tierra cultivada en Brasil se utiliza la labranza cero». En FAO, "Labranza cero: cuando menos es más". Revista Enfoques. 2001.

Paradójicamente, la biodiversidad se mantiene *in situ* gracias a la existencia de la economía campesina, que no obedece a una lógica de mercado, por lo que quienes la mantienen no esperan una retribución económica por la importante función que cumplen. Pero en la medida que se van integrando a el con mayor intensidad, irán dejando de lado aquellas variedades que no son aceptadas por el mercado para centrarse en las que les dejan mejores márgenes de ganancia. Es indispensable que se reconozca y compensen económicamente a esos campesinos para que sigan manteniendo la biodiversidad.

Una buena parte de la agricultura tradicional, vinculada al mercado, no practica una agricultura orgánica y no agrega mucho valor agregado a la producción. Producen con bajos rendimientos y a veces hace un uso exagerado de insumos químicos, por ignorancia y por las recomendaciones de quienes los venden. No hay servicios de extensión técnica dirigida a los agricultores tradicionales en alguna escala significativa. Con políticas de asistencia y capacitación, podrían elevar sus rendimientos de manera significativa, hacer una agricultura más 'amigable' con el medio ambiente y estar en capacidad de afrontar una creciente población consumidora de alimentos.

Parte de la agricultura tradicional es depredadora de los recursos, en la medida, por ejemplo, que eliminan las áreas de protección (por ejemplo, árboles y arbustos en las laderas que evitan la erosión pluvial o eólica) o utilizan para el cultivo suelos que no son aptos para ello.

En donde la agricultura familiar puede ser considerada netamente extractiva es donde coloniza el bosque amazónico y lo deforesta. Libera gases de efecto invernadero tanto al deforestar como al incendiar la madera y arbustos. Practica una agricultura en zonas no aptas para esta actividad, y los suelos se tornan improductivos al cabo de tres o cuatro años.

Agricultura tradicional y sostenibilidad

La sostenibilidad de la agricultura tradicional no está vinculada solamente a los impactos que puede tener sobre los recursos naturales, sean estos positivos o negativos, sino a su capacidad de ofrecer una cantidad de alimentos suficiente a la creciente demanda. Si bien hoy puede afirmarse que dos tercios de los alimentos de origen agrícola de consumo directo son producidos por la agricultura tradicional, no es seguro que pueda mantener ese mismo porcentaje a medida que la demanda crezca. Para que mantenga su papel estratégico en la seguridad alimentaria tienen que aumentar sus rendimientos de una manera significativa. Aún no estamos en una situación en que las políticas oficiales lo promuevan, ni es de mayor interés de las instituciones académicas y de investigación, ni de la mayoría de los propios gremios de agricultores.

Reflexiones finales

¿Pueden convivir armoniosamente la gran agricultura corporativa y la agricultura familiar?

En las conclusiones del informe, ya citado, del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, aceptó que "Las inversiones en gran escala en tierras agrícolas pueden redundar en beneficio de todas las partes interesadas", pero advierte que para que esto suceda:

"presupone la existencia de un marco institucional apropiado. Si no es ese el caso en el momento de la inversión, la llegada de grandes inversionistas puede de hecho hacer que sea menos probable, en vez de más probable, que se establezca tal marco en el futuro, puesto que los grandes inversionistas pueden llegar a tener suficiente influencia para evitar toda reglamentación que pueda coartar la promoción de sus propios intereses"²⁹.

El proceso de dos décadas de formación de neolatifundios conducidos por poderosas corporaciones no deja lugar a dudas de que el momento de establecer un marco institucional apropiado ya pasó. Más aún, los estímulos para que este proceso continúe están todos en pie: se mantiene la legislación que reduce los impuestos a la renta, no se acepta modificaciones a la legislación laboral de los asalariados agrícolas, se mantienen los planes de grandes inversiones en irrigaciones costeñas para la agroexportación a cargo de grandes corporaciones, entre otros.

La apuesta por una modernización agraria con las características ya señaladas no deja mucho lugar para una estrategia de desarrollo rural en cuyo eje se encuentre la masiva pequeña agricultura, cuya importancia para el país tiene una significación estratégica mucho mayor que la agricultura de exportación, pues es la que sostiene la seguridad alimentaria de la población, la biodiversidad y las fuentes de agua y la que conforma el núcleo de la sociedad rural propiamente dicha.

29 De Schutter. Ob. Cit, p. 26.

Bibliografía

Baca, Epifanio y Carlos Cornejo, "La pequeña agricultura. Un sector importante postergado por los distintos gobiernos". Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.

<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/La%20Peque%C3%B1a%20Agricultura.pdf>

Bebbington, Anthony, et al., Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. IEP-CEPES. Lima, 2007.

Bebbington, Anthony et al. Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina. IEP-CEPES-Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.

Binswanger-Mkhize, Hans P.; Camille Bourguignon and Rogier van den Brink. "Introduction and Summary". En Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus. The World Bank. Washington DC. 2011.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2653/488960PUBOREPLACEMENTOFI09780821376270.pdf?sequence=1>.

CEPES. "Conservación y ecoturismo. ¿Protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento?". Publicación del CEPES. 2013.

http://observatoriotierras.info/sites/default/files/boletin_8.pdf

Comisión Europea. Comprender las políticas de la Unión Europea. Comisión Europea. Bruselas. 2013.

http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/agriculture_es.pdf

De Schutter, Olivier. Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. NNUU, 2009.

http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/large_scale_land_acquisitions_sp_01.pdf

Durand, Francisco. La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos. Lima. 2010

Durand, Francisco, La mano invisible del Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política. Desco / Fundación Ebert. Lima, 2005.

Earls, John. La agricultura andina ante una globalización en desplome. Serie Investigaciones. CISEPA N°1. Lima, 2006.

http://dpp2013.files.wordpress.com/2013/06/2006_earls.pdf

Eguren, Lorenzo. "Estudio económico costo-beneficio del apoyo estatal a la gran agricultura". Versión preliminar. CEPES, diciembre 2013.

Fajnzylber, Fernando, La industrialización trunca de América Latina. Ed. Nueva Imagen. México, 1983.

FAO. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014. Resumen ejecutivo. FAO-CEPAL-IICA. 2013. <http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>.

FAO, "Labranza cero: cuando menos es más". Revista Enfoques. 2001. <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0101sp1.html>

FAO. "Posibles efectos de los reglamentos medioambientales en el cultivo, elaboración y comercio de los dos principales cultivos oleaginosos anuales y perennes". Roma, diciembre de 1997. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/007/w6645s.pdf>

Foresight. The Future of Food and Farming. Final Project Report. The Government Office for Science, London. 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288329/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf.

Gestión. 6 de setiembre de 2012

Gobierno del Perú. Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. <http://dger.minem.gob.pe/ArchivosNormasLegales/Estrategia%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Rural.pdf>

Iguíñiz, Javier. "Cambio tecnológico en la agricultura peruana en las décadas recientes: enfoques, resultados y elementos." En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori. Perú: el problema agrario en debate-SEPIA XI. SEPIA Lima, 2006. http://www.sepia.org.pe/facipub/upload/cont/883/cont/file/20080901023440_Balance_Igui_iz.pdf.

Salazar, Beatriz y Nelly Rivera. "El Programa Mi Riego ¿beneficiará a los más pobres?". La Revista Agraria, N° 150. Abril, 2013. <http://www.larevistaagraria.org/content/la-revista-agraria-150-abril-2013-texto-completo>

Lauer, Mirko. "No sea tímido, haga bulla", en La República, 3 de agosto de 2012. <http://www.larepublica.pe/columnistas/observador/no-sea-timido-haga-bulla-02-08-2013>

Martins, Alejandra. "Palma aceitera, agente de deforestación en el Perú". BBC Mundo, mayo 2012.
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120503_peru_palma_aceitera_am.shtml

MINAG. Lineamientos de Política Agraria. Noviembre 2010
http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/notasdeprensa/presentaciones/presentacion_ministro_comision_agraria_nov2010.pdf

Murmis, Miguel y María Rosa Murmis, "El caso de Argentina". En Fernando Soto-Baquero y Sergio Gómez (editores). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización. FAO. Santiago de Chile, 2012.
<http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547s.pdf>

Nebraska Studies. "For critics of the corporations, the family farm is more than a business – it is a way of life. To non-family corporations, farming is just a business".
http://www.nebraskastudies.org/1000/frameset_reset.html?http://www.nebraskastudies.org/1000/stories/1001_0120.html

Quiroz, Alfonso. Historia de la corrupción en el Perú. IEP-ID. Lima, 2013

Scurrah, Martín, "Políticas agrarias para un Perú postextractivista". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (editores). Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. RedGE/CEPES. Lima, 2012.
http://www.redge.org.pe/sites/default/files/tema_6_Martin%20Scurrah.pdf

Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. "Empresas de palma aceitera deforestan 13076 hectáreas de bosques primarios en los últimos meses". Lima, 2013.
<http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Deforestacion-por-Palma-Aceitera-2013.pdf>

Webb, Richard. Conexión y despegue rural. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2013.
http://www.contexto.org/pdfs/WEBBconexion_y_despegue_rural_ultimaversion.pdf.

World Bank. World Development Report 2008. Agriculture for Development. The World Bank. Washington DC, 2007.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327599046334/WDR_00_book.pdf

Sostenibilidad y usos de la anchoveta. El tránsito postextractivista

Juan Carlos Sueiro
Centro para la Sostenibilidad
Ambiental - Universidad Peruana
Cayetano Heredia



Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP. Fue responsable del Programa de Desarrollo Costero de CooperAcción y Director Ejecutivo de la misma organización. Autor de varias publicaciones relacionadas a la actividad pesquera peruana.

Este es un artículo que busca continuar con la línea argumentativa del titulado “Explotación de los recursos hidrobiológicos en el postextractivismo: el caso de la anchoveta” considerando poco más de dos años transcurridos desde que fue redactado (Alayza & Gudynas, 2011).

Lo primero que hay que decir es que, en lo que respecta a la intensidad de uso de los espacios marino costeros en el país, esta ha continuado e inclusive se ha incrementado. Los ejemplos más ilustrativos han sido la continuación de la expansión urbana y recreacional costera, como los condominios en “Nuevo Paracas”, las diversas instalaciones turísticas en ese lugar y en el norte del país, así como las recientes (aunque recurrentes) denuncias de apropiación de playas, que son espacios públicos, en los balnearios del sur de Lima.

Un segundo ejemplo que ilustra esta situación es la mayor intensidad (y protestas) por las actividades de prospección sísmica en el zócalo continental en búsqueda de yacimientos de petróleo de interés comercial (inclusive en el portal del Ministerio de Energía y Minas hay una solicitud para hacer prospecciones desde Tumbes hasta Tacna), y justamente una de las características de esta situación es el poco conocimiento acerca de los impactos de estas actividades en mamíferos marinos y especies ictiológicas diversas, a la par con la muy poca preocupación e involucramiento del Estado (en donde destaca el MINEM en esa actitud) en entender, supervisar y regular mejor este tipo de acciones. Más aun, ahora el MINEM pretende que las prospecciones sísmicas no realicen Estudios de Impacto Ambiental (EIA) sino Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) mucho más laxos y limitados.

Un tercer hecho de importancia en este recuento es el retorno de las competencias relacionadas a las autorizaciones de uso de áreas acuáticas de la Autoridad Portuaria Nacional a la DICAPI (Dirección de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra) en diciembre de 2012. A mediados del año 2005 se le transfirieron de DICAPI a la APN estas atribuciones.

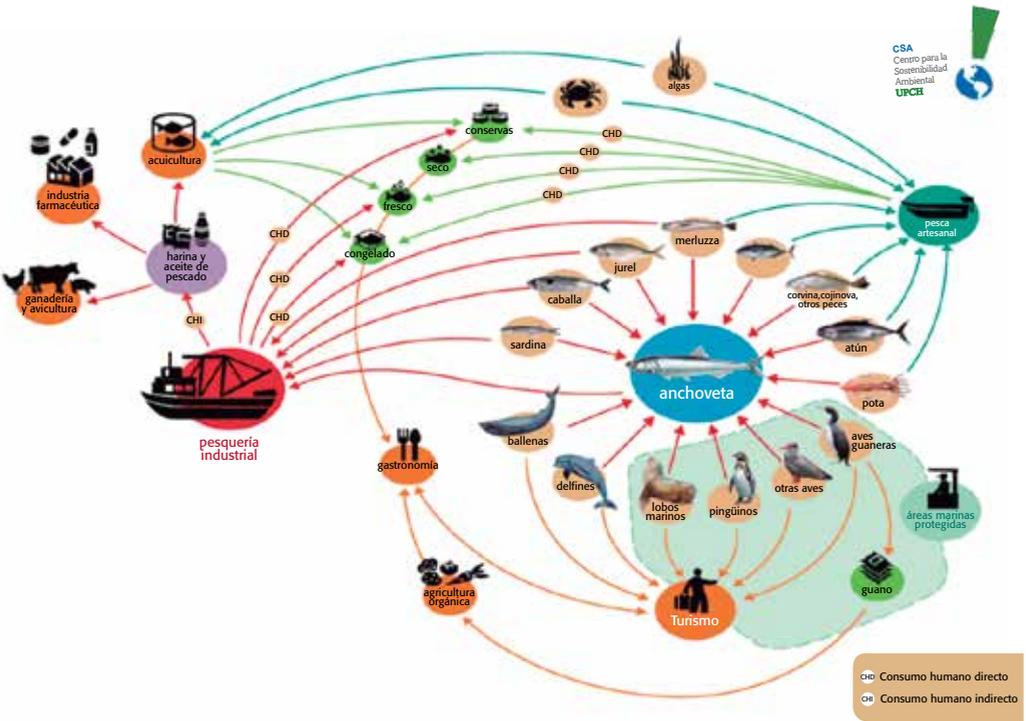
Lo que muestra la experiencia es que existió en la APN un claro conflicto de interés entre ampliar las inversiones en áreas acuáticas y en regular y determinar los criterios y estándares de los EIA para estas inversiones.

Un ejemplo representativo de ello ha sido la secuencia de cambios existentes en la construcción de la infraestructura del embarque de gas en Pampa Melchorita, varios de ellos sin presentar modificatorias al EIA para tales modificaciones, además de haber utilizado, cuando se presentó el EIA correspondiente, información de un año (no explicitado) correspondiente a Ventanilla (altura y dirección de las olas) y observaciones de campo por solo un mes (ver anexo VI EIA Perú LNG). ¿Las consecuencias?. Basta ver en Google Earth, utilizando la herramienta de tiempo: la modificación del perfil de la costa en las inmediaciones del muelle de embarque. Lo que es claro es que la gobernanza en esta materia, en el ámbito marino, es muy precaria.

La pesquería de anchoveta y sus usos

Sin embargo, el aspecto más interesante, y que se abordará con mayor detalle aquí, está relacionado con la pesquería de anchoveta, la especie más importante del ecosistema de afloramiento peruano. La gráfica 1 ayudará a comprender su rol ecosistémico.

Figura 1
Rol de la anchoveta en el ecosistema y cadena de valor que articula.¹



1 Fuente: Portal del Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia <www.csa-upch.org>

Hasta hace unos pocos años, la captura de anchoveta estaba limitada única y exclusivamente a la flota de mayor escala, la que tiene dos componentes, las embarcaciones de acero entre 120 a 800 m³ de capacidad de bodega y la de madera de 32.6 a 110 m³ de capacidad de bodega. Esta última accedió a la pesca de anchoveta en el año 1998, completó su legalización en el año 2002 y tomó dos años más que todos tengan sistema satelital.

Uno de los principales cambios en la regulación de esta pesquería es un acuerdo informal (como lo son varios procesos en la regulación pesquera) adoptado en IMARPE² entre fines del año 2006 y el año 2007, relacionado a fijar puntos de referencia biológicos para la pesquería de anchoveta. Esos acuerdos inicialmente fueron de 5 millones de toneladas de biomasa remanente en el mar y actualmente son a una franja de 4 a 6 millones de toneladas, que se determina al establecer la cuota de captura.

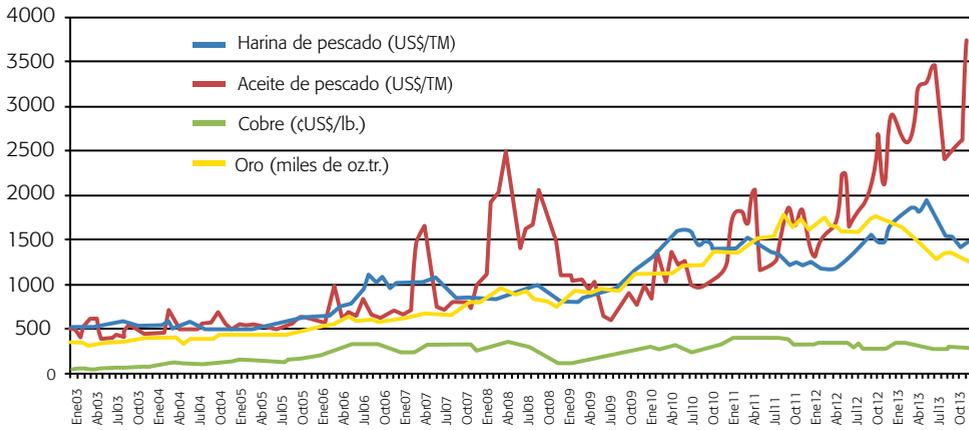
La restricción de las capturas por este criterio, recortó fuertemente la temporada de pesca (menos de 50 días al año) y aceleró la competencia entre todos por una cuota común, que fueron factores importantes para la decisión de la aplicación de límites máximos de captura por embarcación LMCE (DL N° 1084 promulgado en 2008) vigentes desde la primera temporada del año 2009 para el stock norte centro (90% de las capturas) y desde la segunda temporada del mismo año para la zona sur.

La harina y el aceite de pescado han tenido un importante incremento de su precio internacional (en los últimos años más que el del oro y el cobre, y la crisis internacional no los ha afectado como a estos metales), lo que ha devenido en ganancias extraordinarias que no han sido resultado de incrementos de productividad ni mayor inversión, lo que amerita realizar una evaluación de la pertinencia del establecimiento de regalías, de manera similar a las establecidas a la actividad minera a fines del año 2011.

El gráfico siguiente da cuenta de este incremento de esta cotización, y se incluyen también los precios de oro y cobre (BCRP, 2014).

2 Confluyó el cambio de gobierno que nombró un presidente de directorio (marino por ley) a su vez científico, abierto al criterio ecosistémico y la reducción de las capturas en la primera temporada del año 2006 (debido a un calentamiento de las aguas superficiales que no fue considerado ENSO por parte del Estado peruano) que sensibilizó acerca de la necesidad de actuar en esa dirección.

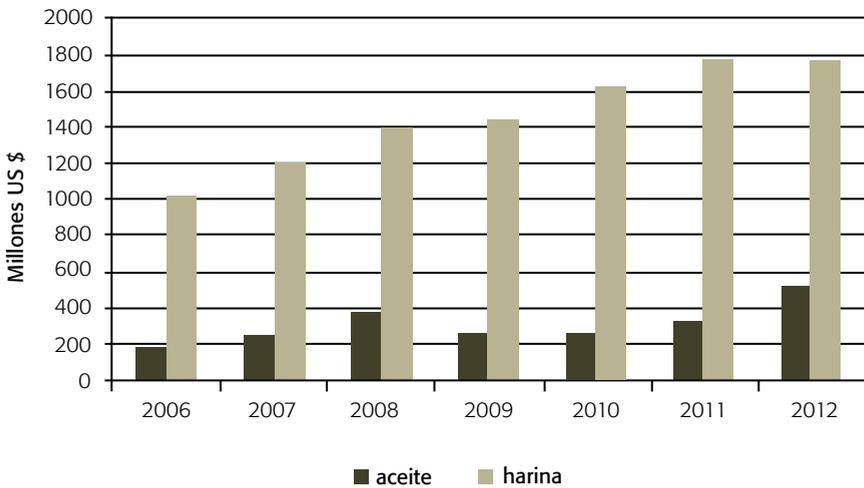
Figura 2
Precios por TM de harina y aceite de pescado, cobre y oro.



Fuente: BCR

Esto, a su vez, ha impulsado los ingresos obtenidos por exportaciones de estos dos productos. De alrededor de 1,000 millones en harina el 2006 a 1,700 millones de dólares. En aceite, de 177 a 525 millones de dólares al año, para el mismo periodo.

Figura 3
Ingresos por exportaciones de harina y aceite de pescado. Perú



¿Quiénes son los que más han ganado? Para darnos una idea de ello presentaremos los ingresos generados por las exportaciones de harina y aceite de pescado como un indicador de la performance económica de las principales empresas pesqueras (empresas con plantas y flota).

Para ello, disponemos de la información de exportaciones de PROMPERU entre los años 2006 a 2012. Por limitaciones en la información hemos considerado a cuatro empresas pesqueras (las más importantes en el año 2006, TASA, Copeinca, Austral y Hayduk) y hemos agrupado el resto de empresas que registraron exportaciones.

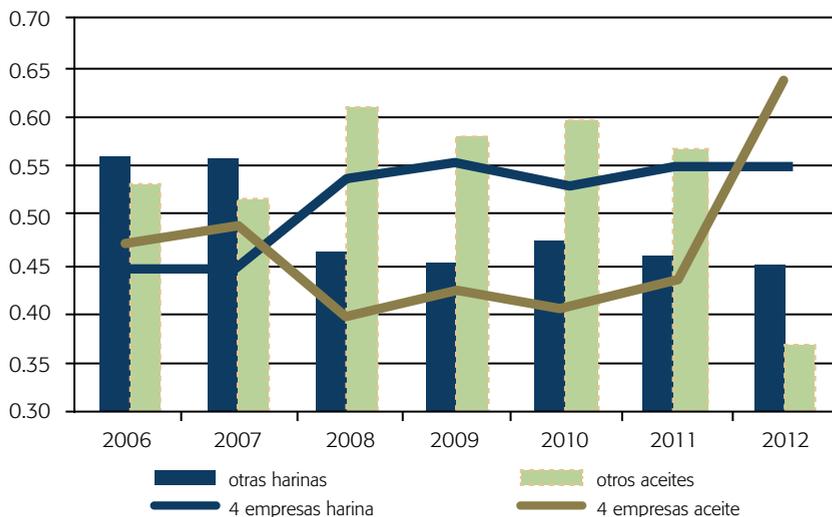
Los destinos son relativamente diversos, aunque concentrados en Asia (destaca China), Europa (Alemania) y América (Chile) para harina de pescado, que ha consolidado su orientación al uso acuícola en desmedro del pecuario.

