

Prólogo a la segunda edición

La necesidad de políticas de transición hacia escenarios postextractivistas está más vigente que nunca

Esta colección de textos fue publicada por primera vez en abril de 2011 cuando las autoridades municipales y regionales habían sido recién elegidas —específicamente, en el primer año de gobierno—. A su vez, el Perú, se encontraba en el proceso de las elecciones presidenciales que finalmente se resolvieron en una segunda vuelta con la victoria de Ollanta Humala y Gana Perú.

La idea de esta publicación —como un instrumento para fomentar el debate entre la clase política y los activistas sociales— resultó de una sucesión de reuniones que convocaron a personas e instituciones que teníamos en común una visión crítica tanto del “extractivismo neoliberal”, que era el legado de los Gobiernos de Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y Alan García, como de una fuerte desconfianza de la alternativa “neoextractivista”, encarnada en los actuales Gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. La Red Peruana por Globalización con Equidad (RedGE) cumplió un rol central al convocarnos, y no permitir que las dificultades de tiempo y la carencia de recursos materiales nos condujeran a abandonar el empeño.

En ese proceso, fuimos construyendo un horizonte común de reflexión, alimentado de los procesos previos de las personas y de las instituciones; de la lectura de textos pioneros, como los de Eduardo Gudynas del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) de Uruguay, y del seguimiento de los conflictos sociales que se daban y siguen dando en torno a las actividades extractivas.

Las reflexiones previas de varios de nosotros y nosotras sobre una diversidad de temas relativos a los hidrocarburos, la minería, la pesca y la agricultura y, en general, la biodiversidad sirvieron de base para que cada quien aportase algo a la discusión colectiva respecto de qué es lo que heredamos del pasado en términos de visión de desarrollo y respecto de hacia dónde queremos avanzar.

En esa búsqueda, resultaba tentador mirar a países progresistas vecinos, especialmente Ecuador y Bolivia, como modelo de recuperación de parte de la renta apropiada por las empresas privadas para financiar un mayor gasto social interno. En ese esquema, el extractivismo es la clave para la inclusión social. Más aún, la inclusión social termina dependiendo de la actividad extractiva en la medida en que la segunda financia a la primera.

Pero la crítica de Gudynas a los límites del neoextractivismo —junto con los crecientes conflictos que desde esos países se reportan entre los Gobiernos y los pueblos indígenas y la comunidad ambientalista— resultaba demoledora. Más aún, en los conflictos en curso en el Perú —aquellos caracterizados como socio ambientales por la Defensoría del Pueblo— nadie discutía si las empresas pagaban poco o mucho o si eran privadas o públicas. Se discutía —como se discute hoy—, donde y en qué condiciones y dependiendo de decisiones de qué autoridades y con qué participación ciudadana, se podía hacer minería o extraer hidrocarburos, o no.

Los procesos electorales municipales y regionales de 2010, y presidenciales de 2011 evidenciaron la centralidad y urgencia de estos temas. Ciertamente, en términos del discurso político dominante, el tema más significativo seguía siendo la necesidad de mayores pagos por parte de —sobre todo— el empresariado minero. Incluso, se llegó a formar una suerte de consenso en torno a la necesidad de lograr este aporte adicional. Esto incluyó a quienes se habían opuesto antes férreamente a implementarlo, como fue el caso de Alan García y el APRA, que en el 2007 canjearon el impuesto a la sobreganancia minera por una donación voluntaria que para las empresas era varias veces menor que el impuesto adicional a ser pagado.

Sin embargo, como señalamos, el contexto social y político de las elecciones de 2010 y de 2011 ya nos hablaban de una agenda bastante más compleja, que aquella limitada al pago adicional. En efecto, la elección regional y local de noviembre de 2011 se hizo bajo la sombra de los muertos, heridos y detenidos que le costó a la población de la provincia de Ilay en la Región Arequipa. Luego de lograr que el Ministerio de Energía y Minas desaprube el Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa minera Southern Perú que buscaba el visto bueno oficial para llevar a cabo el proyecto minero Tía María. Meses después, la elección presidencial de abril de 2011 casi se frustra en Puno a causa de la huelga general del sur aimara de esa región contra la minería, que se levantó solamente cuando el Gobierno canceló dos concesiones otorgadas en un *Apu* —cerro sagrado, en español— y en una zona de frontera.

Así, mientras que, en la escena oficial, la clase política debatía sobre cuánto más debían pagar las empresas, en el movimiento social y en la negociación con el Estado, el debate real era sobre en qué condiciones se debía hacer la minería.

Hoy día, más de seis meses después de elegido el Gobierno de la Gran Transformación, esa agenda ya anunciada por el movimiento social, y explorada de manera inicial en estos textos, está más vigente que nunca y se ha impuesto plenamente como aspecto central del debate nacional.

En efecto, al momento de redactar estas líneas, el país discute abiertamente tres temas que están en el corazón de la crítica del extractivismo y la construcción de las transiciones que estos textos proponen.