El aceite de pescado se obtiene cuando se produce harina de pescado y antaño se usaba también (en particular en determinados periodos) como combustible en la generación de energía. Es el que más cambios de usos ha tenido.

De más de una veintena de usos diferentes (la gran mayoría como insumo industrial en los años setenta) ha evolucionado al mercado acuícola (es más funcional que la harina de pescado en la alimentación de peces). Más del 80% del aceite ofertado mundialmente se usa en esta actividad (Naylor, et al., 2009) siendo los principales destinos Dinamarca, Bélgica, Canadá, Chile, y EE.UU.

No obstante, en los últimos años (y será mayor aun en el futuro) el uso humano farmacológico y alimentario ha crecido, lo que implica ganancias a otra escala por tonelada de aceite vendida.

Figura 4
Participación en exportaciones de harina y aceite de pescado.



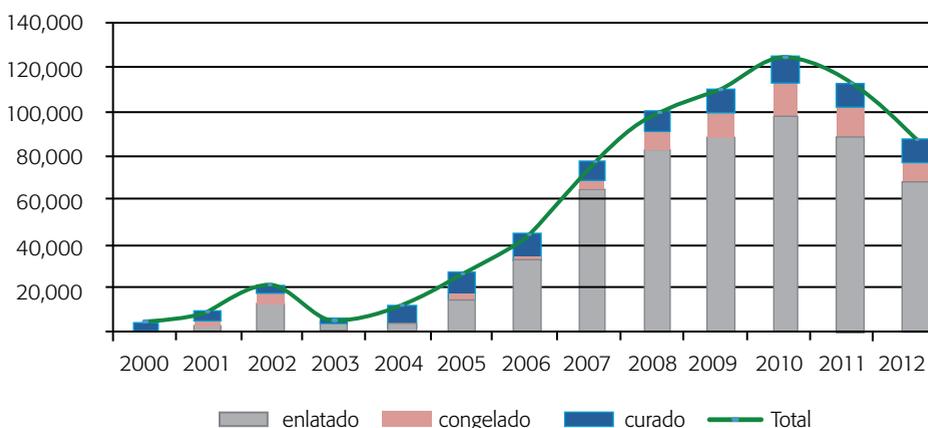
Fuente: Promperú

Se percibe con claridad una ampliación de la proporción de las exportaciones de harina y aceite de pescado a lo largo del periodo de estas cuatro empresas (las líneas en el gráfico). Este proceso, si bien conlleva a una ampliación de los ingresos (y las ganancias) de estas empresas, la expansión se ha dado desde antes de la reforma (Decreto Legislativo N° 1084), la que se implementó (con conocimiento anticipado de las decisiones políticas) en medio de una gran ola expansiva en los mercados mundiales de estos productos.

El devenir de la anchoveta para el CHD

Cuando se estableció este régimen de cuotas individuales para la pesca de anchoveta, la tercera disposición final estableció que deberá regularse el acceso a la captura de anchoveta para el Consumo Humano Directo (CHD), en razón a que se había iniciado la captura, por parte de embarcaciones artesanales (en ese tiempo hasta 32.6 M3 de capacidad de bodega). La siguiente gráfica da cuenta de las capturas para este fin:

Figura 5
Desembarque de anchoveta CHD TM.



Fuente: PRODUCE

Como se observa, desde el año 2005 / 2006 se inició cierta expansión en el uso de anchoveta para productos basados en anchoveta para el consumo de las personas.

Así, se promulgó en febrero (del 2009) la RM N° 100-2009-PRODUCE , pues los gobiernos regionales de Lima y Ancash habían advertido que la pesca de esta especie, por parte de la flota artesanal, se estaba destinando para la producción ilegal de harina de pescado y solicitaban que se regule esta actividad.

Allí se establece el uso de hielo, la insulación de las bodegas, el registro en la Dirección Regional de Producción (DIREPRO) y el uso exclusivo para el CHD, también ordena que las plantas procesadoras cumplan determinados requisitos y establece que DICAPI entregue permiso de zarpe solamente a las que están registradas y autorizadas para tal fin y responsabiliza a los gobiernos regionales en la verificación de lo dispuesto para el ámbito de las embarcaciones artesanales, en la medida que ya había sido transferida esta función a ellos.

Es recién en abril del año 2010 cuando se promulga el Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP) de la anchoveta para el CHD (DS N° 010-2010-PRODUCE), en octubre del mismo año se publica la RM N° 168-2010-PRODUCE que establece nuevos plazos para que los gobiernos regionales puedan verificar lo que el DS N° 010-2010-PRODUCE había establecido (en realidad, 18 meses antes con la RM N° 100-2009-PRODUCE), pues no se cumplía la normativa y esta flota seguía creciendo y orientando las capturas ilegalmente a la harina de pescado, prácticamente sin control alguno.

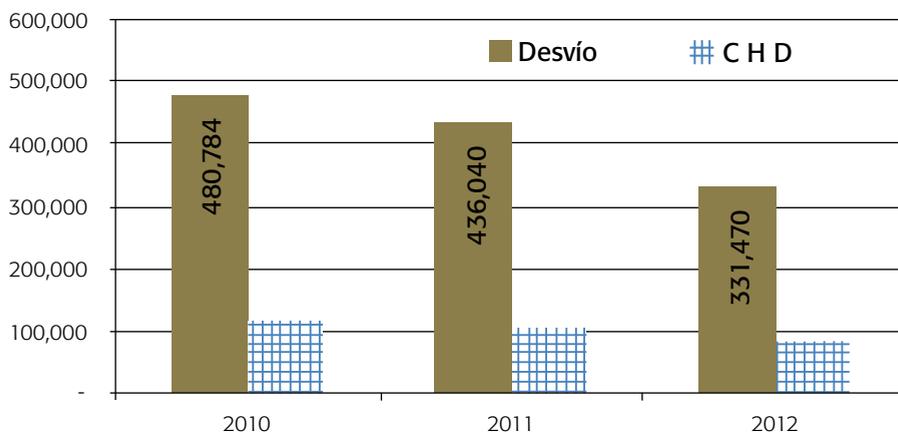
Algunas limitaciones importantes en el DS N° 010-2010-PRODUCE son que no se pone límites ni a las plantas ni a las embarcaciones de cuantos convenios de abastecimiento pueden tener, lo que favorece el desvío para harina de pescado. Establece, para acceder a esta pesquería, entregarla obligatoriamente a un establecimiento productivo (es por eso que no hay anchoveta fresca en venta, no es porque no hay demanda, como algunos interesados sostienen) y no se guardó ninguna proporción entre embarcaciones autorizadas para pescar anchovetas y capacidad de procesamiento, generándose un grave desbalance entre flota y plantas para consumo humano directo.

Más aun, a lo largo de esos años se incrementó el número de plantas para producir harina proveniente de esta flota. Así, según los registros de PRODUCE, mientras que en 2007 existían 20 plantas para harina de "residuos" con una capacidad nominal de 121 TM por hora, en 2013 fueron 45 con 292 TM de capacidad nominal de procesamiento (la gran mayoría de licencias otorgadas hasta el año 2011).

Además, los mecanismos de control y fiscalización, así como de acceso (tanto por permisos de pesca, licencias de funcionamiento o habilitaciones "sanitarias"), no han sido efectivos, sea por debilidad institucional, escasez de recursos o por corrupción.

El resultado de ello ha sido un gran desvío (que no está registrado en las estadísticas pesqueras) de anchoveta para la producción de harina de pescado. Sobre la base de un reporte para Pisco (Guardia et al., 2012), hemos estimado este desvío ilegal en el país en los siguientes montos referenciales.

Figura 6
Estimación de capturas de anchoveta por flota artesanal.



Fuente: Estimación propia

Así, resulta que por cada 10 TM de anchoveta, al menos 8 se desviaban a la producción de harina de pescado, desvirtuando completamente la regulación y limitando de manera significativa la producción de productos basados en anchoveta para el consumo de las personas.

Ese ilegal negocio, para esos años ha representado ingresos que han fluctuado entre 80 a 120 millones de dólares anuales y no pagan derechos de pesca, IGV ni impuesto a la renta (o lo hacen en una muy pequeña fracción).

Esta es la situación que el DS N° 005-2012-PRODUCE ha tratado de encarar. No es cierto que esta norma haya traído el desorden. El desorden ya estaba instalado y gozaba de buena salud.

El DS N° 005-2012-Produce y sus implicancias

De este decreto supremo, promulgado en agosto de 2012, queremos comentar dos aspectos. La conformación de la flota de menor escala (embarcaciones de 10.6 m³ a 32 m³ de capacidad de bodega). Esto implica que al dejar de ser embarcaciones artesanales, el control y supervisión de esta flota pasa a ser responsabilidad de PRODUCE y ya no de los gobiernos regionales. Así también, les prohíbe pescar dentro de las 5 millas y les obliga a instalar un sistema de seguimiento satelital, indispensable para que esa disposición se cumpla.

Este no es un tema nuevo. En PRODUCE hubo un grupo de trabajo que a lo largo de muchos meses de discusión llegó a conclusiones similares e inclusive en el Congreso se había presentado, al menos, un proyecto de ley que apuntaba hacia lo mismo: distinguir entre las embarcaciones de cerco a partir de un determinado tamaño.

Hay que considerar que en el rango de embarcaciones de más de 25 m³ la gran mayoría son de cerco para la pesca de anchoveta. Las embarcaciones artesanales para perico, pota u otras especies (que utilizan otro aparejo de pesca) son en su gran mayoría menores a esta capacidad de bodega. Este segmento de embarcaciones más grandes son, entonces, casi en su totalidad embarcaciones de cerco para la captura de anchoveta (y de otras especies pelágicas cuando hay ocasión, como bonito, jurel, caballa y otras especies).

La operación de esas embarcaciones dentro de las 5 millas causa un serio impacto ecológico, pues no es una red selectiva. El resultado es la pesca de especímenes juveniles de anchoveta o de otras especies que en la cercanía de la costa está más mezclada con la anchoveta. Una consecuencia obvia (pero invisible en los medios): una flota que opera más allá de las cinco millas tiene menor impacto que si lo hiciera dentro de las 5 millas.

Lo que sí se ha logrado, a través de una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) hace ya algunos años es impedir que los gobiernos regionales legislen en aspectos relacionados a la harina de pescado (competencia nacional), **que no hacía más que replicar la lógica extractivista a la escala regional.**

El segundo aspecto es que la Ley General de Pesca establece que los criterios socioeconómicos que no están suficientemente definidos (normalmente han servido para favorecer a las grandes empresas) los determinará el Ministerio de la Producción.

El PRODUCE, sobre la base de la data proporcionada por el IMARPE (la data, no los informes de texto como equivocadamente se señala), ha establecido que determinar hasta la milla 10 como zona de exclusión de las embarcaciones industriales (antes era hasta la milla 5) deja suficiente anchoveta para la producción de harina de pescado en los volúmenes que suelen autorizarse (las capturas del 2013 lo confirman) y a su vez amplía la disponibilidad de anchoveta para el consumo humano directo, actividad que necesita crecer y está constreñida por la disponibilidad de anchoveta y las prácticas ilegales de la flota originalmente artesanal.

Estas actividades generan sustancialmente más empleo e ingresos que la producción de harina de pescado (Christensen et al., 2014; Fréon et al., 2013), aunque convencionalmente la actividad pesquera solo se presenta en términos de volúmenes y exportaciones, que distorsiona la performance productiva del sector. Las empresas más grandes están en la producción de harina de pescado, pero mucho más gente involucrada y más eslabonamientos económicos tiene el consumo de las personas.

Se han interpuesto ante el Poder Judicial demandas en contra de este Decreto Supremo (por lo menos dos han sido respondidas), la de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) ha sido declarada improcedente y la de SUPNEP (un sindicato de pescadores industriales apoyado por la SNP como parte de su estrategia laboral) fue declarada parcialmente fundada en lo que respecta al sustento científico relacionado con la determinación de las 10 millas. Esto es lo más mediático, sin embargo, lo más importante es tratar de poner orden en esta flota llamada ahora de menor escala, en medio de una prolongada campaña con poca rigurosidad científica, deformadora de lo que sucede y con alto contenido de agresividad.

Es importante precisar que el Poder Judicial (PJ) no ha explicitado cuál ha sido el criterio científico utilizado por él para determinar que no existe este en la decisión del PRODUCE. El título de los documentos referidos por PRODUCE en el DS N° 005-2012-PRODUCE no permiten evaluar esto; además, siendo dinámica la pesquería, es lógico que se necesite información desde hace varios años atrás, lo que no es "información obsoleta" como la catalogó de manera equivocada el Poder Judicial.

Por ello, este poder del Estado estableció un plazo determinado para que PRODUCE subsane esta situación, no es que le ha prohibido legislar al respecto, como se ha llegado a afirmar. PRODUCE, respetando el mandato del Poder Judicial, ha promulgado una nueva norma explicitando el sustento científico de la decisión adoptada, a través del DS N° 011-PRODUCE-2013.

Más aun, ha añadido un acápite en este Decreto Supremo que dice que ante situaciones excepcionales puede establecer regímenes de excepción que pudieran, en un determinado periodo de tiempo, dejar sin efecto algunas regulaciones, como por ejemplo, la dimensión de esta área de exclusión.

Los requisitos y tareas pendientes

Al ampliarse el número de participantes en la actividad pesquera y las necesidades logísticas del Estado (de equipos, humanas, financieras) es obvio que esto implica mayores recursos para el gobierno nacional y los gobiernos regionales, en materia de investigación y en particular de fiscalización y control, así como la modificación de determinada legislación.

Un principio en la gestión pesquera es que el financiamiento de estas actividades sea cubierto por los que se benefician económicamente de ella, sin embargo, esto no sucede en el país y, por el contrario, la sociedad peruana a través del Estado subsidia estas actividades:

El derecho de pesca (el cobro que realiza el Estado a los que capturan recursos hidrobiológicos) es muy reducido. Para harina de pescado representa, a la fecha, aproximadamente 3.75 dólares por TM (las otras especies pagan mucho menos aún, y los artesanales y los de menor escala no pagan derecho de pesca, aunque estos últimos deberían pagar) y por cada 500 dólares de

incremento del precio de la harina de pescado (no cuenta el aceite) el derecho de pesca se incrementa en 1.25 dólares por tonelada de anchoveta.

Además, al ser productos de exportación, se les devuelve el IGV y para los no tradicionales se aplica un reintegro (drawback), que sumados todos, son superiores al impuesto a la renta y el derecho de pesca (Revista Pesca, 2013).

Por ello es importante evaluar la pertinencia del establecimiento de regalías (para estos fines) en razón a la expansión de las ganancias por subidas de precios y no por inversiones ni productividad.

Por otro lado, se debe fortalecer la capacidad de monitoreo y sanción de los GORE mediante un decreto de urgencia que posibilite, a través de un plan de compromisos y de estándares institucionales y técnicos, previamente establecidos y sujetos a evaluaciones de cumplimiento, acceder a fondos recibidos por el canon de los recursos naturales para diseñar y formar una estructura compatible con sus competencias relacionadas a la pesca artesanal. Evaluar los procesos de designación de funcionarios relacionados a la actividad pesquera en el nivel regional (que en realidad debiera realizarse en todo al Estado, en lo que respecta a la descentralización y no solamente al sector pesquero).

Complementariamente, se propone explicitar en la cuota que se establece para la anchoveta la captura de la flota artesanal y de menor escala (se hace una deducción parcial e informal al momento de determinarla), aunque el propósito debe ser reducir la pesca ilegal que no se registra, así como formalizar en una norma los puntos de referencia biológicos conducentes a reforzar la sostenibilidad en las actividades pesqueras.

Asimismo, se debe flexibilizar el uso de la cuota asignada a cada embarcación industrial, pues actualmente es de uso obligatorio para la producción exclusivamente harina de pescado y está tipificado como sanción usarla para el consumo humano directo.

También las exportaciones debieran ser utilizadas como mecanismo de control. Hay registradas empresas que no tienen licencia para producir harina de pescado con anchoveta entera, pero que, sin embargo, sus exportaciones, según el portal de aduanas, son notoriamente superiores a su producción registrada o a la que correspondería de procesar solo los residuos de su producción para el CHD (sea de anchoveta o no).

La producción individual de cada planta goza de reserva absoluta, pues desde inicios de esta década se recoge la información que las empresas proporcionan (no hay contraste por parte del Estado) basadas en una norma que le da carácter de información censal (DS N° 043-2001-PCM) y, por lo tanto, debido a este carácter censal, está prohibido individualizar, lo que contribuye a esconder la ilegalidad y dificulta el control y la transparencia.

Es decisivo desarrollar nuevos productos y nuevos empaques. La versatilidad de la anchoveta así lo permite. El envase de metal rígido (la lata) ya tiene límites. Para dar un salto cualitativo en esto también se necesita orden. No se puede tener una actividad sana e innovadora con 8 de cada 10 Tm desviadas a la harina.

La inclusión social en la pesca se traduce en la sostenibilidad de los recursos y en la equidad en el acceso a ellos. Recursos colapsados, no generan ni ingresos ni empleos (por ejemplo, ya nadie vive de la sardina).

No obstante, la preocupación por la sostenibilidad de los recursos pesqueros no trasciende de manera satisfactoria a la opinión pública, no está abordada con la suficiente consistencia y está afuera del acuerdo electoral de la hoja de ruta (lo que no está allí no existe) a pesar de que todos los candidatos, cuando están en campaña, ofrecen enfrentar “los graves problemas de las pesquerías”. Ni la sociedad civil ni el propio Estado tienen mecanismos comunicacionales efectivos, ni mucho menos formadores de conciencia.

En esas circunstancias, es necesario fortalecer políticas de Estado y el involucramiento del movimiento gastronómico, las Universidades y las ONG. Sin embargo, dependerá del gobierno que reemplace al actual, las condiciones que encuentre y la voluntad política que tenga incluida, que todo vuelva a la normalidad harinera y excluyente, o peor aún, depredadora.

N. del A.

Al cerrar ya este artículo han reemplazado a la ministra de la Producción, Gladys Triveño por Piero Ghezzi. Aún ha pasado poco tiempo para tener mayor claridad sobre este cambio y lo que implicaría. Sin embargo, el ministro ha ratificado, al menos por ahora, al viceministro de Pesquería, ha manifestado que las regulaciones recientes se van a mantener y que quiere incrementar el pago que se hace por pescar anchoveta para la producción de harina de pescado.

Bibliografía

Alayza A. & Gudynas E. (eds.)

2011 Transiciones Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú (p. 216). Lima: RedGE - CEPES.

BCRP

2014 Portal estadístico www.bcrp.gob.pe.

Christensen, V., De la Puente, S., Sueiro, J. C., Steenbeek, J., & Majluf, P.

2014 "Valuing seafood: The Peruvian fisheries sector Marine Policy". 44, p.302-311. doi:10.1016/j.marpol.2013.09.022.

Freón, P.; Sueiro, J. C.; Iriarte, F; Miro, O.; Landa, Y.; Mittaine, J-F. & Bouchon, M.

2013 "Harvesting for food versus feed: the paradoxical case of the peruvian fisheries?" Reviews in Fish Biology and Fisheries. doi:10.1007/s11160-013-9336-4.

Guardia, A.; Sarmiento, H.r; Flores, D. & Zeballos, J.

2012 "La actividad extractiva de anchoveta (*Engraulis ringens* JENYNS, 1842) para consumo humano directo, en Pisco, Ica, Perú IMARPE". Presentado en CONCIMAR.

IMARPE

2013 Análisis poblacional de la pesquería de anchoveta en el ecosistema marino peruano (p. 32).

IMARPE.

Portal estadístico www.imarpe.pe.

NAYLOR et al.

2009 "Feeding aquaculture in an era of finite resources", 106(36): 15103-15110.

PROMPERU

2013 Desarrollo comercio exterior sector pesquero Perú. (p. 84).

Revista Pesca

2013 Varios números.

Diversificación productiva en el Perú: retos y alternativas

Germán Alarco Tosoni
Universidad del Pacífico



Profesor investigador de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico. Se agradece el apoyo de César Castillo García, Tito Ángeles Cruz y los comentarios de Patricia del Hierro Carrillo.
g.alarcotosoni@up.edu.pe

Introducción

El crecimiento de las exportaciones peruanas, en las últimas décadas, ha sido notable. Sin embargo, su estructura mantiene un claro sesgo a favor de las denominadas exportaciones tradicionales. El país continúa exportando las materias primas mineras, de hidrocarburos, de productos agropecuarios y pesqueros que tenía a mediados del siglo XX y antes. No obstante lo anterior, se han producido algunos cambios a favor de las exportaciones no tradicionales, donde hay algunos productos de mayor procesamiento, pero que coexisten con otros vinculados estrechamente a los sectores primarios.

Todas las exportaciones se originan en una estructura productiva particular. Asimismo, el crecimiento económico reciente se sustenta en la expansión de estos sectores primarios, la construcción y los servicios. Como contrapartida a esta realidad, las economías de mayores niveles de ingreso, empleo y calidad de vida tienen, generalmente, una estructura productiva más diversificada, se orientan a la exportación de bienes y servicios con mayor procesamiento y contenido tecnológico¹. Las manufacturas y servicios de mayor contenido tecnológico disponen de mayores oportunidades comerciales al tener una participación creciente en el comercio internacional, son más elásticas² respecto al PBI, y con precios menos variables con relación a las materias primas.