El rol económico y la institucionalidad del sector minero

La resistencia social y política de la población y las autoridades locales y regionales cajamarquinas al proyecto minero Conga, de la empresa Yanacocha, ha colocado (o mejor dicho, ha vuelto a colocar) en el centro del debate nacional la interrogante de qué hacer con la minería.

Un aspecto sustantivo del debate tiene que ver con los aportes de la minería al crecimiento económico y al financiamiento del presupuesto general de la nación y, sobre todo, al financiamiento de los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales. En el caso de Cajamarca esto se traduce en debates sobre minería y desarrollo y bienestar regional. De un

lado, sin minería no habrá empleo indirecto ni habrá rentas para financiar la inversión social y productiva del gobierno regional y los gobiernos locales. De otro lado, hace veinte años, que existe gran minería y, más de una década, que existe abundante renta minera, pero la mayor parte de la población sigue siendo pobre.

No obstante, a diferencia de los debates suscitados en torno a conflictos previos como Tambogrande y Majaz/Rio Blanco en Piura o Islay en Arequipa, en esta oportunidad, el debate no es solamente sobre si la gran minería es o no es viable en esos territorios o si la minería debe ser, o no, la locomotora del crecimiento y el sustento del bienestar regional y nacional. Porque, en efecto, hoy se discute además cuáles son los roles que deben tener los gobiernos regionales y locales y las poblaciones en las grandes decisiones relativas a estos grandes proyectos. Es decir, están en debate las relaciones entre la gestión del sector minero, la gestión del sector ambiental, la descentralización, y la reglamentación de la Ley de Consulta.

De hecho, la consigna, que movilizó a los cajamarquinos en contra del Proyecto minero Conga, y luego a cajamarquinos y peruanos y peruanas en general en la Marcha Nacional por el Agua y después a casi 20 mil personas en el mitin final del 10 de febrero del 2012 en la Plaza San Martín, fue la defensa del agua y no el reclamo de más rentas. Lo mismo se puede decir sobre lo sucedido recientemente en Tacna, en donde la Mesa de Diálogo se rompe con el Presidente Regional señalando que no es posible que la minería use más agua de las cabeceras de cuenca y que, de hoy en adelante, los nuevos proyectos deben desalinizar agua del mar.

De manera paralela, sumado al enfrentamiento social contra Mina Conga, el gobierno regional de Cajamarca ha pasado de una actitud de brindar su apoyo a la resistencia social a otra que incluye un discurso centrado en el concepto de una Cajamarca postminera. Así, en el camino, ha generado ordenanzas para la protección de las cabeceras de cuenca y para declarar inviable al proyecto Conga.

En este proceso, el gobierno regional de Cajamarca ha abierto un nuevo y sustancial flanco de debate sobre la institucionalidad del sector minero en su relación con el sector ambiental y los niveles de gobierno regional y municipal. Porque, inevitablemente, el debate sobre dónde y en qué condiciones hacer minería inevitablemente conduce a uno sobre quién toma estas decisiones. Y este debate incluye necesariamente a más de una institución: no solo a los Ministerios de Energía y Minas, Medio Ambiente, y Agricultura y Ganadería sino también a los Gobiernos regionales y locales.

Queda hoy mucho más claro que antes que la institucionalidad del sector minero es una herencia sectorialista y centralista del pasado, que ya no responde a una realidad marcada por la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental e incorporar a los gobiernos regionales a la toma de decisiones relativas al sector. Dicho de otra manera, la experiencia de Conga demuestra que es hora de que el sector Energía y Minas tome parte en el proceso de descentralización al mismo tiempo que transfiere ciertas competencias al sector Ambiente.

La crisis de los recursos del mar como amenaza a la revolución gastronómica peruana

Los *chefs*, los críticos y los consumidores del mundo entero ven en la evolución de la gastronomía peruana una oportunidad de forjar identidad y de avanzar en la inclusión. Pero esta revolución gastronómica —que tiene en nuestros pescados y mariscos un componente fundamental— enfrenta hoy el grave peligro de quedarse sin algunos de estos insumos básicos.

En efecto, se están levantando múltiples voces que llaman la atención sobre una inminente crisis en el abastecimiento de algunas de las especies emblemáticas del mar peruano: esas que en gran medida están en el corazón de nuestra revolución gastronómica. Y no se trata ya solamente de los expertos en estos temas, que desde hace rato nos alertan al respecto, sino también de nuestros principales *chefs* y de miles de pequeños empresarios gastronómicos y de consumidores que descubren súbitamente que hay veda de camarón y de pulpo, que ya casi no hay corvinas ni lenguados, y que el jurel está en peligro de extinción.

Ciertamente, el cambio climático que altera la temperatura de nuestras aguas costeras tiene mucho que ver con este problema, así como el aumento del consumo por nacionales y extranjeros por igual. Pero, cada vez, se reconoce más que son muchos otros factores los que están en la base del problema: la pesca masiva de anchoveta para quemarla y fabricar harina de pescado, la creciente extracción masiva de sargazos y algas, y, en general, la aplicación de esta lógica pesquera a toda nuestra litoral que supone una debilidad en las normas que protegen a nuestras especies.