Debe señalarse que todas las actividades económicas generan efectos positivos al conjunto, pero también pueden provocar algunas externalidades negativas. El sector agropecuario contribuye a la seguridad alimentaria, al empleo y la generación de divisas. El sector minero genera divisas, ingresos tributarios y valor agregado (utilidades), mientras que tiene una limitada generación de empleo a diferencia del sector servicios. La minería (a excepción de la informal y pequeña) es intensiva en capital, con elevada relación capital/trabajo, genera alto producto medio por trabajador e importantes excedentes al extraer recursos no renovables propiedad de la nación, pero puede generar impactos negativos sobre el entorno. La manufactura aporta procesamiento a los recursos naturales, genera más valor agregado, articulaciones productivas y es fuente de progreso técnico (Alarco, 2012).

La existencia de una economía poco diversificada basada en los sectores primarios, con independencia del sector o sectores productivos de que se trate, puede generar externalidades negativas a nivel local, regional o nacional. En el extremo, podrían asociarse a una economía de enclave³ con reducidos encadenamientos al resto de actividades productivas. Asimismo, si esta actividad es muy dinámica en la generación de divisas con respecto a las otras, podría

-
- 1 Sin embargo, tanto en las economías más desarrolladas como en las menos desarrolladas se comparte el hecho de que el sector servicios es el que tiene mayor participación en sus respectivas economías.
 - 2 Mide la sensibilidad de la demanda de un grupo de productos en particular respecto de la variación porcentual del PBI mundial. Las ventas de los productos más elásticos crecen en las etapas expansivas de la economía mundial por encima del crecimiento de la producción, generando mayores ingresos relativos a quien los produce y exporta.
 - 3 En las economías de enclave toda la vinculación de la empresa es hacia fuera del país, mientras que las relaciones con el resto de las actividades productivas locales son prácticamente inexistente.

contribuir a generar la denominada “enfermedad holandesa”. Mediante esta, bajo un tipo de cambio libre, se apreciaría la moneda nacional, afectando a la producción, exportaciones y empleo de las actividades menos competitivas no sujetas al auge. También puede haber otros efectos negativos que pueden ir desde el cambio en el entorno físico, menor captura de emisiones de CO₂, uso excluyente e intensivo de recursos escasos, mayor desigualdad, entre otros.

Bajo estas premisas, el objetivo de este documento es proponer el diseño e implantación de una política industrial en el Perú que promueva la diversificación productiva. Al respecto, esta política podría hacer frente a la vulnerabilidad externa (deterioro de los términos de intercambio y caída de la demanda externa). Es útil para hacer frente a una economía que se desacelera progresivamente, ad portas de caer en la trampa de ingreso medio⁴. Se posibilita que la economía pueda dar un salto hacia adelante a otros niveles de ingreso más altos y podría ser parte de una estrategia de más largo plazo amigable con el medio ambiente y basada en las personas.

En lo formal, este documento tiene seis secciones más las conclusiones y reflexiones finales. En la primera sección se revisa la información internacional para demostrar que la orientación productiva hacia un sector en particular es limitativa y genera mayor vulnerabilidad externa, frente a otras estrategias más diversificadas, que le dan mayor importancia a la ciencia, tecnología e innovación. En el segundo capítulo se revisan todos los factores internos y externos que han consolidado este modelo productivo orientado hacia los recursos naturales. En la tercera sección se revisan todos los argumentos teóricos y prácticos para aplicar la política industrial a partir de las experiencias concretas de diversas economías ahora desarrolladas. En la cuarta sección se establecen las definiciones y contenidos de la política industrial. En la quinta sección se discuten los límites a la política industrial a partir de los acuerdos internacionales en materia de comercio internacional, financieros y de inversiones. En la última sección se establecen algunas opciones de política industrial para ser implantadas en el Perú.

4 Se refiere a un proceso de cada vez menor crecimiento como resultado de la elevación de la propensión a importar, la reconcentración del ingreso a favor de los estratos de mayores ingresos, la enfermedad holandesa, la elevación de la relación capital-producto, entre otros factores.

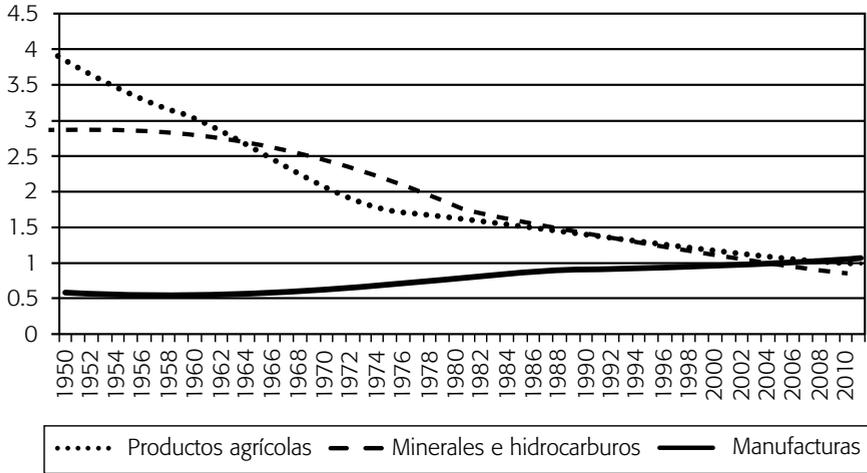
Algunas evidencias internacionales

Los menores espacios para los productos primarios en el comercio internacional se identifican a través de la evolución en la participación de dichos productos en el comercio internacional. Con información desde 1900 a 2011, la OMC (2013) mostró que los productos agrícolas han pasado de representar el 57% del comercio internacional en 1900 hasta 9% en 2000 y 2011. Las manufacturas, en cambio, elevaron su contribución del 40% en 1900 hasta 75% en 2000, reduciendo marginalmente su aportación hasta 65% en 2011. En el caso de los minerales e hidrocarburos, si bien esa participación se elevó de 3% en 1900 hasta 26% en 1980, posteriormente fluctúa hasta el 22%, pero fuertemente influenciada por la variación de los precios internacionales hasta 2011.

En el Gráfico 1 se muestra el cociente de los índices de volumen físico de las exportaciones sectoriales entre el índice del volumen del total de las exportaciones entre 1950-2011 corregidos por el filtro Hodrick-Prescott⁵. En este se observa que, en términos físicos, la manufactura gana participación respecto del comercio internacional, mientras que los productos agrícolas, minerales e hidrocarburos la pierden en el tiempo, al no considerar el efecto de los precios internacionales. En el Gráfico 2 se muestra las elasticidades del comercio internacional sectorial respecto de la variación en el PBI real mundial. En todos los casos las elasticidades son positivas, siendo las correspondientes a la manufactura superiores, al final del periodo, a las de otros productos. En el caso específico de la minería e hidrocarburos, esta elasticidad es la más variable de los tres grupos, tiene una tendencia creciente en los años sesenta y setenta del siglo XX, para ser menos intensiva, en los años noventa y el siglo XXI. La elasticidad de las exportaciones de productos agrícolas es menos variable y presenta una ligera tendencia creciente en el siglo XXI, pero inferior a las de productos manufactureros.

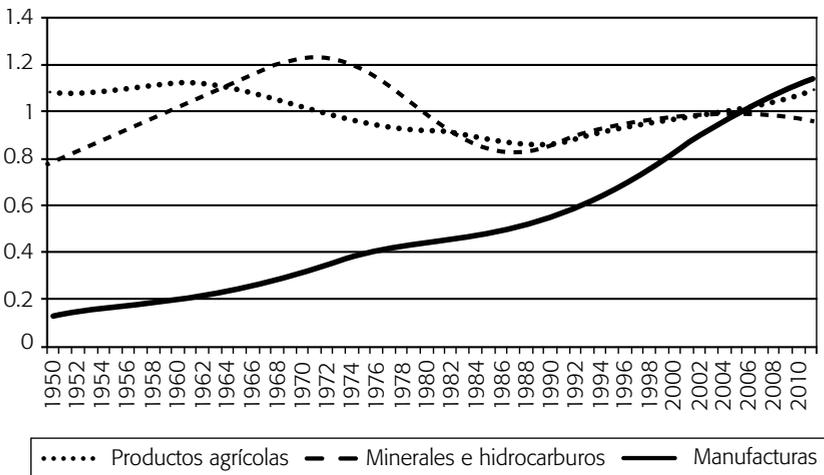
5 Determina la tendencia no lineal de una serie estadística, siendo equivalente a un promedio móvil de tamaño alrededor de diez.

Gráfico 1
Cociente índices de volumen físico de exportaciones sectoriales entre total 1950-2011



Fuente: Elaboración propia con base en información de la OMC corregida por filtro Hodrick-Prescott.

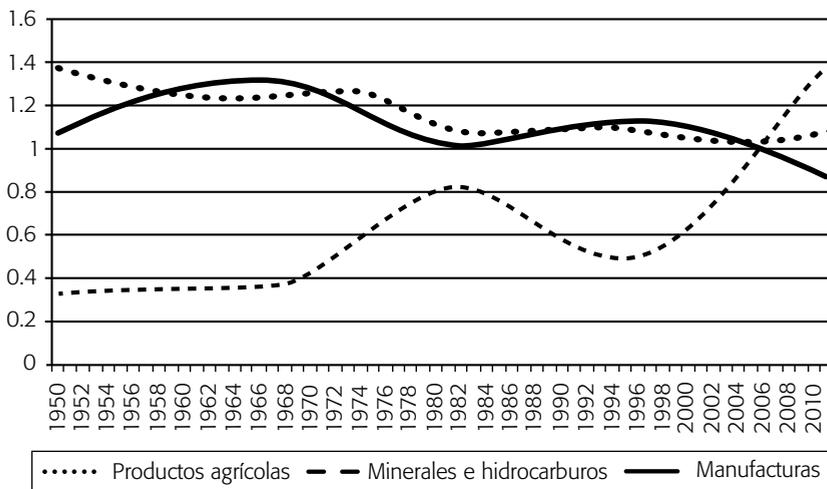
Gráfico 2
Elasticidad ingreso de exportaciones sectoriales mundiales respecto al PBI mundial



Fuente: Elaboración propia con base en información de la OMC corregida por filtro Hodrick-Prescott.

La evolución de los precios relativos de las exportaciones sectoriales respecto del total se muestra en el Gráfico 3. Al respecto, se observa la mayor variabilidad de los precios de los minerales e hidrocarburos y su tendencia alcista entre 1950-2011, donde en la década de los setenta y ochenta destaca el incremento de los precios de los hidrocarburos, mientras que a partir del siglo XXI a estos se agrega el de los productos de la minería. Los precios relativos de los productos agrícolas y de las manufacturas muestran una tendencia decreciente a lo largo del tiempo con dos ciclos evidentes en el caso de las manufacturas (con picos en los años sesenta y noventa) y menos claro en el caso de los productos agrícolas.

Gráfico 3
Índices de precios relativos de las exportaciones sectoriales mundiales 1950-2011



Fuente: Elaboración propia con base en información de la OMC corregida por filtro Hodrick-Prescott.

El objetivo básico de cualquier economía debe ser alcanzar mayores niveles de ingreso y de calidad de vida para sus respectivas poblaciones, que se asocian, aunque no de manera precisa, al nivel de producto per cápita. Las teorías explicativas para acceder a dichos niveles son diversas, pero al mismo tiempo existe un relativo consenso de la importancia de factores asociados al desarrollo tecnológico y a los mayores niveles de complejidad económica.

El incremento del nivel de producto, en los enfoques estándar, se asociaría a factores tales como el aumento en: la inversión en capital físico, inversión en capital humano (educación, entrenamiento y experiencia laboral), oferta de trabajo y avances tecnológicos (Parkin, 2009). Hay también relativo consenso en los impactos positivos de la facilitación del comercio sobre el crecimiento económico, en la mejora de la calidad de la educación, en el incremento del

gasto en investigación y desarrollo, en la promoción del ahorro y en el apoyo a industrias con tecnologías de punta con mayor nivel de polémica.

La contribución del cambio tecnológico al crecimiento económico ha sido desarrollada desde diferentes vertientes, tanto como un factor endógeno (Kaldor, 1981) como exógeno. Al respecto, destacan las vertientes con origen en Schumpeter (1939) a partir del cual un conjunto de autores como Freeman y Pérez (1988) señalaron que son los cambios en los paradigmas tecnoeconómicos los motores de la transformación a largo plazo. Estos son combinaciones de innovaciones de productos y procesos interrelacionados, innovaciones organizacionales y en el estilo de administrar, que involucran un salto cuantitativo en la productividad potencial para la mayor parte de la economía, abriendo oportunidades de inversión y beneficios.

Otra vertiente más instrumental señalaba que el mayor nivel de desarrollo se vincularía estrechamente al nivel de complejidad económica (Hausmann et al, 2011). La complejidad de una economía se relaciona con la multiplicidad de conocimientos útiles incorporados en esta. El conocimiento solo puede ser acumulado, transferido y preservado si está integrado en las redes de individuos y organizaciones que ponen estos conocimientos disponibles para uso productivo. La complejidad se mide a través de la diversidad asociada a cuántos productos puede hacer (exportar) un país y a la ubicuidad de un producto vinculada a cuántos países son capaces de hacer un producto. En el caso de los productos en particular, la complejidad se mide a través del número bienes interconectados a este. La complejidad económica es importante, puesto que ayuda a explicar las diferencias en el nivel de ingresos de los países y también predice el futuro crecimiento económico.

En la Tabla 1 se muestra los resultados de tres regresiones de corte transversal que pretenden explicar los niveles de PBI per cápita en paridad de poder adquisitivo en dólares corrientes (tomados con logaritmos) del Banco Mundial. Se consideran tres variables independientes: la participación de las exportaciones de alta tecnología respecto del total de las exportaciones (2011), el número de artículos científicos y tecnológicos publicados anualmente (2009), y el índice de complejidad económica (2008) calculado por Hausmann et al (2011). En todos los casos no se puede rechazar la hipótesis de que cada una de las variables independientes es útil para explicar los niveles de producto e ingreso per cápita. El índice de complejidad económica (ICE) tiene una mayor capacidad explicativa con una bondad de ajuste superior al 50%. Las actividades científicas y tecnológicas, y en particular la complejidad económica contribuyen a explicar los niveles de ingresos per cápita de las diferentes economías a nivel global.

Tabla 1. Algunas regresiones para explicar el PBI per cápita en paridad de poder adquisitivo 2011

Variabes	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3
Constante	8.87311 (66.10348)*	7.850281 (51.44735)*	9.052067 (100.2874)*
Participación de exportaciones de alta tecnología	0.061695 (4.426951)*	-	-
ln(producción académica)	-	0.228386 (8.462516)*	-
(Índice de complejidad)	-	-	0.905896 (9.504243)*
R-cuadrado ajustado	0.149263	0.298436	0.503752
Durbin-Watson	1.897333	2.10939	1.755288
N° observaciones	107	167	89

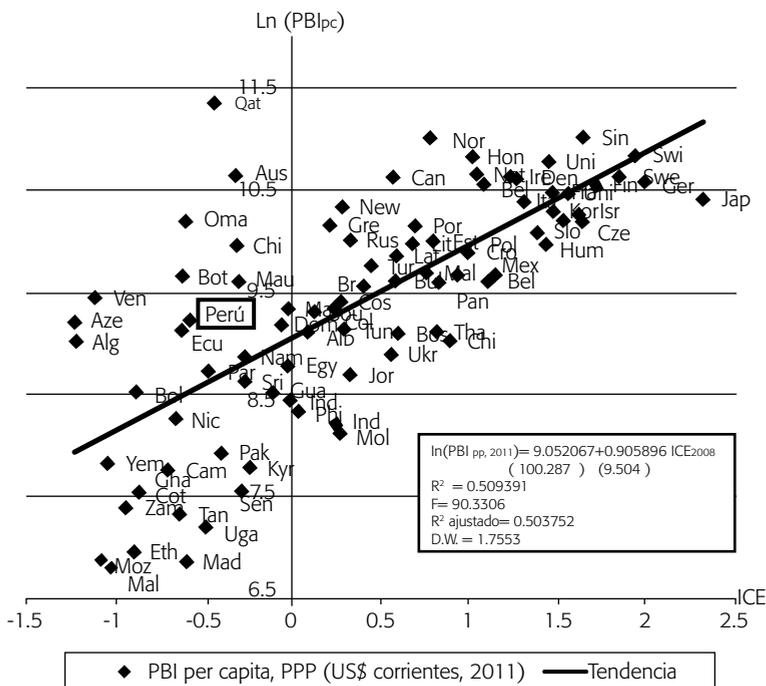
Nota: Entre paréntesis se presenta el valor de la prueba T-student.
Fuente: Elaboración propia con base en el WDI del Banco Mundial y Hausmann et al (2011).

En el Gráfico 4 se muestran las observaciones que vinculan el ICE con el PBI per cápita 2011 para las economías analizadas. Se incluye también la línea de tendencia positiva obtenida con base a la regresión 3 de la Tabla 1. A mayor complejidad económica el ingreso per cápita es superior. Al respecto, se observa a las diferentes economías, donde las de mayor ICE e ingreso se ubican a la derecha, tales como Japón, Alemania, Suecia, Suiza, Austria, Finlandia, Reino Unido y Singapur, entre otros. En el otro extremo, se ubica un conjunto de países africanos y Venezuela. El Perú muestra una mejor ubicación que estos países, superando también a Bolivia, Nicaragua y Ecuador.

Sin embargo, tiene una peor posición en el ICE⁶ que la mayoría de países de América Latina: Honduras, Paraguay, Cuba, Chile, Guatemala, El Salvador, Uruguay, Argentina, Colombia, Brasil, Costa Rica y México.

6 La mayor heterogeneidad estructural reduce los valores del índice de complejidad económica calculado por Hausmann.

Gráfico 4.
Tendencia y observaciones del ICE respecto al PBI per cápita 2011



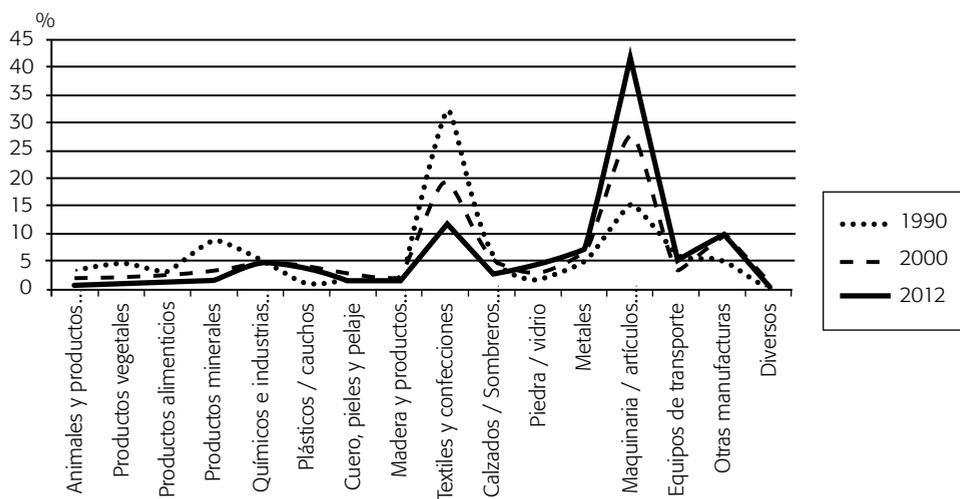
Fuente: Elaboración propia con base en el WDI del Banco Mundial y Hausmann et al (2011).

En el Gráfico 5 se muestra la estructura de las exportaciones de bienes de China para los años 1990, 2000 y 2012 a partir de United Nations Commodity Trade Statistics Database (2013). Esta información es útil para examinar cómo la estructura del comercio internacional de un país dinámico cambia a través del tiempo, con la creación de nuevos productos comerciables internacionalmente, otros productos de mayor contenido tecnológico y una menor participación en sectores más tradicionales.

Al respecto, en 1990, el mayor rubro de las exportaciones lo constituía la ropa (15.5%) y productos textiles (11.6%). Le seguían en importancia los productos derivados del petróleo (7.1%), los equipos de transporte (6.6%), la maquinaria y artículos eléctricos (6.4%) y productos manufacturados diversos (6.3%). En el año 2000 la maquinaria, artículos eléctricos y electrónicos se constituyen en el principal producto de exportación (29.2%), mientras que las confecciones reducen su contribución (12.9%), al igual que los productos derivados del petróleo (3.1%) y los equipos de transporte (3.7%). También logran mayor participación en las exportaciones los zapatos deportivos (3.9%), los productos plásticos (2.6%), artículos de cuero (2.6%), productos de hierro y acero (2.2%) y otros productos. En 2012, los productos de mayor complejidad logran mayor participación en las exportaciones: maquinaria, artículos

eléctricos y electrónicos (42.1%) y los instrumentos de ópticos, fotográficos y precisión (3.6%). Los productos de origen animal, vegetal, los textiles y confecciones pierden participación en el total de las exportaciones.