Esta situación está hoy generando debates y alternativas de política pública para contrarrestar las amenazas que pesan sobre la cadena trófica del mar peruano. De hecho, al momento de escribir estas líneas, el Gobierno anunciaba la suspensión absoluta de la pesca del jurel, al haberse alcanzado ya las cuotas establecidas, medida precedida de denuncias desde Chile acerca de sobrepesca en Perú y de un agudo debate internacional al respecto. Mientras tanto, conocidos *chefs* peruanos denuncian que la extracción a escala industrial del sargazo y de algas en las playas puede ser tan nociva para la reproducción de las especies, como lo es la sobrepesca de anchoveta.

El tema ya está en el debate público y se están tomando medidas al respecto. La pregunta de fondo sigue siendo, por supuesto, si vamos respondiendo con medidas puntuales a cada señal del agotamiento del modelo pesquero vigente o si nos atrevemos de una vez a subrayarlo como tema central: es imperativo establecer ya una gestión sostenible del mar peruano guiada por el objetivo de sustentar un acceso masivo de los peruanos y peruanas más pobres a la proteína más rica y barata del país. Para, a su vez, poder dar continuidad a la revolución gastronómica que nos ayuda a comer más rico y querernos más.

La acelerada reconcentración y el debate sobre los límites a la propiedad de la tierra

A inicios del 2012, el Presidente Humala encargó al Ministro Ginocchio elaborar una propuesta para plantear límites al tamaño de la propiedad de la tierra, que en la costa está sometida a un rápido proceso de reconcentración. El Ministro ha informado a la Comisión Agraria del Congreso que está trabajando en la propuesta y, hecha pública la novedad, se ha generado un intenso debate público sobre el tema.

Hay que señalar sin embargo que ya habían en el Congreso hasta tres proyectos de ley similares a los que viene trabajando el Ministro Ginocchio, presentados por el Apra (que establece un límite de hasta 40 mil hectáreas), el legislador Virgilio Acuña (con un límite de 25 mil hectáreas) y el legislador y Presidente de la Comisión Agraria Jose León (con un límite de 10 mil hectáreas en la costa, 5 mil en la sierra y 20 mil en la selva).

Los datos más recientes sobre la concentración de tierras son contundentes: los Grupos Gloria, Romero, Oviedo, Camposol y Maple poseen 80 mil, 30 mil, 23 mil, 25 mil y 13 mil hectáreas respectivamente. Además, la mayor parte de estas tierras se dedican a producir caña para etanol, cultivo altamente consumidor de agua en pleno desierto y con cabeceras de cuenca sometidas a un creciente estrés hídrico que resulta del cambio climático. Y, junto con la concentración de la tierra, viene la concentración del acceso al agua y la concentración de un enorme poder político.

Los mecanismos para la concentración de las tierras son conocidos: la privatización de las cooperativas permitió los procesos más acelerados, pero la ampliación de la frontera agrícola por grandes proyectos de irrigación y la compra-venta de tierras han contribuido también al proceso.

Los proyectos de ley apuntan a frenar el uso de estos mecanismos para seguir concentrando tierras. Pero, hay que insistir, el tema no es solo cuánta tierra se concentra sino para qué se la concentra, para qué se la usa. Pues el objetivo estratégico no debiera ser solamente que más gente tenga más acceso a la tierra y pueda vivir de ella decorosamente, sino que esa tierra produzca más alimentos para la población peruana.

Síntesis

El debate sobre el extractivismo y sobre las políticas públicas necesarias para **pasar a un escenario postextractivista**, aun desde sus inicios, nunca fue un debate solamente entre expertos actuando en círculos intelectuales. Siempre fue un debate que tuvo como fuente de inspiración la resistencia social al extractivismo y siempre tuvo como ambición tener impacto sobre estos mismos movimientos sociales, sobre las élites políticas locales y regionales, y sobre el propio gobierno central.

Hoy día, apenas algunos meses después de publicados estos textos, podemos ver con satisfacción que este debate se da con intensidad en los medios de opinión pública, involucra a sectores cada vez más amplios de las élites políticas nacionales, regionales y locales, y se traduce en ordenanzas, decretos y leyes que expresan nuevas políticas que apuntan a responder, de manera todavía parcial, a los límites del extractivismo neoliberal heredado de las dos décadas anteriores, sin caer en la tentación del neoextractivismo vigente en países vecinos.

Ciertamente, queda aún por ver si este discurso en construcción y estas políticas públicas parciales se pueden articular en una visión colectiva que capte la atención de la opinión pública, que informe la construcción de una nueva mayoría ciudadana, y que sustente una nueva apuesta de política pública con un horizonte de transformación sustantiva y no cosmética del extractivismo neoliberal heredado en la década de 1990. Las elecciones regionales y locales de 2014, y las congresales y presidenciales nacionales de 2016 están ya a la vuelta de la esquina.

Carlos Monge Salgado
Coordinador Regional América Latina
Revenue Watch Institute – RWI

Lima, 15 de febrero de 2012