Gráfico 5
Estructura de las exportaciones de la China 1990, 2000 y 2012 (%)

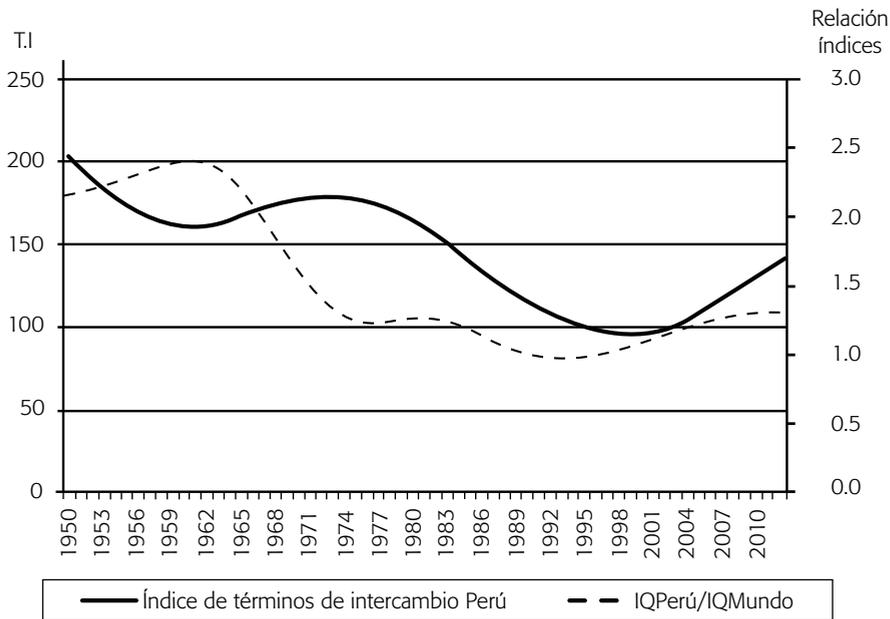


Fuente: Elaboración propia con base en United Nations Commodity Trade Statistics Database (2012).

Situación actual y trabas al desarrollo productivo diversificado

A pesar de que el precio de los productos mineros e hidrocarburos se elevó en la década de los setenta y posteriormente a partir del siglo XXI, los términos de intercambio no tienen una tendencia creciente a largo plazo. Los niveles de inicio de la serie de datos son superiores a los datos finales a pesar de los incrementos de los precios de las materias primas de los últimos años. Al mismo tiempo que se observa una mejora en los precios de nuestras exportaciones, también se elevan los precios de nuestras importaciones. En el mismo Gráfico 6 se observa que la mayor inserción de la economía peruana en la mundial en términos de volúmenes físicos se dio en los años sesenta. De ahí hubo un menor crecimiento en los volúmenes físicos del Perú respecto de los mundiales hasta la década de los ochenta y posteriormente de mediados de la década de los noventa hasta ahora, donde se observa una tendencia creciente.

Gráfico 6
Términos de intercambio y evolución de los volúmenes exportados 1950-2012



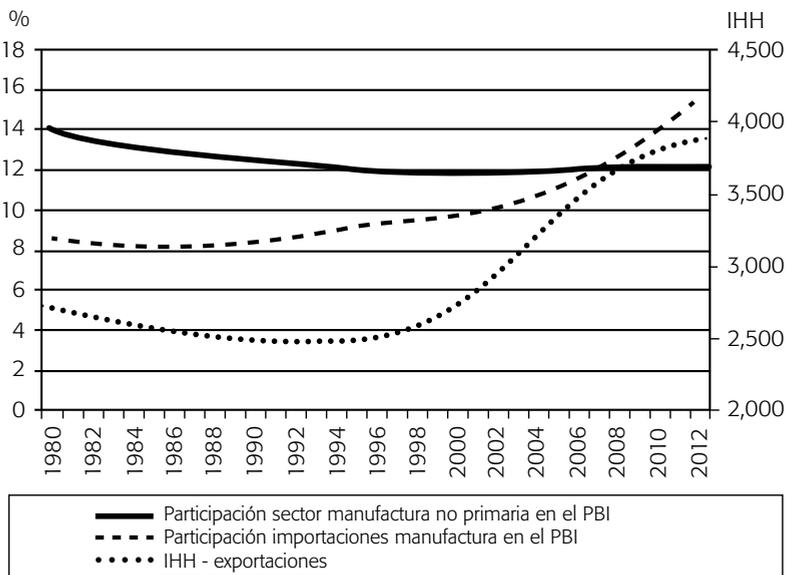
Fuente: Elaboración propia con base en BCRP y OMC corregida por filtro Hodrick-Prescott.

En el Gráfico 7 se muestran algunos indicadores del sector manufactura donde se observa la correspondencia entre la tendencia de mayor concentración de las exportaciones peruanas, la mayor participación de las importaciones de manufacturas al producto, y la tendencia ligeramente decreciente de la participación de la manufactura no primaria en el PBI, como resultado de la evolución del tipo de cambio real, la sustitución de la política de industrialización sustitutiva hacia otra orientada a la reducción de la protección arancelaria y para arancelaria, entre otros factores. A largo plazo, hay alguna diversificación exportadora, pero la tendencia es hacia la concentración, mientras que la producción local de bienes manufacturados reduce su participación a lo largo del tiempo.

Más allá de la presentación gráfica de estos resultados, resulta interesante comentar los diversos elementos que pueden explicar la reducida diversificación productiva y la orientación hacia la producción de materias primas. Estos son diversos y van desde la evolución en el tipo de cambio real y la enfermedad holandesa, la política de apertura comercial que ha eliminado todas las barreras arancelarias y para arancelarias, la aplicación de la ley de un solo precio para las materias primas, el petróleo y los combustibles que se venden localmente, la elevada rentabilidad de las operaciones vinculadas a las materias primas, el reducido crecimiento en

el mercado interno, la composición de la formación bruta de capital, el reducido cambio tecnológico, entre otros.

Gráfico 7
Indicadores del sector manufactura y de las exportaciones 1980-2012



Fuente: Elaboración propia con base en BCRP y OMC corregida por filtro Hodrick-Prescott.

Evolución del tipo de cambio real y enfermedad holandesa

Diversos autores, como Távara (2010) y Jiménez (2013), reconocieron en estos elementos la causa principal en el retraso de la diversificación productiva y la orientación hacia la producción de materias primas. Estos planteamientos siguen en la línea de lo señalado por Rodrik (2005) en la dirección de que la gestión del tipo de cambio es la forma más potente de la política industrial. La apreciación continua del tipo de cambio real conduce a la pérdida de la competitividad de los sectores productivos nacionales tanto orientados hacia las exportaciones como de los que compiten con importaciones sustitutas.

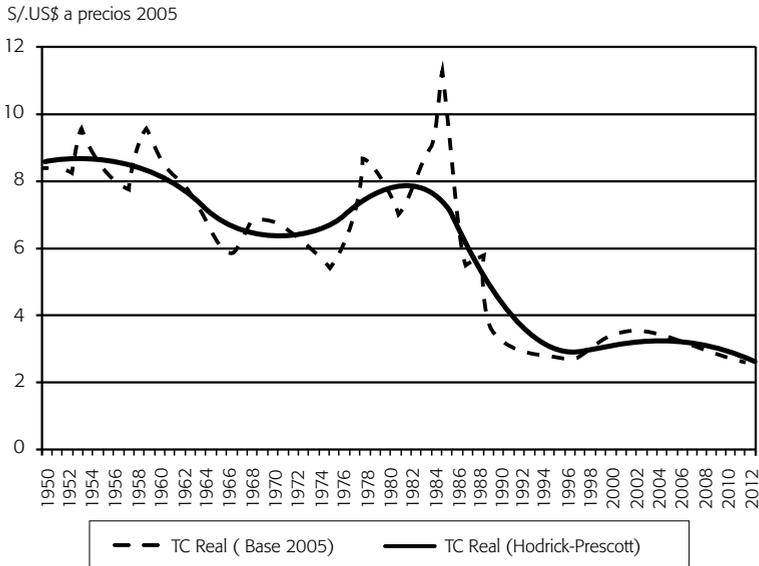
Alarco (2010) señaló que la enfermedad holandesa surge a propósito del significativo crecimiento de un sector primario exportador que luego genera impactos negativos sobre las otras actividades económicas. La exportación de materias primas provoca una externalidad negativa que tiende a apreciar la moneda doméstica en términos reales, con el resultado de que la producción y exportaciones de los otros sectores comienzan a estancarse o a contraerse relativamente respecto del PBI, con efectos consecuentes sobre los niveles de empleo. Luego

el síndrome se ha ampliado, al considerar otras fuentes distorsionantes de divisas, tales como los mayores ingresos por la venta de servicios (como el turismo), las remesas de los emigrantes, los ingresos de capital (inversión extranjera directa), financieros a corto y largo plazo, los fondos de cooperación internacional (ayuda externa), y el flujo de divisas que viene de la economía informal/ilegal que podrían generar los mismos efectos negativos sobre el resto de los sectores productivos no beneficiados directamente por el auge (Schuldt, 1994).

Los componentes clave para la operación de la enfermedad holandesa corresponden a: (1) expansión abrupta y sostenida de los ingresos de divisas (especialmente del sector primario exportador); (2) tipo de cambio de mercado que se aprecia ante el desbalance entre la mayor oferta respecto de la demanda de divisas (tipo de cambio real menor); (3) reducción de la rentabilidad del sector exportador no sujeto al auge de las exportaciones; (4) disminución de los volúmenes producidos y exportados del sector productor exportador no sujeto al auge.

Se identifican un conjunto de fenómenos complementarios que pueden generar variantes de la enfermedad holandesa. Dentro de estos se tendría: (1) un incremento de los precios no transables por los gastos provenientes de rentas más elevadas que contribuyen a reducir más el tipo de cambio real; (2) un incremento de los sueldos y salarios de los trabajadores del sector exportador sujeto al auge; (3) mayor peso de los bienes no transables; (4) mayores exportaciones que se acompañan con ingresos de divisas de la cuenta de capitales o financiera; y (5) que se produzca competencia en el mercado de capitales entre el sector manufacturero y el exportador sujeto al auge (Ros, 2004). En el Gráfico 8 se muestra la evolución del tipo de cambio real bilateral con los índices promedio de precios al consumidor de Perú y EE.UU., y el tipo de cambio promedio BCRP.

Gráfico 8
Tipo de cambio real bilateral efectivo y tendencial 1950-2012



Fuente: Elaboración propia con base en BCRP y FMI con filtro Hodrick-Prescott.

Política comercial

La combinación de una reducción en el tipo de cambio real como de la disminución de los niveles de protección arancelaria de la economía conduce al abaratamiento relativo de todos los bienes transables. No solo se ha eliminado la protección efectiva, sino que la caída en los precios relativos afectaría a las exportaciones de menor competitividad (no tradicionales) y se promovería las importaciones de bienes que serían sustitutos a la producción local (por ejemplo, del sector agropecuario, manufacturero y otros transables).

Ley de un solo precio

La minería, el sector hidrocarburos y otros sectores aplican como política de precios internos el establecer y ajustar los precios de acuerdo con los niveles y variaciones de las referencias internacionales del producto y del tipo de cambio⁷. Este criterio se constituye en una práctica internacional y en algunos casos fue promovida desde el FMI para el caso del sector hidrocarburos. Mantener los precios domésticos por debajo de los niveles internacionales, para el FMI, resulta en un "subsidio" al consumo doméstico. Esta política sería para ellos ineficiente, poco equitativa e implica costos de oportunidad (ingresos dejados de percibir). Asimismo, el traspaso completo y automático de las modificaciones en los precios internacionales a los

7 Versiones más modernas incluyen los costos de transporte cuando el país es importador neto y los reduce cuando es exportador neto.

domésticos es para ellos una solución óptima en una economía de mercado competitiva, estableciendo señales de mercado que no exponen a las finanzas públicas ante la volatilidad de los precios de los hidrocarburos.

Sin embargo, esta práctica legalizada internamente tendría diversos cuestionamientos. En primer lugar, desaprovecha las ventajas competitivas del país asociadas con su dotación de recursos, no refleja cabalmente la integración de los mercados, valida situaciones de competencia imperfecta⁸ y neutraliza las sinergias que se producirían al momento en que esta integración se pueda convertir en realidad. Al respecto, si bien los hidrocarburos pueden ser más o menos homogéneos a nivel internacional, sus condiciones de oferta no tienen por qué serlo. Asimismo, no debemos olvidar que la demanda por un bien particular en cada país o territorio es diferente, no solo como resultado de los gustos y preferencias locales, sino principalmente del nivel de ingreso de sus habitantes, los precios de los productos sustitutos y complementarios que podrían obligar al oferente a diseñar e implementar una política particular de precios la cual promueva que dichos bienes sean absorbidos por el mercado local.

La presencia de la ley de un solo precio implica costos en términos de un menor nivel de actividad económica, no obstante es útil para mejorar el resultado en las finanzas públicas (en el caso de los hidrocarburos en México) y la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su presencia reduce el excedente de los consumidores, al generar precios más elevados, disminuyendo el bienestar social. Asimismo, genera menor grado de utilización de la capacidad instalada, menor nivel de demanda-producción y empleo, y de niveles de productividad más reducidos (Alarco, 2009). También limitaría el desarrollo de actividades derivadas del uso de los recursos naturales al establecer precios más elevados que la regla de oferta y demanda. Sin embargo, el abandono de esta regla no es una cuestión sencilla, puesto que se podrían generar algunas distorsiones.

Mayor costo de oportunidad del capital

La elevación de los precios internacionales de las materias primas ha incrementado la rentabilidad de las actividades mineras y de los hidrocarburos. Los resultados financieros de estas empresas en términos de utilidades respecto de las ventas, activos y patrimonio son ilustrativos de esta situación. Estas actividades han contribuido a elevar los estándares de rendimiento promedio de todas las empresas del país y podrían tener algún impacto sobre el costo de oportunidad del capital (COK).

El costo de oportunidad parte de la idea de que nada es gratis en la vida. El hacer algo implica dejar de hacer otra cosa. En la práctica se mide como la alternativa de mayor valor a la que renunciamos. Si nos referimos al COK es el rendimiento mínimo que debemos obtener por el capital que invertimos, referido a su forma más simple y sin riesgo alguno. Normalmente

8 Incluye los oligopolios, competencia monopolística, monopolios y los monopsonios.

se establece a partir de la tasa de interés pasiva del mercado. Sin embargo, en una economía donde los retornos a la inversión son elevados esta se podría vincular a tratar de imponer márgenes de ganancia superiores de acuerdo con la rentabilidad esperada en otras actividades productivas. De esta forma, la elevación de los rendimientos impondría mayores exigencias de retorno a la inversión y mayores precios en perjuicio del tamaño de mercado y el excedente de los consumidores. No obstante lo anterior, este proceso solo sería posible cuando los mercados de bienes y servicios son menos competitivos.

Otros factores

Hay todo un conjunto de factores adicionales que contribuirían a explicar los reducidos niveles de diversificación productiva de la economía peruana. Dentro de este grupo estaría la estrategia de las compañías internacionales responsables de un segmento importante de la explotación de productos mineros y de los hidrocarburos del país. Estas empresas son parte de un entramado donde las operaciones de mayor procesamiento se realizan en refinerías e instalaciones de otros países, especialmente en los lugares de destino de estos productos. Por estas razones, no se produce la agregación de valor en el territorio nacional, sino en el exterior. Los intentos de diversificar las actividades productivas locales desafortunadamente no se alinean con los objetivos de las empresas productoras de las materias primas.

Otro factor que puede coadyuvar a la menor diversificación productiva es el reducido tamaño del mercado interno, donde participan diferentes factores explicativos como la reducida participación de los sueldos y salarios en el PBI, la elevada participación de las importaciones de bienes de capital respecto de la inversión promoviendo reducidas articulaciones productivas internas y la existencia de economías de enclave. Asimismo, la ausencia de actividades en apoyo a la ciencia, tecnología e innovación limita la posibilidad de desarrollar actividades que generan mayor procesamiento de las materias primas y contenido tecnológico.

Posibilidades de la política industrial

Tello (2008) realizó un recuento de las principales teorías para explicar el desarrollo económico, divididas en dos grupos: las tradicionales (clásicas y neoclásicas) y las modernas o nuevas teorías del desarrollo. Las teorías tradicionales clásicas se basan en un enfoque histórico del proceso de desarrollo desde sociedades precapitalistas hacia sociedades capitalistas. El segundo aspecto es la concepción dualista de una economía en desarrollo o menos desarrollada. Las teorías tradicionales neoclásicas tienen como foco de atención las consecuencias de las fallas o fracasos del mercado (en particular, las resultantes de las intervenciones y acciones del Estado) sobre el funcionamiento del mercado, las cuales limitan el desarrollo de los países.

Dentro de las propuestas tradicionales destaca la de Prebisch-Singer que enfatizan en las consecuencias negativas del comercio internacional para los países en desarrollo o pobres en su relación comercial con los países desarrollados, industrializados o ricos. Esta tesis sostiene

que distorsiones en el funcionamiento de los mercados laborales y/o de los productos y diferencias en las elasticidades precio e ingreso de las demandas de los productos transados entre los países del centro y la periferia originan, por un lado, una tendencia decreciente de los términos de intercambio en contra de los productos de exportación de bienes primarios de los países de la periferia y a favor de los productos manufacturados exportados por los países del Norte. De otro lado, producen efectos asimétricos en los crecimientos de los países del centro y de la periferia. A partir de este diagnóstico y la necesidad de apoyar a las industrias nacientes se originó que los países de la periferia orientaran su proceso de crecimiento hacia el desarrollo industrial y al desarrollo del mercado interno (Tello, 2008).

Más recientemente, Fitzgerald (1998) planteó que la estrategia de sustitución de importaciones de América Latina fue una respuesta endógena a un choque exógeno a partir de las fallas de una estrategia de crecimiento basada en los sectores primario exportadores, que no generaba los encadenamientos productivos y empleos necesarios, mostraba una reducida creación y difusión de progreso técnico, estaba sujeta al deterioro de los términos de intercambio y a los vaivenes de la economía internacional. Al respecto, los economistas neoclásicos podrán criticar las versiones autóctonas de este modelo aplicadas en cada país que generaron: desequilibrios sectoriales, desaprovecharon ventajas comparativas, rentismo y otros asociados a desequilibrios fiscales. Al respecto, la propia CEPAL señaló a tiempo sus limitaciones prácticas, pero fue el régimen de acumulación que acompañó la fase expansiva de nuestras economías, por más de tres décadas hasta los años setenta (Alarco, 2007).

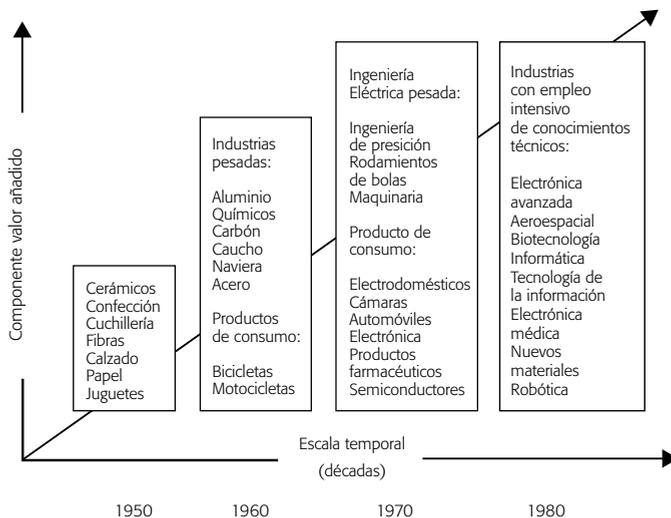
Son varios los autores que señalaron que no hay un modelo de crecimiento único, sino que depende de la situación de base y particularidades de cada país. Sachs (2000) describió cinco patrones de crecimiento y desarrollo económico atendiendo a aspectos como: ubicación geográfica, diseño e implantación de políticas económicas y la dotación de recursos de cada país. Distinguió a países que tienen un patrón de crecimiento endógeno a través de la innovación tecnológica, que es el real combustible del crecimiento a largo plazo, y donde se ubican la mayoría de los países desarrollados; países seguidores a través de la incorporación de tecnologías y de importación de capitales como Malasia y México, según el mencionado autor; países basados en los recursos primarios como Chile o Venezuela; países con declinación malthusiana asociados a la caída del producto per cápita como la que se da en muchos países del África subsahariana y, finalmente, el grupo sujeto a aislamiento económico con un producto estancado.

Sachs (2000) señaló que esta clasificación no es determinista, puesto que los países pueden actuar para superar algunos de los problemas reseñados. Por ejemplo, los basados en recursos primarios deben diversificar sus exportaciones, atraer nuevas tecnologías y empresas fuera de los sectores tradicionales, y crear una nueva institucionalidad. Asimismo, deben evitar el fenómeno de la enfermedad holandesa. Los seguidores deben procurar una gradual transición hacia el grupo de países de crecimiento endógeno, lo cual implica asignar muchos recursos y

una inversión a largo plazo en ciencia y tecnología. Los casos más notables de esta transición son reducidos, destacando Israel, Corea del Sur y Taiwán, donde los gobiernos invirtieron más allá del 1% del PIB en investigación y desarrollo, en sus estudiantes, educación de alto nivel y en laboratorios científicos nacionales.

En una visión más pragmática, Kotler et al (1998) plantearon que existen diferentes patrones de desarrollo asociados a diferentes aspectos que permiten abrir el abanico de estrategias factibles de crecimiento económico de acuerdo con la: modalidad de intervención estatal (libre mercado o selectiva), orientación comercial (hacia adentro, hacia fuera o mixta), patrón de crecimiento (balanceado o desbalanceado) y al periodo de aplicación (gradualista o terapia de shock). Los ejemplos de esta clasificación son diversos y diferencian la estrategia de Hong Kong, en general basada en el libre mercado, respecto a la de Singapur, selectiva en la alta tecnología y el desarrollo de los servicios y a un territorio de población reducida. Con población más numerosa la estrategia de Corea del Sur, siguiendo la tradición japonesa, se basó en el crecimiento desbalanceado y por etapas: reconstrucción (1950-1961), industrialización orientada hacia las exportaciones (1962-1972), promoción de la industria pesada y química (1973-1980) y la liberalización comercial a partir de los ochenta. En términos de la política comercial, Corea del Sur implantó una estrategia mixta donde se distinguió la etapa de sustitución de importaciones (en actividades intensivas en mano de obra que generaban demanda), la de inversión hacia adentro orientada a la promoción de exportaciones, y por último, la de inversión en alta tecnología y la liberalización de importaciones cuando se contaba con las capacidades para hacer frente a la competencia internacional. Véase los Gráficos 9 y 10 sobre las estrategias de Japón y Corea del Sur.

Gráfico 9
Sectores clave para el desarrollo productivo del Japón 1950-1980

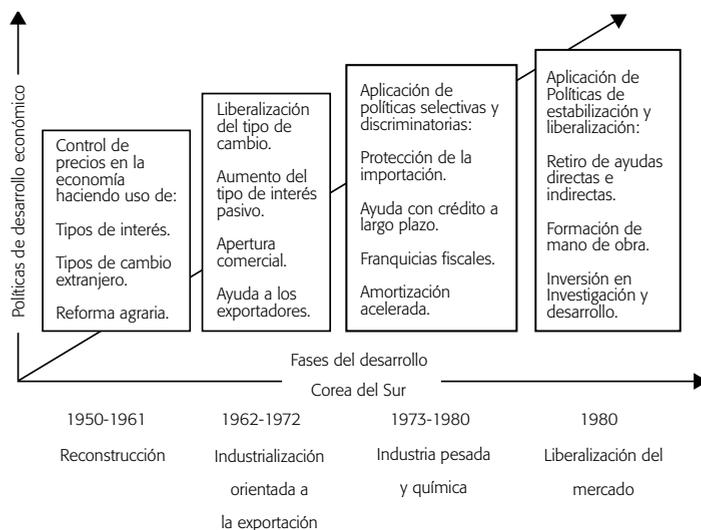


Fuente: Barrie 1990 en Kotler et al, 1998.

No vamos a efectuar un análisis detallado de la experiencia coreana realizada por diversos autores, entre los cuales destaca Amsden (1989), quien planteó que la estrategia de ese país se basó en “precios equivocados”, frente a los correctos determinados por el mercado. Sin embargo, queda claro que las políticas selectivas con crecimiento desbalanceado pueden conducir a un buen destino. Rodrik (2004) señaló que la China, India y Vietnam han seguido políticas heterodoxas para lograr el crecimiento económico. En ellas, en el primer y tercer caso, se combinan la iniciativa privada y la pública de cobertura regional o local, se mezcla una apertura comercial parcial (sectores con baja y alta protección) y zonas económicas especiales; se importan capitales, pero el sistema de derechos de propiedad es limitado, entre muchos otros elementos. En el caso de la China son fundamentales un tipo de cambio real alto, fuerte inversión en infraestructura pública, la existencia de una política comercial estratégica, abundante mano de obra calificada, oferta abundante de recursos financieros y la presencia de una canasta básica de consumo para la población con alto contenido nacional, entre los elementos principales.

Hirschman, en el campo de la economía normativa, introdujo una perspectiva especial para observar el desarrollo económico como un proceso de crecimiento desequilibrado (De Pablo, 2002), donde este no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir en función del proceso, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados. Para él, este proceso de crecimiento tiene que comenzar a empujones. La planeación y política del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso, construyendo la clase de secuencias y repercusiones necesarias. La estrategia de desarrollo debe impulsar no solo los eslabones hacia adelante y hacia atrás que implican un sesgo a favor de la industria, sino los enlaces en el consumo (Hirschman, 1987) creando capacidad productiva en los sectores donde la demanda crece a propósito de una expansión de las exportaciones.

Gráfico 10
Sectores clave para el desarrollo productivo de Corea del Sur 1950-1980



Fuente: Kotler et al, 1998.

Una versión, aunque limitada respecto de la concepción original de eslabonamientos, es la de trabajar para acelerar y mejorar los clústeres que constituyen configuraciones empresariales de empresas y recursos concentrados en áreas geográficas determinadas, cuya dinámica de interacción explicaría el aumento de la productividad y la eficiencia, la reducción de costos de transacción, aceleración del aprendizaje y la difusión del conocimiento que pueden contribuir al crecimiento y desarrollo económico (CEPAL, 2004). Las políticas para promoverlos y evitar los fracasos pueden ir desde incentivar la colaboración-articulación económica entre empresas a nivel horizontal, vertical y geográficamente; reforzar los factores de competitividad; promover el incremento de la eficiencia; apoyar la inversión en investigación, desarrollo y en los recursos humanos; capacitar para evitar o minimizar impactos de las crisis de sobreinversión u otras; mejorar los canales de logística y distribución internacional; financiar estudios de mercado; coordinar la realización de inversiones fuera de los mercados de origen y apoyar la mejora de las relaciones con el entorno social y el medio ambiente, entre muchas otras políticas (Cepal, 2004: 250-260).

Otros autores plantearon la inexistencia de enfoques generales para promover el crecimiento económico para todos los países y circunstancias, tal como lo planteaban las visiones de Rostow (1960), Williamson (1989) y Selowsky (1990). Al respecto, Hausmann, Rodrik y Velasco (2006) señalaron que una estrategia de desarrollo basada en las señales de un diagnóstico particular será mucho más eficaz que un enfoque con una larga lista de reformas institucionales y administrativas que podrían abordar o no las restricciones más limitantes del crecimiento. Pritchett (2006) ratificó que las economías se encuentran en diferentes estados

y que la dinámica del producto es diferente para las economías en cada estado; asimismo, la dinámica de transición entre estados es distinta a la dinámica dentro de cada estado. Para este autor, el asesoramiento externo deberá ajustarse a las circunstancias y al potencial de cada país, considerando una escasa evidencia empírica. Leipziger y Zagha (2006), en la búsqueda de respuestas ad-hoc, puntualizaron que es esencial la identificación de obstáculos. Asimismo, que esta actividad es más un arte disciplinado que una ciencia, que exige un amplio conocimiento de la economías analizada, que estas llevan a formular hipótesis que desafían el saber convencional y resaltan la complejidad de la realidad. Por último, señalan que no solo hay que centrarse en el corto plazo sino en el largo plazo.

En otra vertiente, Gudynas (2012) planteó un proceso de transición en dos etapas para salir del viejo desarrollo partiendo del modelo actual extractivista depredador (con efectos ambientales, sociales, económicos, territoriales y de intensa conflictividad) hacia un extractivismo sensato y luego a una extracción sensata. En el extractivismo sensato se respetan las exigencias ambientales, se utilizan las mejores tecnologías disponibles, se establecen mecanismos efectivos de comunicación y participación con la ciudadanía, y otras medidas de ese tipo. También se siguen convenios internacionales, tanto aquellos enfocados en temas ambientales, como de protección de los derechos de los pueblos indígenas o compromisos en la transparencia de los dineros que manejan las empresas extractivas. Asimismo, el Estado deja de amparar al extractivismo y entorpecer las demandas ciudadanas, para volverse un fiscalizador eficiente y defender el bien común.

En la siguiente etapa de la extracción sensata, se mantendrán extracciones de recursos naturales que sean realmente necesarias para las necesidades humanas y la calidad de vida. De esta manera, la extracción volcada al comercio exterior se reduce y, por lo tanto, ya no es aplicable el término "extractivismo". Es una extracción indispensable vinculada a cadenas productivas más nacionales y continentales, y menos globales. Busca cambios en nuestras concepciones sobre el desarrollo. Busca abandonar la obsesión con el consumismo y es más austero, utilizará menos materia y energía. Se empeña en un uso más juicioso de los recursos naturales y que sea más efectivo en erradicar la pobreza y asegurar la calidad de vida.

En términos instrumentales, buscaría potenciar la producción rural y una nueva industrialización. La agricultura, ganadería y forestería son sectores productivos claves que deben ampliarse y fortalecerse, no solamente como compensación de una reducción del extractivismo, sino por sus aportes sustantivos en otros frentes. A juicio de ese autor, requiere proporcionalmente más empleo que el sector extractivo, está basado en una extracción que si sigue criterios ecológicos puede ser indefinidamente sostenible, cuenta con experiencias y capacidades para reconvertirse a estilos de bajo consumo de energía y, finalmente, su aporte es indispensable para erradicar la desnutrición.

De la misma manera, la industrialización necesaria es aquella orientada a producir bienes necesarios y durables, donde se siguen balances entre el consumo de materia y energía, frente a la demanda de empleo y sus beneficios económicos. Tanto en el sector industrial como agroalimentario, las reconversiones propuestas por las transiciones se deben coordinar a escala continental.

Definiciones y contenidos de la política industrial

Hasta el momento, hemos revisado tres conjuntos de criterios que validan la implantación de la política industrial. La evidencia histórica de un numeroso grupo de países que ahora son desarrollados que utilizaron esta política para alcanzar ese objetivo. Las nuevas teorías del desarrollo que plantean la inexistencia de un enfoque único para alcanzar el desarrollo tales como las planteadas por Hausmann (2011), Rodrik (2011), Ros (2004), entre otros. La perspectiva de la competitividad sistémica de Esser et al (1996), que identifica los factores para lograr la competitividad sistémica en la implantación de políticas a nivel meta, macro, meso o intermedias y microeconómicas. Por último, dentro de la perspectiva de la teoría neoclásica destaca el enfoque de fallas de mercado que sería útil para validar también la política industrial.

Al respecto, en la Tabla 2 se destacan tanto las diversas fallas de mercado, la naturaleza de cada una de estas y las posibles intervenciones estatales que podrían corregirlas. Por ejemplo, si se requiere inversiones significativas en la creación de conocimiento en una empresa o un sector determinado, la solución sería la de subsidiar costos privados y/o promoción de joint ventures para investigación y desarrollo. Otro ejemplo tradicional es el relativo a la existencia de grandes costos fijos para iniciar operaciones en una actividad determinada. La respuesta desde el Estado podría ser la de otorgar subsidios a la entrada si el excedente de los consumidores es mayor que la pérdida operativa privada.

Tabla 2. Política industrial frente a fallas de mercado

Problema	Naturaleza	Posible intervención estatal
Grandes costos fijos de entrada	Economía de escala estáticas	Subsidio a la entrada si el excedente de los consumidores es mayor que la pérdida operativa privada
Existencia de curva de aprendizaje pronunciada	Economía de escala dinámicas	Subsidio a la entrada en fase de aprendizaje
Tamaño de mercado soporta sólo a una firma	Economías de escala/promoción	Subsidio a la entrada
Significativas inversiones en la creación de conocimiento	Externalidades /investigación y desarrollo	Subsidiar costos privados, promoción de joint ventures para la investigación y desarrollo
Ganancias de productividad son apropiadas por otras empresas	Externalidades fuera de la firma	Subsidio a la producción debido a los beneficios de la externalidad
Las firmas invierten en forma subóptima	Externalidades en la investigación en capital humano	Subsidio a la inversión de capital humano
Costos de entrada son demasiado altos para la empresa vendedora y para la compradora	Falla de coordinación	Coordinar actores y apoyar operación inicial
Divirgencia en el costo social y privado de fondos	Imperfecciones en el mercado de capitales	Subsidio al crédito si tasas son inadecuadas
Información diferente para prestatarios y prestamistas	Asimetría de información	Subsidio selectivo a la tasa de interés

Fuente: Elaboración propia a partir de Kosacoff y Ramos, 1999.

Existen numerosas definiciones de la política industrial, las cuales han cambiado a lo largo del tiempo. Para Nelson y Winter (1982), "la política industrial es activa y de gran alcance, está orientada a sectores o actividades industriales inductoras de cambios tecnológicos y al entorno económico e institucional en su conjunto, que condiciona la evolución de las estructuras de las empresas e industrias y la organización institucional, incluido el establecimiento de un sistema nacional de innovación. Esto determina la competitividad sistémica de la industria e impulsa el desarrollo económico". Para Peres (2006), "las políticas industriales son el meollo de las estrategias de especialización o diversificación".

En una perspectiva más tradicional, Huerta (2009) señaló que «se entenderá por política industrial el proyecto que un gobierno nacional tiene para desarrollar la industrialización del país. Esta es una visión macroeconómica que se apoya y se sirve de una serie de instrumentos, permitidos por la legislación internacional y por la reglamentación de los acuerdos bilaterales pactados por el país para fomentar y reimpulsar el proceso de industrialización ya existente».

Posteriormente, otros autores extendieron la política industrial a otras actividades y sectores productivos. La política industrial no es solo para promover el sector manufacturero. Al

respecto, Mercado García (2012) señaló que “cualquier decisión gubernamental que afecte sistemáticamente al vector de bienes y servicios producidos en una economía (es política industrial). El concepto abarca el desarrollo de la industria infantil o en desarrollo, las políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de contratación pública, de inversión extranjera directa, políticas de derechos de propiedad intelectual y financiarse con fines de desarrollo productivo”.

Rodrik (2011) le agregó a la política industrial varias particularidades. A su juicio, se trata de la “reestructuración de las políticas a favor de actividades más dinámicas en general, independientemente de si se ubican o no en la industria o el sector manufacturero propiamente dicho”. Luego, para este autor la política industrial se trata de un “proceso de descubrimiento en donde las empresas y el gobierno aprenden acerca de los costos y las oportunidades subyacentes y se dedican a la coordinación estratégica”.

En el ámbito del Perú, Jiménez (2013) ha señalado que “el objetivo de la política industrial tiene que ser transformar el actual estilo de crecimiento, es decir, pasar de la especialización primario- exportadora a la diversificación productiva y, por lo tanto, a un crecimiento sustentado en la productividad. A diferencia del actual extractivismo, la política industrial debe promover el desarrollo de instituciones económicas inclusivas –que redistribuyen los recursos y fomentan la innovación, la competencia y el empleo– en una nueva relación del mercado con el Estado”.

Probablemente Rodrik (2011) sea el autor que más ha desarrollado recientemente los aspectos institucionales con los que debería operar una moderna política industrial. En primer lugar, es imprescindible un liderazgo político al máximo nivel del gobierno. La política industrial y la diversificación productiva deben ser temas de primera prioridad para el Presidente de la República. En segundo lugar, la política debe basarse en la concertación continua entre el sector público y privado. Se sugiere la existencia de consejos de coordinación público-privados. También señala que es esencial la existencia de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

El mismo autor planteó diez principios básicos para la implantación de la política industrial en cualquier país. En la Tabla 3 se destaca que los incentivos deben otorgarse únicamente a actividades nuevas y deben existir parámetros claros para medir el éxito o fracaso de un programa de apoyo. Se propone que los programas específicos no pueden ser indefinidos, sino que deben tener periodos específicos con fecha de terminación explícita. Rodrik sugirió que hay que enfocarse en actividades específicas que tengan elevado potencial de generar externalidades positivas y demostrar sus efectos. Con respecto a las instituciones encargadas de la gestión de la política industrial, sugirió que la autoridad para implantar estas políticas debe ser otorgada a dependencias que tengan probada capacidad, las que deben ser monitoreadas de cerca por las autoridades correspondientes y mantener canales de comunicación con el sector privado. Por último, recordó que en los procesos de implantación de la política industrial siempre se producirán errores pero se debe tener capacidad para corregir y autorenovarse.

Por último, Rodrik señala simplemente algunos ejemplos del tipo de política industrial que podría aplicarse, tales como el subsidio a la capacitación en general, promover la investigación y desarrollo públicos, otorgar subsidios al costo de “autodescubrimiento”, establecer mecanismos para desarrollar finanzas de más alto riesgo y la internacionalización de las externalidades de coordinación, entre los principales.

Tabla 3. Principios básicos para la implantación de la política industrial



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodrik, 2011.

Límites a la política industrial en el Perú

En los últimos tiempos, se han limitado los espacios para diseñar e implantar una política industrial en países como el Perú. Las limitaciones son autoimpuestas a partir de restricciones internacionales establecidas en los acuerdos de la OMC, en los principios básicos de Basilea y, especialmente, en los acuerdos de comercio regional tales como los Tratados de Libre Comercio con EE.UU. y con la Unión Europea, entre los más importantes.

En los acuerdos de la OMC se establecen reglas y principios que limitan las posibilidades de políticas específicas, tales como los acuerdos sobre subvenciones y medidas compensatorias a favor de las exportaciones. Asimismo, destacan otras relativas a los acuerdos sobre medidas en materia de inversiones, límites a los requisitos de contenido local y de nivelación comercial. Por el lado de los principios de Basilea hay limitaciones con relación a los créditos dirigidos y hacia

prestatarios relacionados con la Banca, hay un código de buenas prácticas de transparencia en la política monetaria y financiera y de no discriminación en la regulación gubernamental por el lado de la política fiscal.

Las mayores limitaciones se encuentran en los acuerdos de comercio regional como la eliminación de aranceles, las restricciones a programas de drawback, de diferimiento de aranceles y la exención de derechos aduaneros. También son importantes: la prohibición de establecer requisitos de desempeño a la inversión, la eliminación de restricciones a la importación y a la exportación bajo el objetivo de promover el libre movimiento de bienes, servicios y capitales. Según Rodrik (2011), efectivamente se han restado espacios a la política industrial, pero existen oportunidades cuando esta actividad se realiza con base a acuerdos voluntarios específicos con empresas del sector privado. Lo que sí es evidente, es que las políticas de carácter general tienen importantes limitaciones. Por otra parte, la enseñanza hacia adelante de estos acuerdos internacionales es evaluarlos no solo sobre los efectos inmediatos y mediatos que pueden ocasionar, sino realizar un balance de beneficios y costos de suscribirlos a la luz de que impiden la implantación de la política industrial.

Algunas opciones de diversificación productiva para el Perú

Desafortunadamente, es poco probable que las autoridades de este gobierno concreten políticas para promover la diversificación productiva, más allá de señalar sus buenos deseos. Al respecto, se identifican seis elementos centrales necesarios para que se puedan implementar políticas industriales. En primer lugar, destaca la necesidad de un fuerte apoyo de las autoridades gubernamentales. Si este no existe o es tibio, estas políticas no podrán implantarse, ni la diversificación productiva podría concretarse en la realidad. En segundo lugar se requiere del consenso social para que a partir de la demanda de los diferentes actores sociales se abogue por la aplicación de políticas industriales concretas. En tercer lugar, aunque difícil en las actuales circunstancias, se requiere contar el apoyo de un segmento del sector empresarial. Lamentablemente, la mayor parte de este y los medios de información son reacios a este tipo de políticas y más bien abogan por el mantenimiento del modelo económico primario-exportador y de servicios en curso sin cambio alguno.

En el campo de lo más instrumental, la implantación de políticas industriales en el Perú requiere un marco institucional apropiado que comprenda una institución al máximo nivel de gobierno y de un marco normativo que haga viables estas políticas a favor de la diversificación productiva. Por otra parte, se requiere de personal idóneo y calificado para desarrollar y conducir esta política, así como la existencia de empresas de asesoría y consultoría privadas que se encargarían de realizar el trabajo directamente con las empresas con potencial que habría que impulsar. Por último, habría que disponer de los recursos económicos y financieros para diseñar e implantar las políticas específicas.

A propósito del marco institucional, en el último trimestre de 2011 se plantearon dos propuestas relativas a crear una nueva institución responsable de las tareas de la reestructuración y diversificación productiva. Desde el Ministerio de la Producción se analizó la posibilidad de crear una Agencia Nacional de Competitividad (como un organismo público especializado) y, por otra parte, desde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) se propuso a la Presidencia del Consejo de Ministros una Iniciativa Nacional para el Desarrollo de Conglomerados Productivos Regionales. A la luz de la distancia, estas propuestas parecen tener más desventajas que ventajas. Si bien un organismo público descentralizado otorga mayor versatilidad para el diseño e implantación de actividades y programas específicos, y un mejor espacio para una dirección colegiada y más participativa, no tiene el peso político suficiente como para que las políticas propuestas puedan llevarse a la práctica. Esto, en el caso peruano, solo sería posible si está presente en el Consejo de Ministros, razón por la cual la tarea de la diversificación productiva debería tener rango de ministerio.

Si se operara a partir de un organismo público se compartiría espacios con otras numerosas instituciones públicas, restándole poder. Asimismo, no podría enfrentar adecuadamente su relación con otros organismos y empresas que serían más antiguos en la estructura institucional nacional. Nos referimos, por ejemplo, a PromPerú, COFIDE y CONCYTEC, que deberían estar subsumidos en la estructura del sector de diversificación productiva o colaborar estrechamente con este. Es importante señalar que establecer un Ministerio de Diversificación Productiva no implicaría ampliar la estructura del Estado, puesto que se podría constituir a partir de la base de otro ministerio existente, en especial del relativo al Comercio exterior y turismo, puesto que sus actividades serían parte de la diversificación productiva. Asimismo, a la diversificación productiva cabría agregar las funciones de ciencia, tecnología e innovación para darle mejor dirección.

En el Gráfico 11 se plantea una metodología general en 10 etapas para identificar las actividades sujetas a apoyo. Esta se construyó para identificar la selección de sectores exitosos a promover en México. Se parte de identificar las actividades más dinámicas. Luego se evalúa si existe interés por parte de los propietarios y administradores en participar de programas conjuntos (asociaciones público-privadas). En tercer lugar, se especificaría el tipo y características generales de los bienes y servicios que se requerirían para potenciar su crecimiento. En cuarto lugar, se define la naturaleza y configuración de la estructura productiva para producir estos bienes y servicios. En quinto lugar, se identifica el estadio tecnológico de los proyectos, la capacidad de acceso y desarrollo interno de tecnologías. Posteriormente, se definen los criterios de evaluación de los proyectos, se realizan los estudios de factibilidad técnica, de mercado y de viabilidad financiera. En la fase previa a la implantación se establecen los recursos humanos, financieros y el marco institucional para poder iniciar las actividades seleccionadas. Luego se concretan las alianzas estratégicas y se procede a desarrollar los proyectos, previendo las actividades de supervisión-evaluación y de corregir lo que sea necesario.

Gráfico 11
Metodología general para identificar actividades sujetas a apoyo



Fuente: Elaboración propia a partir de Alarco, 2007.

Los criterios centrales para la selección de las actividades y/o empresas que podrían ser sujetas de apoyo de la política industrial son diversos. En el Gráfico 12 se listan ocho criterios. En primer lugar, se trataría de seleccionar aquellas actividades o empresas que promueven eslabonamientos a partir de los recursos naturales. Al respecto, se parte del reconocimiento de la importancia del sector productor de materias primas (minería, hidrocarburos y pesca especialmente), pero se entiende que habría que impulsar actividades hacia adelante agregando mayor procesamiento a las materias primas y contenido tecnológico. Otra opción sería la de promover actividades hacia atrás relativas a apoyar el desarrollo de empresas proveedoras de equipos, insumos y servicios para las actividades que trabajan directamente con los recursos naturales. Esta ruta tiene la ventaja de que aprovecha las ventajas del actual modelo de crecimiento económico, pero la desventaja de que muchas de las decisiones asociadas a profundizar los encadenamientos productivos hacia adelante, hacia atrás o los costados responden a criterios y decisiones de empresas transnacionales. Por ejemplo, las refinerías de productos mineros y de hidrocarburos se ubican más cerca de los mercados de consumo que los de origen. Asimismo, aún el costo de movilizar concentrados de minerales en buques

bulkcarriers es menor que hacerlo en contenedores en el caso de los productos refinados. Sin embargo, se entiende que hay espacio para avanzar en estos temas sin olvidar que otros países también están trabajando en los mismos.

En una línea más tradicional estaría el objetivo de promover un núcleo endógeno de dinamización tecnológica donde es clave el desarrollo de industrias de bienes de capital. Esta fue la perspectiva desarrollada por Fanjzylber (1983), que tiene vigencia, pero necesita ser revalorada a la luz del reducido énfasis histórico en las actividades de ciencia, tecnología e innovación esenciales utilizadas para producir bienes de capital.

Otras actividades que pudieran ser objeto de atención de la política industrial podrían ser la pequeña empresa y emprendedurismo, con la virtud de su mayor contribución a la generación de empleo y asociación al nuevo paradigma tecnoeconómico (Freeman y Pérez, 1988), pero con los problemas relativos de su elevada tasa de fracaso y su largo periodo de maduración. En la misma línea, pero con mayor probabilidad de éxito se ubica el desarrollo y consolidación de empresas exportadoras y el desarrollo de actividades vinculadas al sector agropecuario.

Gráfico 12
Algunos criterios centrales de política industrial para el Perú



En una perspectiva más moderna, Porter (2009 y 2010) plantea que la estrategia de reestructuración y diversificación productiva debe basarse en las aglomeraciones existentes (clústeres) tanto embrionarios como potenciales. No se trataría de partir de cero, sino de aprovechar las industrias que ya existen. Habría entonces que apoyar estrechamente la consolidación de estos clústeres con asistencia técnica y asesoría específica, en todas las materias en que esto sea necesario, que les permita mejorar su desempeño y su potencial

para el mediano y largo plazo. En el Gráfico 13 se identifican las principales aglomeraciones para cada región del país. Solo como ejemplo, en Tumbes destacan las langostineras, el banano orgánico como parte del sector agricultura y el turismo. En Tacna, la agroindustria basada en los olivos, el orégano y la uva, el ensamblaje de vehículos y las confecciones. Al respecto, cada región tiene aglomeraciones que habría que potenciar a través de la mejora de todos sus procesos, buscando sinergias entre las empresas orientadas al consumidor final, proveedoras de insumos, proveedores de bienes de capital, escuelas de formación profesional, institutos de investigación tecnológica, empresas de consultoría, entre otras.

Otros criterios pudieran ser el desarrollo de eonegocios que asociados a una mejor calidad de vida de la población generan oportunidades para las economías menos desarrolladas como la peruana. Los eonegocios comprenden desde actividades con buenas prácticas ecológicas, la ecoeficiencia, la generación de energías limpias, el ecoturismo, la gestión del carbono y otras actividades como se muestra en el Gráfico 14. Hay que anotar que, si bien corresponderían a bienes y servicios con una elasticidad ingreso mayor a uno que implicaría que puedan crecer a una tasa superior al crecimiento del PBI, algunos de estos tendrían su límite al tratarse de bienes y servicios tradicionales. También la exportación de alimentos frescos, sin procesar, otros procesados orgánicamente, bajo la modalidad de comercio justo u otros servicios clasificados como eonegocios han logrado mejorar su participación en el comercio internacional en las últimas décadas, pero a largo plazo enfrentarían la restricción al crecimiento por asociarse solo a estratos de mayores ingresos de las economías avanzadas y con un menor crecimiento relativo por su menor elasticidad ingreso respecto de otros productos.

La UNCTAD (2010) ha definido todo un nuevo conjunto de actividades que podrían ser susceptibles de promoción que se denominan como industrias creativas que involucran bienes y servicios creativos, actividades basadas en conocimiento e industrias culturales. Muchas de estas se ubican dentro del sector servicios con emisiones al ambiente mínimas y localizables en el ámbito urbano. Las industrias creativas (véase el Gráfico 15) comprenden actividades de fomento del patrimonio cultural, expresiones artísticas, medios de comunicación y creaciones funcionales asociadas al diseño, medios digitales y servicios de creatividad tales como diseño arquitectónico, publicidad, cultura y recreación, investigación y desarrollo, publicidad digital y otros servicios.

Luego de listar los principales criterios que podrían ser considerados para aplicar la política industrial en el Perú, habría que discutir cómo podrían seleccionarse en la práctica. Al respecto, desde el Ministerio de Diversificación Productiva se deberían establecer los criterios generales y específicos de evaluación para seleccionar las actividades a promover. Luego, correspondería a cada una de las diferentes regiones del país, con base a los criterios señalados, seleccionar el portafolio de actividades por promover (cinco o seis por cada región para los dos primeros años del programa). La selección de actividades se obtendría a partir de un ranqueo transparente que incluiría criterios de evaluación del desempeño histórico, evaluación de impactos sobre las

variables seleccionadas (por ejemplo, generación de divisas, valor agregado, empleo, mayor contenido tecnológico, entre otros) y el interés de los accionistas y administradores de las empresas involucradas en participar de este tipo de proyectos con el sector público.

Las herramientas para impulsar la diversificación productiva se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: ciencia-tecnología e innovación, financieras, microeconómicas y herramientas de gestión pública. Como resultado de los acuerdos internacionales, no es posible utilizar la política arancelaria ni paraarancelaria, ni otras comprendidas en la política fiscal. En el caso de las herramientas de gestión pública, se encuentra la promoción comercial externa, la provisión de infraestructura y servicios, realizar actividades de coordinación, apoyar la inserción en mercados externos a través de programas específicos⁹, financiamiento para proyectos específicos tales como parques industriales o parques tecnológicos industriales. También cabe, aunque con limitaciones en los acuerdos internacionales, aplicar políticas de compras estatales, otras políticas específicas en el ámbito macroeconómico y otras intermedias que puedan ser útiles al objetivo de la diversificación productiva.

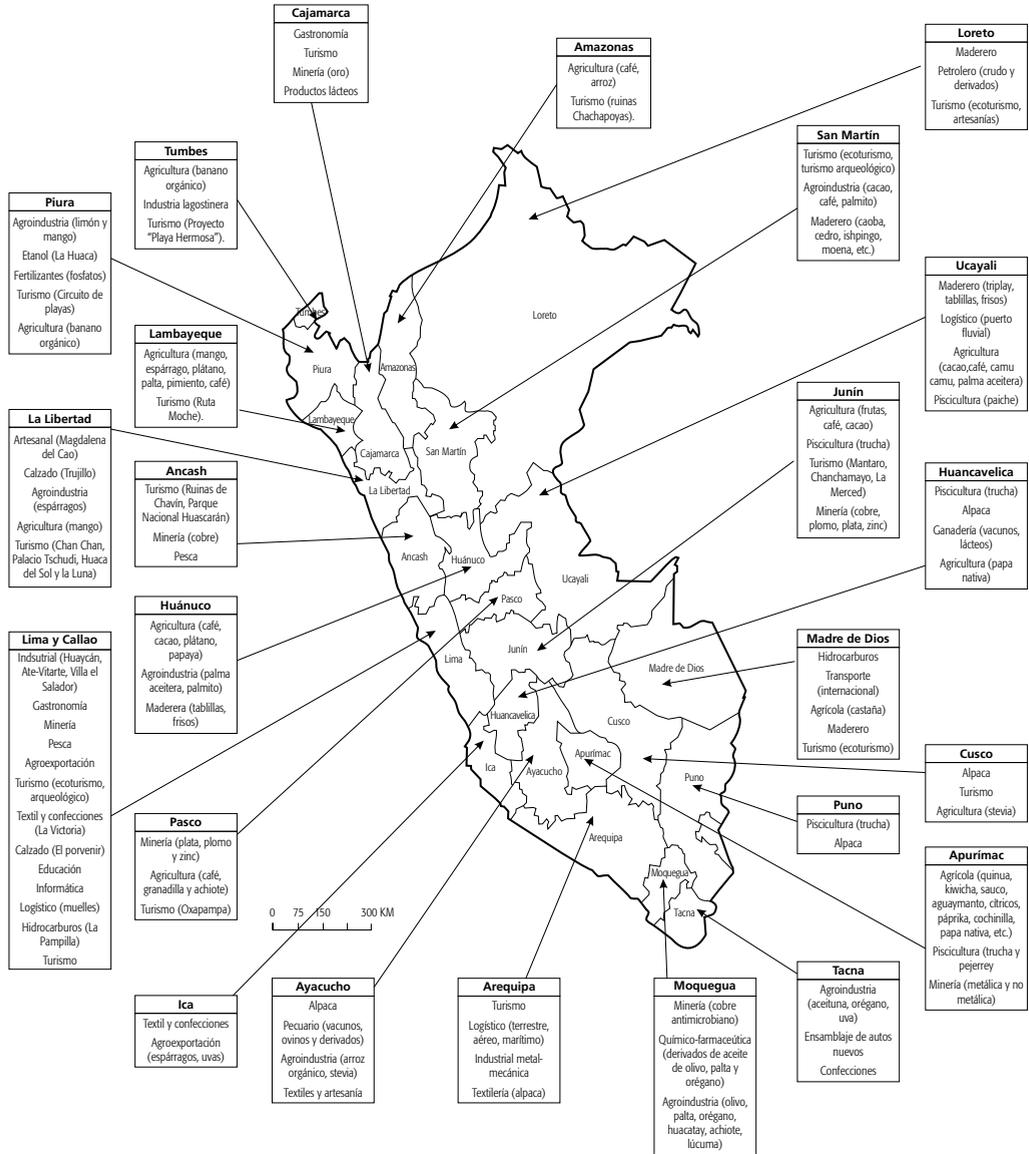
En el campo de las herramientas de la ciencia, tecnología e innovación (CTI), se puede considerar el financiamiento, sin o con devolución, de laboratorios públicos y privados, el financiamiento de proyectos específicos orientados a atender necesidades del aparato productivo y de la población. Otra herramienta relevante puede ser el otorgar financiamiento de actividades de CTI para empresas, tal cual se viene desarrollando de manera limitada. El apoyo a la formación de redes de información, el financiamiento de actividades de capacitación y entrenamiento del personal de las empresas y proveer información útil para la mejora en los negocios son otras actividades en las que se podría actuar en esta esfera¹⁰.

También el objetivo de la diversificación productiva puede alcanzarse con herramientas en el ámbito financiero. Se podría proporcionar capital semilla para potenciar ideas y apoyar el crecimiento de micro, pequeños y medianos negocios con alto potencial. Se podrían establecer programas de crédito para regiones específicas, préstamos de capital de trabajo, préstamos para activos fijos, proyectos y actividades específicas. En el campo de las herramientas microeconómicas el ámbito de acción podría ser amplio. Se podría otorgar asesoramiento empresarial a cargo de consultoras internacionales y nacionales especializadas en toda la variedad de temas que competan a una empresa con elevado potencial de crecimiento. Asimismo, implantar programas de integración de proveedores, productores y clientes por actividad productiva y para regiones en particular. De la misma forma, desarrollar programas de calidad, mejora de sistemas de producción, mejores prácticas de manufactura, de logística empresarial y de estrategias de negocios, entre otros.

9 En el caso de la promoción de exportaciones agrícolas de los EE.UU., el gobierno otorga financiamiento no retornable para la elaboración de los estudios de mercado para ingresar a esos mercados. Asimismo, financia la construcción de instalaciones de almacenamiento en el país de destino, entre otras políticas.

10 Hay experiencias interesantes sobre el tema en Finlandia, Israel y Costa Rica en el ámbito latinoamericano.

Gráfico 13
Clústeres iniciales y potenciales en el Perú



Elaboración propia con base en CENTRUM Católica (2012), Ceplan (2011), Porter (2010), Tello (2008)

Gráfico 14
Diferentes actividades incorporadas en los econegocios

Agronegocios ecológicos	Ecoeficiencia	Ecoenergía	Ecoturismo	Gestión del carbono	Otros ejemplos
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de impacto reducido • Agroforestería y forestería sostenibles • Biocombustible • Plantas medicinales • Bioprospección • Pesquería y acuicultura sostenibles • Fertilizantes naturales • Biocidas agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías más limpias y eficientes • Reducción de huella ecológica 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de energías limpias 	<ul style="list-style-type: none"> • Hotelería • Restaurantes • Transporte • Gestión de Áreas Naturales Protegidas • Turismo basado en la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigación de gases de invernadero • Reducción de huella de carbono en industrias • Fijación oalmacenamiento de gases de efecto invernadero • Mercado de bonos de carbono 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcciones ecológicas inteligentes • Ecocertificación y logística en reversa • Empresas de reciclaje • Gestión sostenible de desechos • Gestión de bienes y servicios ambientales • Industria ecológica • Transporte de reducida huella ecológica

Fuente: Elaboración propia a partir de Guevara, 2010.

Gráfico 15
Industrias creativas según UNCTAD

• Patrimonio cultural

- Expresiones culturales tradicionales (artesanía, festivales, celebraciones).
- Sitios culturales (sitios arqueológicos, museos, librerías, exhibiciones, etc.).

• Arte

- Artes visuales (pintura, escultura, fotografía, antigüedades).
- Artes escénicas (concierto, teatro, danza, ópera, circo, etc.).

• Medios de comunicación

- Publicaciones y medios escritos (libros, revistas, y otras publicaciones).
- Audiovisuales (película, televisión, radio y otros productos de radio difusión).

• Creaciones funcionales

- Diseño (de moda, gráfico, de interiores, de juguetes, joyería).
- Medios digitales (diseño de software, video juegos, contenido creativo digital).
- Servicios de creatividad (diseño arquitectónico, cultura y recreación, publicidad, investigación y desarrollo, publicidad digital y otros servicios creativos relacionados).

Fuente: Elaboración propia con base en UNCTAD (2010).

Conclusiones y reflexiones finales

La única forma de diversificar la estructura productiva es a través de aplicar política industrial. Sin embargo, esta estrategia debe acompañarse de una adecuada política macroeconómica y un buen marco institucional. Dentro de la política macroeconómica destaca especialmente una política fiscal que, dentro de los equilibrios razonables, genere los recursos fiscales suficientes para permitir implantar esta estrategia. Asimismo, se requiere de una política cambiaria que contrarreste las tendencias actuales de apreciación continua de la moneda nacional. Una política industrial acompañada de apreciación cambiaria y enfermedad holandesa es como borrar con una mano lo que hace la otra.

La diversificación productiva es un imperativo para la economía peruana con base en argumentos proporcionados por la evidencia empírica de la economía internacional, de las estrategias de desarrollo de las economías de muchos países que ahora son desarrollados, de diversos artículos teóricos que nos anteceden y como respuesta a la desaceleración de la economía peruana. Es un hecho evidente, que no discutimos en este documento, que la economía peruana crece, pero lo hace cada vez a una tasa menor, enfilándonos probablemente hacia la denominada trampa de los ingresos medios. Es necesario actuar antes que las presiones poblacionales y sociales obliguen a cambios bruscos con resultados imprevistos.

Un entorno de crecimiento económico es precisamente el ambiente adecuado para iniciar los ajustes en el modelo de crecimiento de la economía peruana. Dejar esta política para más adelante, en circunstancias más negativas, podría condenarla al fracaso. El país debe aprovechar las buenas condiciones en los mercados internacionales, aunque no sabemos si esto es ya demasiado tarde. Si ese fuera el caso, la primera década del siglo XXI fue otra oportunidad perdida como otros momentos en los siglos XIX y XX.

A pesar de las declaraciones de buenas intenciones del gobierno actual, de favorecer el procesamiento de los recursos naturales, es poco probable que se den avances significativos. Este apoyo es solo declarativo, mientras que el manejo económico del país está en manos de un conjunto de autoridades que piensan bajo el marco del libro de texto estándar, donde el crecimiento solo es posible a partir de aprovechar las ventajas comparativas. La política industrial es para ellos innecesaria, costosa y generaría comportamientos indeseados al ir contra la lógica del libre mercado. Desafortunadamente, tampoco existe el apoyo empresarial para diseñar e implantar políticas industriales. Uno de los objetivos de este artículo es contribuir a que se cambie esta percepción empresarial y a obtener el consenso social necesario para que estas políticas puedan implantarse.

En noviembre de 2013, el Perú fue sede del XV periodo de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. A propósito de esta reunión, se anunció la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo Industrial próximo a lanzarse. Sin embargo, lamentablemente sus cuatro ejes principales suenan a generalidades. El primer eje es lograr

que el Estado se convierta en un facilitador de la inversión privada en actividades industriales. El segundo eje es interesante en la medida en que se liderará un proceso de reconversión laboral para lograr más empleos de calidad y empresas más productivas. Sin embargo, parece inversión en capacitación en general, respecto de las prácticas de la política industrial en que esta se aplica para actividades concretas bajo concertación previa —y priorización— con el sector privado. La atracción de la inversión extranjera (IE) es el tercer eje, sin embargo, inmediatamente se señala que se funda en la política de tratados de libre comercio y en la estabilidad del país. Entonces, ¿cuál sería el contenido novedoso de esta estrategia?, ¿queremos atraer IE que eleve el procesamiento de nuestros recursos naturales e incorpore mayor contenido tecnológico? Finalmente, el cuarto eje busca incluir a las regiones menos favorecidas en el proceso de industrialización, señalando, positivamente, que existe la posibilidad de promover el desarrollo local a través de impulsar técnicas ancestrales e implantar un plan de infraestructura.

El diseño e implantación de una política industrial para la diversificación productiva requiere de una nueva voluntad para hacer cosas diferentes. Sin embargo, más que voluntarismo se impone un fino trabajo de relojería, de ir paso a paso. Se necesita de una combinación de cambios radicales, tales como la creación de un marco institucional, con pequeños ajustes continuos para que este esfuerzo tenga resultados concretos. Para dar espacio a un mayor procesamiento de las materias primas es necesario abandonar la ley de un solo precio y para ello se requiere del concurso de INDECOPI. Enfrentar la enfermedad holandesa y la apreciación del tipo de cambio real es una necesidad imperiosa, pero compleja ante los impactos inflacionarios que se pueden generar como resultado de una propensión a importar cada vez más elevada. Ajustar la política comercial, procurar un menor costo de oportunidad de capital, negociar con empresas transnacionales, expandir el tamaño del mercado interno y potenciar las actividades de ciencia-tecnología e innovación son tareas fáciles de anotar, pero complejas y difíciles de llevar a la práctica.

Uno de los argumentos a favor de la diversificación productiva parte de reconocer que todos los bienes y servicios exportados tienen un ciclo de producto. Este ciclo implica un momento inicial, una fase de menor y luego de mayor crecimiento, desaceleración, estancamiento y hasta decrecimiento. La estructura del comercio exterior de la China considera tanto este elemento como la elasticidad ingreso de los productos y servicios exportados. En cambio, en el Perú se tiene la misma estructura del comercio exterior de hace muchos años y a la cual solo se han adicionado algunos nuevos productos de exportación no tradicional.

La estrategia de diversificación productiva significa exactamente lo que se señala: producir cada vez más y mejor en diferentes sectores productivos. Todas las actividades económicas aportan al conjunto, tanto positivamente, como generando externalidades negativas. Por ninguna razón sería razonable eliminar drásticamente los sectores dedicados a la explotación de recursos naturales. Otro tema es tener una estrategia de aprovechamiento racional con perspectiva ambiental e intergeneracional y en concordancia con las aspiraciones de las sociedades

cercanas al aprovechamiento de estos recursos. La construcción de alternativas productivas a las tradicionales implica un proceso de inversión, aprendizaje continuo y que se construye a mediano plazo. Esta estrategia requiere de planeamiento, mecanismos democráticos y transparentes para la toma de decisiones y concertación de voluntades de los diferentes agentes económicos, la Sociedad y el Estado. Sin embargo, la discusión de estos temas rebasa el alcance de este documento.

Se ha señalado que la política industrial para la diversificación productiva no podría implantarse bajo un entorno adverso. Tampoco podría hacerse donde no hay mercados internos o la infraestructura es insuficiente. Como con todas las políticas, el diseño e implantación de esta podría acompañarse de un mejor entorno si se realiza en paralelo con una reforma institucional y de sistemas de gestión, se defienden los derechos laborales y se procura la generación de empleos de calidad. Un ambiente donde se procure la reducción de las desigualdades, eliminación de la pobreza y el establecimiento de redes de protección social generaría mayor demanda y producto interno por la mayor estabilidad económica, social y política. No solo se trataría de tener un mejor entorno macroeconómico, sino que tendría que estar acompañado de un sistema financiero, mercado de capitales y de valores orientado al desarrollo productivo. No se debe dejar de lado las estrategias de seguridad alimentaria y energética. En el otro extremo, si la política industrial va sola, sus posibilidades de éxito serían menores.

En este documento también se discute que los límites para implantar una política industrial se encuentran en los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio exterior, finanzas e inversiones. Hacia adelante hay que ser más analíticos y prudentes antes de suscribirlos¹¹. Sin embargo, a pesar de estas restricciones, hay espacios para aplicarla. Se propone un nuevo marco institucional, los criterios y reglas principales para la aplicación de la política industrial. También se postula un listado de actividades económicas susceptibles de apoyo tanto orientadas a la producción de bienes como de servicios. Estas actividades son diversas y cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. La selección del portafolio inicial no corresponde a este documento. Esta debería llevarse a cabo a partir del establecimiento de unos criterios generales y correspondería a cada una de las diferentes regiones del país –de manera concertada– su selección y priorización. Luego de este procedimiento se trataría de poner manos a la obra.

11 Asimismo, hay que evaluar si se tiene la capacidad y decisión para revisarlos y renegociarlos en lo que sea pertinente.

Bibliografía

Alarco, G.

- 2007 Crecimiento desbalanceado a partir de la industria maquiladora y petrolera mexicana al 2015 (pp. 68-85). *Economía Informa*. N° 347, julio-agosto.
- 2007 Desarrollo industrial a partir del petróleo y los encadenamientos de la industria maquiladora. En: *Política industrial manufacturera*. México D.F.: UNAM.
- 2009 Impactos macroeconómicos de los precios de los energéticos en México con un modelo de equilibrio general poskeynesiano (pp. 7-35). *Análisis económico*. Vol. 24, N° 56.
- 2010 Escenarios, restricciones y propuestas de mediano plazo a partir de la Crisis Financiera Internacional. En: *Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo*. Lima.: Centrum Católica.
- 2011 Exportaciones, tipo de cambio y enfermedad holandesa: el caso peruano (pp. 115-143) *Investigación económica*. Vol. 70, N° 275.

Amsden, A.

- 1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Capdeville, M. & Dutrénit, G.

- 2007 La interacción entre la política de ciencia, tecnología e innovación y la política industrial. En: *Política industrial manufacturera*. México D.F.: UNAM.

CEPAL

- 2004 *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago: Naciones Unidas.

Cornejo, R.

- 2007 Nuevas propuestas de cambio en el patrón de desarrollo de China. En: *Desarrollo económico: estrategias exitosas*. México D.F.: UNAM.

D'Alessio, Fernando et al.

- 2012 *Plan estratégico de la Región Lima Provincias*. Lima: Centrum Católica.
- 2012 *Plan estratégico de la Región Lima Metropolitana*. Lima: Centrum Católica.
- 2012 *Plan estratégico de la Región Tumbes*. Lima: Centrum Católica.

- 2012 Plan estratégico de la Región Piura. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Lambayeque. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región La Libertad. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Ancash. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Callao. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Ica. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Arequipa. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Moquegua. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Tacna. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Cajamarca. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Huánuco. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Pasco. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Junín. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Huancavelica. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Apurímac. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Ayacucho. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Cusco. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Madre de Dios. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Puno. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Loreto. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Amazonas. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región San Martín. Lima: Centrum Católica.
- 2012 Plan estratégico de la Región Ucayali. Lima: Centrum Católica.

De Pablo, J. C.

2002 Albert Otto Hirschman. Versión escrita de la conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas. 16 de julio de 2002. Buenos Aires.

Dussel, E.

2007 Política industrial y microempresa: lineamientos generales. En: Política industrial manufacturera. México D.F.: UNAM.

Estrada, J.

2007 Aprendizaje y desarrollo económico en Corea del Sur, 1960-2004. En: Desarrollo económico: estrategias exitosas. México D.F.: UNAM.

Falck, M.

2007 La experiencia de desarrollo de Japón en la posguerra. Relevancia para México. En Desarrollo económico: estrategias exitosas. México D.F.: UNAM.

Freeman, C. & Pérez, Carlota

1988 Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior. En: Technical change and economic theory. Londres: Pinter Publishers.

Galarza, L.

2011 Visión de futuro del desarrollo territorial. Lima: CEPLAN.

González, N.

2001 Las ideas motrices de tres procesos de industrialización. Revista de la CEPAL. Número 75, pp. 107-113.

González, J.

2007 Lecciones del proceso de transformación económica institucional reciente de la República Popular China. En: Desarrollo económico: estrategias exitosas. México D.F.: UNAM.

Gudynas, E.

2012 Hay alternativas al extractivismo. Transiciones para salir del viejo desarrollo. Lima: CEPES.

Guevara, R.

2010 Econegocios como una nueva opción empresarial. En: Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo. Lima: Centrum Católica.

Hausmann, R.; Rodrik, D. & Velasco, A.

2006 Para acertarle al diagnóstico. Un nuevo enfoque de reforma económica. Revista Finanzas y Desarrollo. Número 43, pp. 12-15.

Hausmann, R. et al.

2011 The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity. Boston: Center for International Development at Harvard University.

Hirschmann, A.

1987 Linkages (Eslabonamientos). En The New Palgrave. A dictionary of economics. Traducción de Guillermo Ramírez.

Huerta, R.

2009 Ventajas comparativas y política industrial en una economía abierta. Investigación Económica. Vol. 68, N° 269, pp. 131-141.

Jiménez, F.

2013 La Institucionalidad de la nueva Política Industrial. Diario La Primera. Sábado, 24 de agosto de 2013, p. 15.

2013 Política industrial en la ruta del Republicanismo. Diario La Primera. Sábado, 31 de agosto de 2013, p. 15.

Kaldor, N.

1981 The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth. *Economie appliquée*. Volumen 34, número 4, pp. 593-617.

Kosacoff, B. & Ramos, A.

2010 El debate sobre política industrial. Revista de la CEPAL. NN° 68, pp. 35-60.

Kotler, P.; Jatusripitak, Somki & Maesincee, S.

1998 El marketing de las naciones. Una aproximación estratégica de la creación de riqueza nacional. Barcelona: Paidós.

Leipziger, D. & Zagha, R.

2006 "Abandonar la rutina. Aplicación del diagnóstico del crecimiento en el Banco Mundial". Revista Finanzas y Desarrollo. N° 43, pp. 16-17.

Mejía, P.

2007 Fundamentos de una política industrial para México: la corrección de fallas de mercado. Política industrial manufacturera. México D.F.: UNAM.

Mercado, A.

2012 Espacios y lineamientos para una nueva política de crecimiento y productividad en México. En: Nueva estrategia de industrialización. México D.F.: Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo.

Parkin, M.

2009 Economía. México D.F.: Pearson Educación

Pérez, C.

2010 Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. Revista de la CEPAL. N° 100, pp. 123-145.

Pino, E.

2007 Corea del Sur: el desafío de una estrategia alternativa de crecimiento con bienestar. Regulación estatal y mercado. En Desarrollo económico: estrategias exitosas. México D.F.: UNAM.

Porter, M.

2009 Competitiveness: A New Economic Strategy for Peru. Harvard Business School. Presentado en CADE 2009. Lima, 30 de noviembre de 2009.

2010 A Strategy for Sustaining Growth and Prosperity for Peru. Harvard Business School. Presentado en CADE 2010. Lima, 12 de noviembre de 2010.

Pritchett, L.

2006) Sigue la búsqueda. Revista Finanzas y Desarrollo. Número 43.

Roca, S.

2010 Especialización tecnológica en el comercio exterior del Perú: un análisis comparado con Corea, China, Colombia y México. Lima: Universidad ESAN.

Rodrik, D.

2004 Industrial policy for the twenty-first century. Cambridge: Harvard University y John F. Kennedy School of Government.

2005 Políticas de diversificación económica. Revista de la CEPAL. N° 87, pp. 7-23.

2011 Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Román, A.

2007 Las estrategias japonesas en el desarrollo económico. En: Desarrollo económico: estrategias exitosas. México D.F.: UNAM.

Ros, J.

2004 La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento. México D.F.: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rostow, W.

1960 The stages of economic growth: A non-communist manifesto. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Sachs, J.

2000 Globalization and patterns of economic development. Weltwirtschaftliches Archiv - Review of World Economics. Vol. 136, N° 4, pp. 579-600.

Selowsky, M.

1990 Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina". Revista Finanzas y Desarrollo. N° 27. pp. 28-31.

Schumpeter, J.

1939 Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process. New York: Mc Graw-Hill.

Schuldt, J.

2012 Desarrollo a escala humana y de la naturaleza. Lima: Universidad del Pacífico.

2013 Futurología de la economía política peruana. En: Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años. Lima: Universidad del Pacífico.

Távora, J.

2010 Política industrial y desarrollo en el Perú. En: Opciones de política económica en el Perú. Lima: Centrum Católica.

Tello, M.

2008 Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones. Lima: Centrum Católica.

UNCTAD

2010 Creative Economy Report 2010: Creative Economy. A Feasible Development Option. Ginebra: UNCTAD

Williamson, J.

2003 No hay consenso en el significado. Revista Finanzas y Desarrollo. Número 40, pp. 10-13.

Caminos de Transición (para salir del extractivismo)

Carlos Monge
Revenue Watch Institute - RWI



Antropólogo. Doctor en Historia Latinoamericana de la Universidad de Miami, Estados Unidos. Es Coordinador para América Latina del Revenue Watch Institute de Nueva York e investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO

La construcción del moderno extractivismo neoliberal en el Perú

La historia económica del Perú colonial y republicano puede ser leída como una sucesión de ciclos primario-exportadores de materias primas, incluyendo el oro y la plata, el guano, el salitre, el caucho, el azúcar y el algodón, y ahora nuevamente los minerales y diversos productos agropecuarios¹.

En cada caso, se han producido arreglos entre grandes empresas extranjeras, grupos económicos peruanos y sectores de la élite política y militar nacional en la administración del Estado, incluyendo procesos de re-centralismo político y administrativo².

El actual ciclo primario exportador neoliberal peruano es una reacción al estatismo primario exportador de los años 70, centrado entonces en la minería y la pesca. Se inició como tal con el ajuste estructural, la privatización de los activos del Estado y la desregulación de los mercados, impulsadas por el Presidente Alberto Fujimori desde inicios de la década de los 90. Ha continuado y se ha profundizado en las dos décadas siguientes por los gobiernos de los presidentes Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala, y se sustenta hoy en los sectores minería, energía, pesca y agricultura³.

En el sector minería, desde los 90, se privatizaron los activos mineros del Estado, se han concesionado más de 21 millones de hectáreas para exploración⁴, y se han invertido más de 30,000 millones de dólares en unos 12 grandes proyectos ya en producción o a punto de entrar en producción⁵, mientras que en cartera hay más de 50 mil millones de dólares en ampliaciones de proyectos ya existentes y desarrollo de proyectos nuevos⁶.

Como resultado –aunque en los dos últimos años la baja en la demanda y los precios ha relativizado esta tendencia– la minería ha llegado a dominar la canasta exportadora y ser el sector que más aporta a la generación de divisas y al fisco peruano.

En el sector hidrocarburos, se llevó adelante el Proyecto Camisea de extracción de gas y se ha concesionado buena parte de la Amazonía y del zócalo continental y hasta algunas zonas altoandinas (Puno), para la exploración y eventualmente la explotación de petróleo y gas⁷. Las contribuciones del sector hidrocarburífero a las divisas y al fisco no son tan importantes como las de la minería, pero la producción de gas ha cambiado de manera importante la matriz energética peruana.

-
- 1 Thorp, G. & Bertram, R. (1978). "Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy". EE.UU.: Columbia University Press; Seminario, B., Sanborn, C. & Alva, N. (2012) Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años. Lima: Universidad del Pacífico.
 - 2 Contreras, C. (2002). El centralismo peruano en su perspectiva histórica. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
 - 3 Nos referimos a los grandes sectores agroexportadores y pesqueros.
 - 4 Cooperacción (2013). Cuarto informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú. Lima.
 - 5 <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/PRESENTACIONES/2014/PDAC2014%20esp.pdf>
 - 6 Ver <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2013/CARTERA08.pdf>
 - 7 Ver <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=5&idPublicacion=447>

En el terreno de la energía, además del gas, la apuesta es por los grandes proyectos hidroenergéticos, estrategia expresada en el Acuerdo Energético con Brasil y la apuesta por Majes II y Pasto Grande en la costa sur⁸. Un aspecto interesante de esta estrategia es que la lógica rentista del Estado y el afán de lucro de las empresas se asocian en una estrategia cada vez más exportadora que posterga las necesidades del mercado interno. Así, por ejemplo, Inambari y los demás proyectos contenidos en el Acuerdo Energético con Brasil apuntan a satisfacer las demandas de energía de nuestro gigante vecino, mientras que la nueva orientación respecto del gas de Camisea es vender energía eléctrica a las mineras del norte de Chile⁹.

En el sector pesca, se ha consolidado en manos del sector privado un modelo pesquero dominado por ocho grandes grupos económicos y centrado en la captura de anchoveta para el procesamiento y exportación de harina de pescado, mientras que casi 40 mil pescadores artesanales y un sector pesquero industrial se dedican a la pesca y procesamiento para el consumo interno¹⁰.

En el sector agropecuario, después de la disolución de la mayor parte de las empresas asociativas surgidas de la reforma agraria de los años 70, se ha vivido y se sigue viviendo un proceso de ampliación de la frontera agrícola y aumento del número de las parcelas, caracterizado por la continua fragmentación de las parcelas en zonas andinas y por la reconcentración de la tierra en grandes plantaciones, con incremento de la orientación de la producción de las plantaciones hacia el mercado externo¹¹. El proceso de reconcentración en grandes plantaciones se vive sobre todo en la costa, pero también hay procesos en marcha en selva con base en inversiones en palma de aceite y otros productos¹². Una última manifestación de este proceso es el anuncio del Ministro de Agricultura y Riego de la concesión de licencias de agua a cinco grupos empresariales para promover plantaciones comerciales de quinua en la costa, llevando al límite –con deslocalización incluida– el proceso de comodificación para los mercados globales de los granos andinos, hasta hace poco producidos y consumidos sobre todo en el medio rural¹³.

Caso excepcional es el del café, volcado hacia la exportación, pero en manos de una extensa red de pequeños propietarios agrupados en cooperativas, sector hoy día fuertemente afectado por el cambio climático.

Habría que terminar señalando que el narcotráfico –ciertamente con valor agregado pues el Perú ahora ya exporta cocaína y no solo siembra hoja de coca o procesa pasta básica– y la

8 Ver <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=2428&idMenu=sub2405&idCateg=662>

9 Ver <http://peru21.pe/economia/gobierno-pone-agenda-construccion-hidroelectrica-inambari-2174504>

10 Ver <http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/estadistica/anuario/anuario-estadistico-2011.pdf>

11 Ver sobre concentración de la tierra Burneo, Z. (2011). El proceso de concentración de la tierra en el Perú. Lima: CEPES, en www.cepes.org.pe; y los resultados del reciente IV Censo Nacional Agropecuario 2012 en <http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGRO.pdf>.

12 Ver reciente análisis de Ideele Reporteros sobre plantaciones actuales y nuevos proyectos del Grupo Romero y empresas de Malasia en la selva norte del país, en <http://idl-reporteros.pe/2013/09/12/deforestacion-entre-palmas/>.

13 Monge, C. (abril 2014) "Commodification and governance of natural resources in Latin America: What does this mean for social inequalities?". Presentación al Taller sobre Recursos Naturales, Gobernanza y Desigualdades en América Latina, Red Desigualdades, Berlín.

minería ilegal de oro –que ya dejó de ser pequeña en dimensión– terminan de configurar este nuestro moderno cuadro primario exportador neoliberal¹⁴.

Una característica adicional del modelo extractivista primario exportador es que la planificación de las inversiones pasa a ser una función de los intereses privados de las empresas en busca de su rentabilidad, y no tiene nada que ver con las necesidades estratégicas de la nación en términos de generación de empleos, generación de renta, salud macroeconómica, y acceso a insumos para procesos productivos.

Por ejemplo, cuando el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) anuncia una cartera de más de 50 mil millones de dólares en proyectos de inversión minero, queda claro que esa es la cartera de inversiones que las empresas mineras consideran posible y deseable de acuerdo con las señales del mercado global. Pero, ¿conviene a la salud macroeconómica del país que todas esas inversiones se realicen ahora?, ¿Es posible manejar el impacto negativo que el ingreso de dólares generados por las *commodities* tiene sobre otros sectores productivos –la llamada enfermedad holandesa–? Las inversiones en gas, el ritmo de la extracción, y el destino del recurso, ¿debieran estar dictados por los intereses de las empresas involucradas o por el país? ¿Quién planifica el sector?

Al respecto, es importante señalar que parte de la herencia del extractivismo neoliberal es la ausencia de políticas e instrumentos serios de planeamiento estratégico. En efecto, el Presidente Fujimori cerró el Instituto Nacional de Planificación y desde entonces el “planeamiento” está concentrado en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su instrumento es el Marco Macroeconómico Multianual. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), lamentablemente, es un organismo marginal, sin poder real alguno.

Avances y retrocesos en las políticas del Presidente Humala

Durante la gestión del Presidente Humala se lograron algunos avances en relación con la versión radical del extractivismo primario exportador neoliberal del periodo inmediatamente anterior, encarnada en la tesis del Perro del Hortelano del Presidente Alan García. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: la negociación de aportes adicionales por parte del sector minero, la aprobación y promulgación de la Ley de Consulta y diversas medidas que apuntan hacia el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

Pero, en cada caso, como veremos a continuación, se han producido también graves retrocesos. En relación con el aporte adicional del sector minero, el gobierno negoció con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía un impuesto extraordinario a las empresas sin convenios de estabilidad jurídica, un autogravamen voluntario de las empresas con estos convenios, y

14 Este sector ilegal de la economía, además, está articulado con el legal a través de una serie de puntos de encuentro, particularmente aspectos como los insumos, compra de maquinaria y equipos, así como la realización de inversiones para el blanqueo de la producción.

una modificación general de las tasas de regalías para todas, estimando un ingreso anual adicional de unos 3 mil millones de soles.

Sin embargo, esta cifra era apenas la mitad de lo anunciado en la campaña electoral y además se aceptó que todos estos pagos se consideren como costos¹⁵, como resultado de lo cual en realidad se terminaron recaudando, el primer año, unos 1,500 millones de soles, de los que habría que descontar los 500 millones de soles del aporte voluntario establecido durante el gobierno del Presidente Alan García¹⁶.

Finalmente, en la medida en que estos pagos van al Gobierno Central y tiran hacia abajo el impuesto a la renta, se produce un efecto neto de recentralización de la renta minera, cuyas consecuencias se han sentido en estos meses con el recorte de los recursos del canon a los gobiernos regionales y locales de las zonas de producción minera¹⁷.

En relación con la Ley de Consulta y su reglamento, luego de su aprobación por unanimidad en el Congreso Nacional y su simbólica promulgación en Bagua, el proceso de la reglamentación fue muy accidentado y culminó con una ruptura entre el Gobierno Central y las organizaciones nacionales indígenas del Pacto de Unidad, y con algunas de estas denunciando al reglamento (por no superar limitaciones de la ley) y la ley misma (pues la idea era que el reglamento resolviese algunas de sus limitaciones) ante sus bases y los organismos internacionales de derechos humanos.

Luego, el propio gobierno complicó las cosas al negarse a hacer pública la base de datos que identifica las organizaciones que representan pueblos indígenas y que, en consecuencia, pueden participar en las consultas. Las empeoró al anunciar que 14 grandes proyectos mineros serían exceptuados de la ley, y terminó de desnudarse políticamente al anunciar el Presidente Humala, que no habrían consultas en el espacio andino pues ahí la población sería campesina y ya no indígena¹⁸.

En la actualidad, después de 2 años de aprobada y promulgada la Ley de Consulta, estarían en curso 16 procesos de consulta, incluyendo la consulta sobre la creación del Área de Conservación Regional Majuna, en Loreto, que fue pedida por las mismas comunidades consultadas¹⁹, consultas sobre legislación nacional y consultas sobre nuevos proyectos hidroenergéticos en la Amazonía²⁰. Queda por verse si, en realidad, algún proyecto minero se pondrá en consulta, pero –hasta ahora– todo apunta a que no.

15 Lo que implica que es deducible como gasto para efectos del Impuesto a la Renta, lo que conlleva una menor recaudación tributaria en ese rubro.

16 Ver varios análisis en <http://www.propuestaciudadana.org.pe/>

17 <http://otramirada.pe/content/la-ca%C3%ADda-del-canon-razones-y-alternativas>

18 <http://diario16.pe/noticia/27750-gobierno-peruano-pretende-tirar-por-la-borda-el-derecho-a-la-consulta-previa>

19 http://www.regionloreto.gob.pe/Descargas/Consulta%20PrevialExpediente_T%C3%A9cnicoACR_Majuna_Mayo_2013.pdf

20 Patricia Balbuena, Viceministra de Interculturalidad (marzo 2014). "El Derecho a la Consulta Previa". Presentación al Grupo de Diálogo Minero.

Respecto de la institucionalidad ambiental, el gobierno dio primero algunos pasos efectivos para su fortalecimiento. En este terreno tenemos el enfrentamiento abierto a la minería ilegal de oro, especialmente en Madre de Dios, con normas más duras para enfrentar a esas mafias atacando directamente su acción en la zona, abriendo canales de formalización, estableciendo penas para los sectores formales que las abastecen, etc. De la misma manera, se ha fortalecido a la OEFA, se han endurecido sus penas y se busca evitar que las empresas eviten los pagos judicializando todos los procesos. Finalmente, se ha logrado establecer el Servicio Nacional de Certificación para las Inversiones Sostenibles (SENACE) para que sea el Ministerio del Ambiente, y no cada sector, el que evalúe y apruebe –o no– los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Sin embargo, para seguir siendo un país atractivo para los inversionistas mineros en un contexto de caída en la demanda y los precios internacionales de los minerales, el gobierno también ha tomado medidas para facilitar las inversiones. Por ejemplo, mientras que la organización y puesta en marcha del SENACE avanza a paso de tortuga, se fuerza la aprobación de los EIA en tiempos cortísimos, se desprotege –aún más– el patrimonio cultural y se amenaza con sanciones a los funcionarios que “entorpezcan” las inversiones²¹. Más recientemente, el ministro de Energía Eleodoro Mayorga ha anunciado que los EIA para la exploración en hidrocarburos serán reemplazados por declaraciones juradas de las empresas (las DIA), pues “ellas saben hacer su trabajo”.

Finalmente, el gobierno del Presidente Humala ha heredado, no ha hecho nada por revertir, y ha agravado la criminalización de la protesta social, incluyendo nuevas normas que permiten el juzgamiento de líderes sociales fuera de sus territorios naturales, la remoción de cadáveres en escenarios de conflicto sin presencia de fiscales y la creación de “frentes policiales” especiales en las zonas mineras para dar protección especial a esos proyectos de inversión²².

El agotamiento del moderno ciclo primario exportador neoliberal peruano

Luego de su diseño y puesta en marcha a inicios de los 90, el extractivismo primario exportador peruano parece estar agotando, tanto por factores internos como externos.

Internamente, el constante proceso de apreciación de la moneda nacional en relación con el dólar y el impacto negativo que esto tiene sobre otros sectores productivos, ha llevado a cuestionar la viabilidad del modelo, hablándose ya de la existencia de la enfermedad holandesa en el Perú²³. De hecho, el Perú no sería el caso único pues la CEPAL constata que este mismo

21 Ver análisis en <http://www.noticiasser.pe/05/06/2013/informe/analisis-de-los-ds-054-y-060-de-la-pcm>.

22 Ver reciente análisis en web de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (<http://derechoshumanos.pe/2013/07/protestas-muertes-ausencia-de-politicas/>), y varios análisis parciales por IDL y APRODEH en sus respectivas páginas web.

23 Ver, por ejemplo, <http://felixjimenez.blogspot.com/2012/12/el-efecto-anti-industrial-del-modelo.html> y <http://www.jurgenschuldt.com/2013/04/enfermedad-holandesa-en-el-peru.html>.

fenómeno se ha venido dando a escala regional como consecuencia del boom de exportaciones mineras e hidrocarbúrriferas en varios países de América Latina²⁴.

Al mismo tiempo, hay evidencias de distorsiones en los mercados laborales locales que el gasto de la renta extractiva puede causar, con impactos igualmente negativos en competitividad de otros sectores productivos más sostenibles en el tiempo y más inclusivos socialmente, que hemos llamado “la enfermedad chola”²⁵.

Junto con estas evidencias de agotamiento interno del modelo, en los últimos tiempos hay también manifestaciones de su posible agotamiento desde el frente externo, por una moderación o el eventual final del súper ciclo de demanda y precios por los minerales y la energía que producen nuestros países. Este debate, por supuesto, tiene que ver con dinámicas de corto plazo que afectan esta demanda y estos precios, pero también con posibles modificaciones estructurales en los patrones de crecimiento y demanda por commodities en los países del norte y las economías emergentes o BRICS²⁶.

Al igual que durante la crisis de 2008-2009, cuando el Perú y varios otros países de la región se vieron bruscamente afectados por la caída en la demanda y precios de las commodities, en la actualidad existe en el país y en la región una fuerte preocupación por el impacto que la moderación y el eventual final del súper ciclo tendrá en economías que se han vuelto adictas a la renta que esas exportaciones generan. De hecho, el anuncio que hizo el Presidente Humala el 28 de julio pasado sobre la nueva estrategia del gobierno para la industrialización fue una respuesta al reto que estos cambios en el escenario internacional plantean²⁷. El que el nuevo ministro de la Producción haya criticado abiertamente la precariedad del modelo primario exportador puede apuntar en la misma dirección²⁸.

A la dimensión estrictamente económica de este agotamiento, hay que añadir la de la resistencia social que en muchos países se ha generado y se sigue generando contra estos grandes proyectos de inversión, y que ha llevado a demoras significativas en la implementación –cuando no a la paralización total– de algunos de ellos, como es el caso de Tambogrande, Tía María y Conga en el Perú, en el caso de la minería²⁹ y el actual entrampe de la consulta indígena para renovar la concesión del Lote 1AB, paralizada pues las organizaciones indígenas locales

24 Bárcenas, A. “La gobernanza de los recursos naturales América Latina y el Caribe”. En http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/240424_PresentacionSE_Slides23abril-HAconABI.pdf.

25 Viale, C. (2012). “La enfermedad chola: novedosos impactos de la minería y el gas en áreas locales”. Lima: Revista Quehacer, DESCO.

26 Ver The Economist, agosto 3 de 2013, sobre posible agotamiento de la era del petróleo. Ver también varias referencias periódicas a análisis de Nouriel Roubini sobre el posible fin del súper ciclo de las commodities (<http://www.roubini.com/cam/175030>).

27 Presidente Ollanta Humala, Mensaje a la Nación, 28 de julio de 2013.

28 Ver Piero Ghezzi y Jose Gallardo “¿Qué se puede hacer con el Perú?”. En <http://www.up.edu.pe/catalogo/Paginas/TIE/Detalle.aspx?IdElemento=437>.

29 Para el caso peruano ver <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/>. Para América Latina ver la data de OCMAL sistematizada en Alicia Bárcenas, La gobernanza de los recursos naturales América Latina y el Caribe, en http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/240424_PresentacionSE_Slides23abril-HAconABI.pdf y en <http://www.conflictosmineros.net/>

exigen que primero se cumpla con la remediación y compensación de los daños ambientales causados por la explotación petrolera de las últimas décadas, para lo cual se ha conformado una comisión multisectorial³⁰.

El concepto de la transición postextractivista

El concepto de la transición postextractivista surge de la crítica al extractivismo primario exportador neoliberal vigente en países como Perú y Colombia. Pero también de la crítica del llamado neoextractivismo vigente en Venezuela, Ecuador y Bolivia, en donde un aumento sustancial de la captura de la renta por el Estado (por estatización de la industria o aumento de regalías e impuestos) ha permitido a los gobiernos aumentar de manera sustantiva el gasto social interno, pero sin romper –y más bien profundizando– su secular dependencia del petróleo y los minerales, con impactos negativos similares sobre el medio ambiente y los territorios indígenas que aquellos que se viven en los países de orientación neoliberal³¹.

Sobre esa base, se generan corrientes de pensamiento que buscan alternativas a ambas variantes del extractivismo –la neoliberal y la nacionalista redistributiva– y que se agrupan de manera genérica en el concepto de las transiciones postextractivistas³².

La idea básica es que nuestras economías no pueden seguir dependiendo de la extracción y exportación de commodities, por las limitaciones económicas, pero también ambientales y sociales que este modelo tiene. Y que, en consecuencia, tenemos que buscar alternativas para generar empleos e ingresos y renta pública sobre la base del uso sostenible de nuestros recursos naturales renovables.

Pero, por supuesto, la transición postextractivista no es la única respuesta que el modelo extractivista primario exportador ha recibido en el Perú, en la región y a escala global. Por ejemplo, la apuesta por una economía nacional de mercado, en el corazón de la estrategia original de la Gran Transformación –primero asumida y luego traicionada por el Presidente Ollanta Humala– cuestiona sustantivamente el modelo extractivista primario exportador³³.

De la misma manera, la propuesta del “Cambio Estructural para la Igualdad” de la CEPAL plantea como alternativa el retorno a la apuesta por la industrialización³⁴, mientras que

30 <http://www.pcm.gob.pe/2014/04/ejecutivo-conforma-comision-multisectorial-de-desarrollo-de-las-cuencas-del-pastaza-tigre-corrientes-y-maranon/>

31 La crítica articulada y precursora al extractivismo y el neoextractivismo es de Gudynas, E. (2009). “10 tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”. En *Extractivismo, política y sociedad*. Quito CAAP-CLAES.

32 Ver al respecto Monge, C. (setiembre 2012). “Extractivismo, Neo Extractivismo y Post Extractivismo, Un Debate Impostergable en América Latina”. En *América Latina Presente y Futuro*. Colombia: Foro, Revista del Foro Nacional por Colombia, N° 77. Para seguir de manera sistemática este debate ver <http://www.transiciones.org/>, espacio promovido por CLAES de Uruguay y la Red Peruana para una Globalización con Equidad.

33 Gana Perú. “La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011 - 2016”. Disponible en: http://www.encuentroperu.org/plan_gobierno.htm.

34 CEPAL (julio 2012). “Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo”..

apuestas como las del “decrecimiento”³⁵ y por la construcción de “Un Espacio Seguro para la Humanidad”³⁶ cuestionan desde el norte los insostenibles patrones de consumo y de emisiones contaminantes de los países desarrollados como condición indispensable para una gestión más equitativa y más sostenible de los recursos naturales a escala global. Se trata ya no solamente de críticas al extractivismo como aproximación a los recursos naturales, sino también al consumismo y al productivismo a escala global.

Las múltiples dimensiones de la transición postextractivista en el Perú

En el debate colectivo sobre la construcción de una propuesta de transición postextractivista en el Perú, animada desde la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), se pueden identificar al menos cuatro dimensiones en las que esta alternativa debe ser trabajada.

▪ ***La primera dimensión es la de una diversificación con valor agregado de la matriz productiva.***

En este terreno, se requiere en realidad de una triple transición, de sectores, de actores y de mercados.

- Primero, una transición de sectores para que nuestra economía no siga dependiendo de la extracción y exportación de minerales y de energía, sino del uso sostenible de los recursos naturales renovables. En el caso peruano esto requiere centrar la apuesta en la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo, los servicios ambientales.
- Segundo, una transición de actores porque al apostar, por ejemplo, por la agricultura y la pesca, apostamos por democratizarlas. Afirmamos el protagonismo de los cientos de miles de pequeños y medianos agricultores y no de los dueños de las nuevas grandes plantaciones costeras y selváticas. Afirmamos el protagonismo de las decenas de miles de pescadores artesanales, y no de los ocho grupos monopólicos que actualmente dominan el sector.
- Tercero, una transición de mercados, porque al apostar, por ejemplo, por la agricultura y la pesca, apostamos por satisfacer de manera prioritaria las necesidades alimentarias y de insumos productivos del mercado interno, mercado interno actualmente cerrado a los productores nacionales como resultado de la desregulación casi absoluta de las importaciones en el marco de los tratados de libre comercio. Esto es clarísimo en el caso de la pesca, en donde la mayor parte de la pesca se destina a la fabricación de harina de pescado en respuesta a la demanda china y europea por alimentos balanceados para sus propias industrias alimenticias, mientras que en el Perú se encarece el acceso a nuestra proteína más abundante.

35 Ver Latouche, S. (2008). La apuesta por el decrecimiento. España.

36 Ver materiales de Raworth, Kate en <http://www.kateraworth.com/blog/>.

▪ ***La segunda dimensión es la de un cambio de la matriz energética.***

Se requiere reemplazar el uso del petróleo por el gas en el consumo del transporte, los hogares y las pequeñas y medianas empresas, mientras que se generan las condiciones para el desarrollo de fuentes de energía limpias y renovables, como la solar y la eólica. En este terreno hay que apostar también por los pequeños proyectos hidroenergéticos (que atienden las necesidades energéticas locales) en lugar de los megaproyectos hidroenergéticos (como Inambari) de terribles consecuencias sociales y ambientales y que en general responden a las necesidades energéticas de grandes corporaciones y mercados externos, el afán de renta del Estado y el afán de lucro de los grandes inversionistas.

Como parte de esta estrategia de cambio de matriz energética, hay que revisar la estrategia vigente relativa al gas de Camisea, prohibiendo la exportación directa del gas que ahora hace Repsol, frenando las intenciones de usar gas para generar energía eléctrica exportable a las mineras del norte de Chile, y priorizando más bien el abastecimiento de las poblaciones rurales pobres del sur andino, las necesidades de hogares, el transporte y la pequeña y mediana empresa en los grandes centros urbanos en perspectiva de mediano y largo plazo.

Como parte de esta misma estrategia, medidas como la reforma del transporte urbano –el sector que más energía fósil sucia consume– resultan fundamentales. De la misma manera, debieran explorarse políticas para forzar a los grandes proyectos mineros a que resuelvan sus demandas de energía generando su propia matriz energética limpia y sostenible y no presionando por ampliar una oferta energética insostenible.

Como parte de esta misma estrategia debiéramos ver en la Amazonía un espacio de generación de servicios ambientales y ver creativamente cómo convertir la prestación de esos servicios en fuentes de renta pública. Esta es la alternativa a seguir viendo la Amazonía como espacio de provisión de minerales y energía fósil, así como tierras para plantaciones de biocombustibles y otros monocultivos, que es lamentablemente la estrategia vigente no solamente en el Perú, sino también en otros países de la región, incluidos Ecuador y Bolivia cuyos gobiernos recientemente han anunciado que entran a buscar petróleo y gas en sus áreas protegidas más sensibles, como son Yasuní y Madidi³⁷.

▪ ***La tercera dimensión es la de la construcción de una institucionalidad garante de un desarrollo inclusivo y sostenible y de los derechos de las actuales y futuras generaciones.***

Junto con los aspectos propiamente económicos y energéticos de la transición postextractivista, es necesario contemplar también alternativas a la dimensión institucional de la misma. En este terreno, de lo que se trata es de reemplazar una institucionalidad que ha sido construida para promover las inversiones extractivas y captar la renta respectiva, por otra institucionalidad

37 Ver al respecto una apretada síntesis en http://www.laprimerapepu.pe/online/columnistas-y-colaboradores/yasuni-madidikugapakori_147165.html

diseñada para cautelar el derecho de las actuales y futuras generaciones a disponer de una base suficiente de recursos naturales renovables para su beneficio y disfrute.

En el caso peruano, es claro que una de las herencias del extractivismo neoliberal primario exportador instalado en los 90 es una gobernanza del sector energía y minas altamente sectorializada, centralista y vertical, indiferente frente a los nuevos desarrollos institucionales de las últimas décadas.

En efecto, hasta el inicio de este gobierno, el Ministerio de Energía y Minas concentraba todas las decisiones relativas a los grandes proyectos de inversión minera, hidrocarburífera y energética, incluyendo la entrega de concesiones, la promoción de las inversiones, la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, y la evaluación y fiscalización de los impactos ambientales.

Es decir, el sector energía y minas ignoraba que en el país se había creado el CONAM³⁸ a fines del gobierno del Presidente Fujimori y el MINAM³⁹ y el MINCUL⁴⁰ durante el gobierno del Presidente García. De la misma manera, la gestión del sector energía y minas ignoraba que desde inicios del gobierno del Presidente Toledo existían gobiernos regionales y locales electos con mandatos claros relativos a la gestión de sus territorios. Finalmente, la gestión del sector energía y minas ignoraba que el Perú había suscrito desde los 90 el Convenio 169 de la OIT y sigue tratando hoy de ignorar que el Congreso ha aprobado una Ley de Consulta para que los pueblos indígenas expresen su opinión respecto de estos grandes proyectos.

Esta ignorancia de los nuevos desarrollos institucionales está claramente graficada en la aprobación del EIA del Proyecto Mina Conga a fines del gobierno de Alan García: ni el MINAM ni el Gobierno Regional de Cajamarca fueron consultados al respecto. Ni siquiera, digamos que por cortesía, tuvieron acceso a una copia de dicho documento y de su evaluación.

Hoy, los conflictos sociales han puesto en evidencia la necesidad de una nueva institucionalidad que exprese una nueva gobernanza del sector extractivo. De hecho, la Ley de Consulta fue la respuesta del propio Estado peruano ante la evidencia irrefutable de que se había tratado de imponer a los pueblos indígenas legislación sobre la Amazonía y sobre sus propios procesos de toma de decisiones sin consultarles nada al respecto. Después, la creación del SENACE y el fortalecimiento de la OEFA han sido la respuesta al conflicto de Conga, que ha hecho evidente y de manera también irrefutable, que el MINEM no podía seguir siendo juez y parte en la evaluación de los EIA y de los impactos ambientales de los proyectos que el mismo promueve.

38 Consejo Nacional del Ambiente.

39 Ministerio del Ambiente.

40 Ministerio de Cultura.

Ahora bien, estas son respuestas parciales e insuficientes. Habría que hacer que se pongan en práctica en todo sus alcances y además habría que agregarles varias otras más. Por ejemplo, la Ley de Ordenamiento Territorial (OT), aclarando de manera definitiva los roles de cada quien (MINAM, gobiernos regionales y locales) en los procesos de zonificación y de OT; la reforma del sistema de concesiones para que estas solamente se otorguen donde el OT señale que ello es posible; la inclusión de los gobiernos regionales y locales en la gestión del SENACE y la OEFA; la plena implementación de la consulta con roles claros del MINCUL y de los gobiernos regionales y locales involucrados en cada caso, etc.⁴¹

Y, de manera transversal, el rol de un CEPLAN fortalecido o transformado en Ministerio de Planeamiento, para asegurar perspectivas a mediano y largo plazo basadas en los intereses nacionales antes que en intereses a corto plazo definidos por el afán de lucro de las empresas o el afán de renta del Estado.

Esta nueva institucionalidad para la toma de decisiones relativas a los recursos naturales no renovables debe ser expresión de la construcción de una nueva gobernanza más multisectorial, descentralizada, participativa y territorializada que el actual sistema de toma de decisiones sectorializado, centralista y excluyente que hemos heredado de los 90 y que es defendido por la burocracia del Estado y los empresarios mineros, pues es el que conviene a sus intereses.

▪ ***La cuarta dimensión es la promoción de una cultura de la sostenibilidad.***

Una nueva economía, una nueva matriz energética y una nueva institucionalidad solo podrán ser sostenibles si se asientan en una nueva cultura de uso sostenible de los recursos naturales renovables que reemplace la cultura actual de máximo beneficio inmediato de los recursos naturales renovables y no renovables sin preocupación alguna por su reproducción para las actuales y futuras generaciones.

Ello supone un trabajo sostenido a mediano y largo plazo al menos en tres dimensiones.

Primero, un trabajo de información y sensibilización con los actuales agentes económicos que están teniendo impactos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, para que adquieran conciencia de dichos impactos y de sus consecuencias para su propia calidad de vida y la de las generaciones futuras.

Segundo, la generación de incentivos (estímulos y sanciones) públicos para la mejora de la calidad ambiental de las actividades económicas, incluyendo sanciones más fuertes a quienes violen la legalidad ambiental, pero también estímulos a quienes la respeten y la trasciendan. Por ejemplo, una reforma tributaria en el Perú debiera estar basada no solo en criterios de equidad (paga más quien más gana), sino también en criterios de sostenibilidad (paga menos

41 Al respecto, se puede ver el conjunto de cambios institucionales contenidos en la propuesta de Nueva Minería suscrita en el año 2012 por partidos de izquierda y organizaciones sociales. Ver la propuesta inicialmente presentada por TyL y CUT en <http://es.scribd.com/doc/100963383/Propuesta-para-nueva-mineria-TyL-CUT>.

quien menos contamina). Más precisamente, todas las empresas mineras deberían de pagar un efectivo impuesto a las sobreganancias en función directa a lo que ganan, pero podrían beneficiarse de estímulos tributarios las que desarrollen una matriz energética e hídrica limpia y renovable y las que tengan menor impacto negativo sobre las fuentes y cursos de agua.

Tercero, un trabajo a mediano y largo plazo con la niñez y con la juventud a través del sistema escolar formal, incluyendo la información sobre los impactos presentes y futuros que una aproximación extractivista a los recursos naturales está teniendo y tendrá sobre las condiciones de vida en el planeta Tierra.

En resumen

Salir del extractivismo neoliberal vigente en el Perú sin caer en la trampa del neoextractivismo nacionalista redistributivo vigente en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia. Para ello, resulta necesario diversificar la economía para crecer con más inclusión y menos contaminación y destrucción de biodiversidad, limpiar la matriz energética, construir una nueva gobernanza democrática y construir una nueva escala de valores.

Se trata, pues, de un cambio masivo, estructural, que requiere de una estrategia a mediano y largo plazo, un liderazgo político claro que lo lleve adelante y una base social y ciudadana que lo sostenga. No es poca cosa, pero no podemos aspirar a menos si lo que queremos es realmente cambiar el curso social y ambientalmente insostenible en el que estamos hoy.

¿Cómo salir de la lógica extractivista y construir otros desarrollos que garanticen tanto la satisfacción plena de las necesidades sociales como la armonía con el ambiente? En el Perú, la conflictividad social vinculada a megaproyectos extractivos (mineros y energéticos, pero también de infraestructura y agropecuarios) y los notorios impactos ambientales tanto del extractivismo formal como del informal e ilegal, colocaron este tema en el centro de la agenda política al punto que el hoy presidente del Perú, Ollanta Humala Tasso, llegó a la presidencia representando una amplia agenda de reformas socioambientales. Hoy casi tres años después, nos hacemos algunas preguntas en torno a esas propuestas, ¿qué se ha avanzado?, ¿qué está estancado?, ¿en qué se ha retrocedido?

En “Caminos de Transición. Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú”, un conjunto de expertos nacionales analiza esta problemática desde distintas miradas y sectores, y discute las reformas pendientes frente a estos retos. Entre las palabras clave resaltan tres: planificación, participación y diversificación. Otros desarrollos implican capacidad de planificar nacional, regional y localmente las apuestas y prioridades territoriales, ampliando la participación ciudadana y escuchando las voces de las comunidades afectadas por las decisiones que se toman al respecto, y diversificando las opciones productivas y energéticas con énfasis en aquellas más sostenibles y con mayores impactos en la calidad de vida de la población.

En un año en el que el país acogerá la Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático -donde se espera avances en un acuerdo para hacer frente a este fenómeno que nos muestra los límites globales de un crecimiento que no toma en cuenta las variables ambientales- los peruanos tenemos la oportunidad para poner la discusión nacional en el contexto internacional. La información científica disponible confirma –cada día con más contundencia- la urgencia de iniciar transiciones hacia otras formas de entender y gestionar el desarrollo. Este nuevo aporte de la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) se inscribe en el marco de esta preocupación, y tiene como principal objetivo poner en discusión propuestas concretas que permitan construir una agenda de políticas públicas para dichos cambios.



COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo

