

Carlos Monge
Coordinador Regional América Latina, Revenue Watch Institute
Investigador Asociado, DESCO

Entre Rio y Rio

El Apogeo y la Crisis del Extractivismo Neoliberal y los Retos del Post Extractivismo en el Perú

Lima, Agosto 2012

1. Introducción

Hace 20 años se celebró en Rio de Janeiro la Cumbre de la Tierra.¹ Hace 20 años se generó la expectativa de que el Sistema de las Naciones Unidas podía convocar a los países de todo el mundo a que efectivamente tomen medidas concretas para detener el deterioro de los recursos naturales y para frenar el calentamiento global y el consecuente cambio climático. Hace 20 años se pensó que los países podían embarcarse juntos por caminos de desarrollo sostenible, genuinamente orientados por el objetivo de dejarle a nuestros hijos y nietos los recursos necesarios para su propio bienestar.

Lamentablemente, hace 20 años que se acumulan frustraciones. Ni la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ni el posterior Protocolo de Kyoto para reducir voluntariamente las emisiones con base en metas autoimpuestas han logrado sus metas ni siquiera mínimamente², porque las grandes potencias y las grandes corporaciones no lo quisieron. Y después los llamados BRICS³ decidieron que tenían derecho a recorrer el mismo camino de los países “desarrollados” para alcanzar ese mismo “desarrollo”, y tampoco hicieron lo suyo.

En el caso peruano, la paradoja es que el mismo año 1992 en que se realizaba la Cumbre de Rio, se consolidaba –con golpe de estado cívico militar de por medio- una apuesta política por una estrategia extractivista neoliberal, fundada en la promoción de la gran inversión privada en recursos naturales renovables y no renovables (minería, pesca, hidrocarburos, energía, plantaciones agroindustriales, bosques), que no tenía nada que ver con algo que se pudiese llamar “desarrollo sostenible” o que respondiese en algo a las recomendaciones de la Cumbre de la Tierra de ese mismo año.

20 años después, en la Cumbre de Rio +20, la situación es francamente lamentablemente. Si en Río 92 se aprobaron grandes iniciativas que no se pusieron en práctica, en Rio + 20 ya ni siquiera se dieron la molestia de esbozar alguna nueva gran idea. A lo más, la cumbre santificó la nueva

¹ Rio de Janeiro, Junio 2 al 13, 1992.

² Para un balance de lo hecho entre la Cumbre de 1992 y la Conferencia de Durban, evento previo a Rio+20, ver Balance de la Conferencia de Durban, Revisión de los principales resultados y el camino a seguir, Grupo de Energía y Medio Ambiente del PNUD, Abril 2012, en http://www.undpcc.org/docs/Bali%20Road%20Map/English/UNDP_DURBAN_Spanish.pdf

³ Economías emergentes lideradas por Brasil, Rusia, India y China.

estrategia de las grandes corporaciones de hacer negocios basados en la conservación o el uso sostenible de determinados recursos, bajo el nombre de la “Economía Verde”.

El Perú ha participado en la Cumbre de Rio con un Plan de Acción tan lleno de buenas intenciones como carente de filo⁴, mientras que en la vida real, el gobierno impone la continuidad de la estrategia de crecimiento y desarrollo basada en las industrias extractivas establecida por Fujimori y profundizada por Toledo y García. La forma misma de la participación del Presidente Humala y el Ministro Pulgar Vidal son expresivas de la situación: una estancia brevísima, casi solamente protocolar y para la foto. Es que en realidad no tuvieron tiempo para estas cosas, pues estaban muy ocupados buscando la manera de sacar adelante el Proyecto Mina Conga en Cajamarca y asegurar la continuidad de Mina Tintaya en Cusco, emblemáticos representantes de como se ha promovido la actividad minera desde los 90 hasta la fecha.

Al momento de redactar estas líneas, en las semanas posteriores al Mensaje a la Nación de 28 de Julio 2012 del Presidente Ollanta Humala con motivo de las Fiestas Patrias y cumpliéndose su primer año de gobierno, queda claro que no ha habido en el país ninguna gran transformación. Y no solamente en relación con la gran minería, como lo manifiesta la ya necia insistencia en un proyecto social y políticamente inviable como Mina Conga, y la incapacidad gubernamental de concretar la oferta de su anunciada “nueva minería” dos meses después de haberla anunciado en un mensaje a la nación.⁵

Esta continuidad marca también las políticas públicas en curso en los otros sectores de la economía asociados a la explotación de recursos naturales y se expresa también en la falta de voluntad para reorganizar el Estado de manera tal que el cuidado del medio ambiente y el ejercicio de los derechos de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones locales tengan igual o mayor peso que la promoción de las grandes inversiones y la búsqueda de renta fácil.

2. Extractivismo y Neo Extractivismo en el Historia del Perú

El Perú, como tantos otros países del después llamado tercer mundo, fue conquistado y colonizado para fines de extracción y comercialización de sus recursos naturales. Y esta marca inicial ha persistido a lo largo de nuestra historia tanto colonial como republicana, en el marco de las cambiantes condiciones de la economía global que demanda y consume nuestros recursos.⁶

La plata y el oro, así como el mercurio necesario para su procesamiento, estuvieron en el centro de la organización de la economía y el estado colonial inicial. Mas tarde se diversificó la economía, se desarrolló un “mercado interno colonial” y fuimos también exportadores de productos agrícolas

⁴ Ver en www.minam.gob.pe

⁵ La propuesta de “Nueva Minería” tampoco pudo ser concretada por el Premier Jiménez en su presentación al Congreso de la República del 20 de Agosto del 2012.

⁶ Una buena reseña general de los ciclos exportadores en la economía peruana puede verse en un texto de Carlos Contreras en <http://clioperu.blogspot.com/2010/04/historia-de-los-ciclos-exportadores-en.html>, y en su libro El Aprendizaje del Capitalismo, IEP: Lima, 2004.

hacia otros territorios al interior del propio espacio colonial. Pero, a todo lo largo, siempre fuimos ante todo una economía primaria exportadora, que abasteció la demanda europea vía el monopolio comercial ultramarino de España.

Durante el periodo republicano, nuevos productos diversificaron nuestra matriz primaria exportadora, pero la lógica fundamental no cambió. El salitre, las lanas, el caucho, el algodón y el azúcar, el petróleo, y siempre los minerales, sustentaron diversos ciclos exportadores que mantuvieron una lógica común: demanda internacional fuerte por un recurso natural; control de ese negocio por una coalición de grupos de poder nacionales y extranjeros; estado ávido de renta fácil; corrupción en la concesión de los recursos, la negociación de las condiciones de su explotación, y la distribución de la renta generada; despojo y desplazamiento de las poblaciones locales que habitaban los territorios y eran dueños de los recursos demandados; sobre explotación y hasta exterminio de la mano de obra utilizada; impactos ambientales negativos sobre los territorios y las poblaciones involucradas.

Somos pues un país de extractivismo viejo.

Y somos un país que también ha ensayado ya la variante neo extractivista que ahora impulsan los países progresistas de la región, en particular Venezuela, Ecuador y Colombia.⁷ Es decir, ya antes hemos nacionalizado la renta extractiva y hasta la industria misma, sin cuestionar nuestra dependencia económica, social y política respecto de esas mismas actividades extractivas. Eso pasó en la década de 1970.

3. El Neo Extractivismo Militar de los 70

El golpe de estado militar del 3 de Octubre de 1968 y la toma del poder por las Fuerzas Armadas del Perú significaron el fin de un intento de reformar lo que quedaba de la República Oligárquica nacida a fines del siglo XIX, desde un gobierno civil de las clases medias reformistas. Los militares de los 70 encabezados por Juan Velazco Alvarado lo hicieron, y de manera radical, por la vía de los hechos.

En términos generales, desde la perspectiva del sector extractivo, la experiencia militar consistió en la nacionalización de los activos en la minería (con la excepción de la Southern Peru Cooper Corporation), los hidrocarburos, y la pesca, y la expropiación de propiedades privadas con imposición de formas asociativas de propiedad en la agricultura. A esto se acompañaron regulaciones que restringieron de manera sustantiva el funcionamiento del mercado de tierras y las inversiones privadas en todos estos sectores.

Esta estatización de las actividades extractivas determinó que el Estado se quedase con el íntegro de la renta que generaban y que fuese el Estado el que determinase la estrategia a seguir sector por sector. En algunos casos, como el de la pesca, la orientación fue maximizar la obtención de la renta llevando al límite del exterminio de la anchoveta su captura para la fabricación y exportación

⁷ Eduardo Gudynas, 10 Tesis Urgentes sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual, en Extractivismo, política y sociedad, varios autores CAAP y CLAES, Quito, Noviembre 2009.

de harina de pescado. En otros, como en el caso de la agricultura, este proceso fue mas complejo dadas las características internas muy diversas de nuestra agricultura y el interés central del gobierno de proveer de alimentos baratos a las poblaciones urbanas populares y medias que estaban en el centro de su estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

Esta experiencia se agotó hacia fines de la década del 70, cuando se produjo un giro político al interior de las propias Fuerzas Armadas, se frenó el curso estatista y se organizó una transición política democrática que culminó con las elecciones generales de 1980 y el retorno del Presidente Fernando Belaunde al gobierno en Julio de ese año.

Los gobiernos de Fernando Belaunde y Alan García en la década de los 80 no tuvieron la intención o la capacidad para cambiar de manera sustantiva la herencia de los 70. Pero tampoco de superarla. Ni regresaron al extractivismo estatista de la década anterior, ni implementaron una reforma de mercado que realmente le pusiese fin. En algunos casos, como en la agricultura, ciertamente iniciaron un camino de reformas de mercado, pero en general los 80 fueron en realidad una suerte de interregno entre lo que fue y lo que se venía. De poner fin a la herencia extractivista estatista de los 70 y sentar las bases del extractivismo neoliberal contemporáneo fue la tarea de Alberto Fujimori, emprendida –como lo hicieron los militares en los 70- por la vía autoritaria

4. La dictadura de los 90 y las bases del extractivismo neoliberal en curso

La candidatura de Alberto Fujimori –más precisamente su campaña en segunda vuelta electoral contra Mario Vargas Llosa- se sustentó en la denuncia de la intención del escritor y la derecha política y empresarial peruana de frenar la hiperinflación y el colapso económico en curso imponiendo un ajuste económico estructural para cortar el gasto público, seguido de reformas de mercado para promover inversiones y generar empleos no dependientes del estado.

Luego de ser elegido, en un giro que los peruanos ahora vivimos nuevamente, Fujimori hizo exactamente lo que su oponente proponía y que él denunciaba: ajuste estructural y reformas de mercado. Mas tarde, en Abril de 1992, consolidó el giro económico con un giro político autoritario mediante un autogolpe de estado organizado con los altos mandos militares y respaldo del sector empresarial, cerrando el Congreso y los Gobiernos Regionales, a los que acusó de conspirar contra las reformas en marcha.

El desmontaje del Estado empresario y regulador fue mas o menos como sigue: privatización de los activos del estado en minerales, hidrocarburos y pesca durante la primera mitad de los 90; privatización de las concesiones en manos del estado en minerales durante la segunda mitad de los 90 y primera década del nuevo siglo; inversiones privadas en nuevas concesiones en minerales e hidrocarburos durante la segunda mitad de los 90 hasta ahora; desregulación de mercados e inversiones privadas en mercados desregulados en el agro en los 80 y 90; privatización de las cooperativas azucareras durante los 90 y primera década del nuevo siglo.

Se establecieron así las bases del moderno extractivismo neoliberal peruano, aquel que ha durado desde esos años fundacionales hasta hoy, durante los gobiernos de Fujimori, Alejandro Toledo y el segundo de Alan García. aquel que se esperaba que Ollanta Humala cuestionase profundamente y del que, a la fecha, se ha convertido en fiel defensor.

5. El Extractivismo Privatizado, Monopólico e Insostenible que Hoy se Agota

a. En la minería

El extractivismo minero neoliberal se caracteriza por la promoción de las inversiones en exploración y extracción y exportación sin valor agregado por encima de toda consideración ambiental, social y económica. Este enfoque fue desarrollado en los 90 cuando había violencia interna, baja demanda y bajos precios internacionales para los minerales, y cuando no había ni descentralización, autoridad ambiental, ni derechos de consulta.

Los instrumentos principales de este extractivismo aun vigente siguen dos: las concesiones mineras, que se consideran un derecho del peticionario y que se entregan directamente en Lima sin información ni participación del MINAM y los gobiernos sub nacionales; y los estudios de impacto ambiental, que son aprobado también desde Lima por el Ministerio de Energía y Minas, igualmente sin información ni participación de los gobiernos sub nacionales ni el MINAM.

La incesante promoción de las inversiones mineras esta ya teniendo impactos importantes en el terreno económico, pues la minería ha crecido de manera significativa como componente de la canasta exportadora y como sector generador de renta pública en el país. En efecto, entre 1994 y el 2007 el peso de la minería en el PBI nacional creció de 5 a 14.5%; entre el 2000 y el 2011 el peso de la minería en las exportaciones paso del 46 al 60%; y entre el 2005 y el 2011 paso de aportar 8.8 a 14.9% de todos los tributos, o mas o menos 40% del total del impuesto a la renta.⁸

b. En la pesquería

La estatización de la pesca en los 70 y su reprivatización en los 90 se han hecho sobre la base de una continuidad básica en la estrategia pesquera nacional en boga desde los años 50, dominada por el énfasis en la captura de la mayor parte de anchoveta posible para la producción de harina de pescado de baja calidad y su exportación a mercado europeos y asiáticos. A esta estrategia se ha añadido después la extracción a escala industrial y también para fines de exportación del sargazo y las algas, también componentes esenciales –junto con la anchoveta- de la cadena trófica del mar. Y también el ingreso de

⁸ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Impacto Económico de la Minería en el Perú, preparado por Macroconsult, Lima, 2011.

grandes flotas pesqueras para la captura y exportación de especies como la pota y la merluza.

El Ministerio de la Producción a diciembre del 2010 confirma esta situación: en año 2010, 78% de toda la pesca desembarcada fue harina de pescado para “consumo indirecto”, es decir harina de pescado, casi toda ella para la exportación a China, Alemania y Japón.⁹

Y todo esto en manos de un reducido grupo de armadores pesqueros que monopolizan buena parte de la producción y tienen suficiente poder político como para influenciar permanentemente y en su favor sobre las decisiones del sector relativas a topes de pesca y la asignación de las cuotas. En efecto, 8 grupos empresariales dan cuenta del 60% de la pesca de anchoveta, y concentran el 82% de la producción de harina de pescado.¹⁰

Mientras ello ocurre, miles y miles de pequeños y medianos pescadores artesanales disputan lo que queda de los recursos del mar que no haya sido apropiado por los grandes armadores pesqueros, o trabajan para ellos sin capacidad propia de acumulación.

El resultado es una pesca monopolizada por grandes grupos empresariales, que pesca anchoveta y extrae algas y sargazo jugando al límite de la insostenibilidad de las especies, que exporta la mas abundante y barata proteína peruana, y que deja sin recursos para trabajar a la mayor parte de la pesca artesanal y que pone un serio limite al boom gastronómico peruano al limitar la provisión de algunos de sus insumos básicos.

c. En la agricultura

La expropiación de las haciendas por la reforma agraria de los años 70 dio lugar a una estructura de propiedad de la tierra dominada primero por las cooperativas agrarias de producción (predominantes en la costa) y las sociedades agrícolas de interés social (predominantes en la sierra). Después, con la excepción de las cooperativas azucareras, se produjo por presiones externas y dinámicas externas una parcelación masiva de estas formas asociativas, con lo que la mayor parte de la propiedad agraria en el Perú terminó en manos de pequeños propietarios parcelarios (costa) o comuneros (sierra).¹¹

En los últimos años, esta estructura del agro peruano dominada por la pequeña y mediana propiedad se ha visto alterada por un creciente proceso de reconcentración de la tierra en manos de un número pequeño de empresas que han acumulado en zonas costañas grandes extensiones de tierra para fines de agro-exportación.¹²

Cuatro han sido los mecanismos usados para este fin: la ampliación de frontera agrícola mediante proyectos de riego financiados / subsidiados por el estado, la ampliación de

⁹ Ministerio de la Producción, Anuario Estadístico 2010, Lima, 2011.

¹⁰ <http://www.bvl.com.pe/mila/Pesquera-Exalmar.pdf>

¹¹ Ver al respecto la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de 1984 y el III Censo Nacional Agrario de 1994.

¹² Zulema Burneo, El proceso de concentración de la tierra en el Perú, ILC, CIRAD, CEPES, Enero 2011.

frontera agrícola con uso de agua de pozo por iniciativa privada, la privatización de las cooperativas agrarias azucareras, y –en menor medida- la compra venta de tierras.

Un ejemplo reciente de como funcionan estas políticas que estimulan la concentración de la tierra ha sido el proceso de licitación de las tierras irrigadas por el recientemente concluido Proyecto Olmos, en la Región Lambayeque. El mecanismo de venta incluyó un subsidio del 50% del costo de cada hectárea irrigada (8,000 sobre 16,000 dólares americanos) y un menor costo por hectárea al que compraba extensiones más grandes. Casi toda la tierra de la primera subasta fue a manos del Grupo Gloria, que se consolida así como el grupo económico con más tierras en el Perú. En el camino, fue despedido del cargo el Ministro de Agricultura que se atrevió a proponer un mecanismo de financiamiento para que parte de la tierra se subsidiara los pequeños y medianos compradores.¹³

Ya para fines de los 90, en la costa ya existen cuatro grupos empresariales que poseen más de 20 mil hectáreas de tierra agrícola cada uno, con el grupo Gloria llegando a tener mas de 80 mil hectáreas en un escenario en el que 34 propietarios poseen casi un cuarto de millón de hectáreas.¹⁴

Y toda esta tierra está básicamente dedicada a responder a las demandas de mercados internos sin ser parte de una estrategia de producción de alimentos para el mercado interno, en el marco de una estrategia de seguridad alimentaria.

d. En la energía y el gas

La economía peruana consume energía de manera creciente, en la medida en que le crecimiento sostenido de los últimos años ha incrementado la demanda. Este consumo creciente de energía se explica por dos razones. Una, el aumento de la demanda del transporte urbano basado en automóviles individuales flotas de pequeñas unidades de transporte público que usan sobre todo petróleo, igualmente privadas. La otra, la ampliación o puesta en producción de grandes proyectos mineros, y –recientemente- las demandas energéticas de Brasil.

En respuesta a esta demanda, el Perú ha construido una matriz energética que depende fundamentalmente de un recurso fósil no renovable como el petróleo. Hasta fines de la década pasada el 55% de la energía consumida en el país era petróleo, y más de la mitad de ese petróleo era importado. Un 20% era electricidad, básicamente de origen hídrico, y 12% eran energía tradicionales como la leña. El gas apenas explicaba el 4% del consumo y las energías renovables eran marginales.¹⁵

¹³ <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1010&idS=251>

¹⁴ Ver <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/r-agra107/LRA107-07-19.pdf>

¹⁵ Ministerio de Energía y Minas, Balance Nacional de Energía 2008.

Las proyecciones gubernamentales apuntaban a mantener básicamente la matriz basada en energía fósil, pero con el petróleo aportando con 34% de toda la energía y el gas aportando el 33%. En relación con el gas, hay que anotar que su producción en el Perú es casi un monopolio del Consorcio Camisea, que extrae gas de lotes ubicados en la selva del Cusco y los transporta a Pisco para de ahí derivarlos al mercado de Lima o a la exportación.¹⁶

Y en relación al petróleo, el peso del importado caería a la cuarta parte del total, pero aumentaría el peso del petróleo producido en selva (lo que explica el reciente frenesí de concesiones en la Amazonía) cayendo también el peso de aquel producido en costa.

Habría también un crecimiento importante de la energía hídrica, pero sobre la base de grandes proyectos hidro energéticos que responden a las demandas del transporte y la minería, y ahora también del Brasil, que necesita energía para abastecer el desarrollo urbano, agroindustrial y minero de su Amazonía Occidental, demanda que se expresó y concretó en la negociación del Acuerdo Energético suscrito por los Gobiernos de Luis Ignacio da Silva y Alan García en Junio del 2010.¹⁷

Mientras tanto, las energías tradicionales prácticamente desaparecerían y las energías renovables seguirían siendo marginales en importancia.¹⁸

e. En el petróleo

El sector petrolero presenta características especiales pues la privatización de los activos del sector no fue total y la estrategia sectorial no es fundamentalmente exportadora sino más bien importadora para el abastecimiento del mercado interno.

En efecto, la estatal Petroperú no fue privatizada del todo pues retuvo para sí la refinería de Talara y parte del mercado de la comercialización de gasolinas y derivados. Aunque toda la actividad de exploración y extracción así como la mayor parte del mercado de gasolinas y derivados fue entregado al sector privado.

Como resultado, tenemos en la actualidad una estructura de producción petrolera en la que 7 empresas (mezcla de privadas y estatales extranjeras) controlan la producción. Buena parte de este crudo es pesado y no se puede refinar localmente por las limitaciones de nuestra capacidad de refinamiento, por lo que se exporta crudo pesado barato para

¹⁶

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Hidrocarburos/Anuario%202011/ANUARIO%2011/CAPITULO%204.pdf>

¹⁷ Ver en <http://gestion.pe/noticia/496063/peru-brasil-firmaron-acuerdos-energeticos>

¹⁸ Ministerio de Energía y Minas, Plan referencial de hidrocarburos 2007 – 2016 y Plan referencial de electricidad 2009 – 2017.

después importar crudos ligeros caros que sí pueden ser refinados localmente. Y, aun así, el refinamiento local no es suficiente y el país importa derivados.¹⁹

Las dos refinerías principales son las de La Pampilla (propiedad mayoritaria de Repsol de España) y Talara (propiedad de Petroperu). Petroperu tiene además las refinerías de El Milagro (Amazonas), Pucallpa (Ucayali), Conchan (Lima) e Iquitos (Loreto) mientras que Pluspetrol tiene la de Shiviayacu también en Loreto.²⁰ En cuanto a la venta de derivados, el mercado lo tienen Repsol, Primax, Pecsá, y Petroperu.²¹

6. Dos Aspectos Clave del Proceso: Las Concesiones y los Conflictos

a. Las concesiones

Un instrumento fundamental para entender la evolución del sector minero e hidrocarbúfero ha sido la política de concesiones. En el caso de la minería, el instrumento clave ha sido y es la cuadrícula minera (el mapa del territorio partido en cuadrículas) y la concesión como derecho del peticionario. Basta acercarse al INGEMMET y solicitar en concesión una cuadrícula vacía, para que esta sea otorgada. Después viene la demostración de que esta no está ubicada en área considerada protegida o de patrimonio cultural, la concesión puede ser mantenida en el tiempo sin ningún uso productivo contra el pago de un módico derecho de vigencia, y puede ser negociada con terceros, lo que ha generado un mercado especulativo de concesiones.

Una excepción ha sido el tratamiento dado a concesiones que ya estaban en manos del estado desde los años 70 pero que no habían sido puestas en producción. En estos casos, el estado sí ha negociado con las empresas interesadas un paquete de inversión en exploración y en explotación, que desde el 2002 ha incluido los Fondos Sociales. Un buen ejemplo es el del Proyecto Minero Las Bambas en Apurímac, concesionado a la minera suiza Xstrata.²²

Como resultado, a la fecha se han concesionado alrededor de 20 millones de hectáreas para actividades de exploración minera, aproximadamente el doble de las 10 millones de hectáreas que las reformas agrarias de los 60 y 70 recuperaron de las haciendas para las comunidades y los trabajadores agrarios. Una verdadera contra reforma agraria que

¹⁹ Ver <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/12/15/una-radiografia-a-la-produccion-y-consumo-de-petroleo-en-el-peru/> y también en Anuario Estadístico de Hidrocarburos 2011 del MINEM en <http://www.minem.gob.pe/publicacionesSector.php?idSector=5>

²⁰ Ver al respecto:

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/publicaciones/atlas/hidrocarburos/refinerias.pdf>

²¹ Ver José Távara y Arturo Vásquez, La industria del petróleo en el Perú: Contexto regional, condiciones de competencia y asimetrías en las variaciones de los precios de los combustibles

José I. Távara y Arturo Vásquez, PUCP, en

http://www.bvindecopi.gob.pe/colec/TavaraJ_VasquezA_Hidrocarburos.pdf

²² Ver Sirkka Korpela, Fondos Sociales en el Perú: Análisis XXX

aunque no traslada propiedad de los campesinos a los empresarios mineros, sí genera derechos de exploración y explotación sobre esa superficie para esos empresarios.

En el caso de los hidrocarburos, las concesiones de bloques para exploración y después para extracción han seguido el camino de la licitación internacional o el de la negociación bilateral. En ambos casos, a diferencia del caso minero, son negociaciones en las que las empresas interesadas han negociado con el estado un paquete de inversiones en actividades de exploración o extracción. Pero el resultado ha sido el mismo que en el sector minero: buena parte de la Amazonia y toda la parte centro y norte de la zona marina-costera del país están ahora concesionadas.

b. Los conflictos

En la medida en que se fueron dando concesiones y las actividades de exploración y después de extracción se fueron extendiendo por todo el territorio nacional, fue creciendo también el número y la trascendencia política de los conflictos generados en torno a estas actividades extractivas.

Así, cuando la Defensoría del Pueblo comenzó a reportar sobre los conflictos sociales en el país, la categoría socio ambiental, en la que se ubican las protestas de las poblaciones locales contra este tipo de actividades, eran poco más del 40% del total de todos los conflictos. Hoy día –en un país con muchos más conflictos registrados que hace una década– los conflictos socio-ambientales dan cuenta de más del 60% de todos los conflictos que ocurren en el Perú.²³

Y habiendo crecido en número, estos conflictos socio ambientales han crecido también en complejidad e importancia política. En efecto, si antes se trataba de conflictos locales que solamente involucraban a los actores sociales directos (población y empresa), en la actualidad se trata crecientemente de conflictos que trascienden el ámbito local para convertirse en temas regionales y nacionales, y que involucran a autoridades locales y regionales y al gobierno central.

El conflicto suscitado en torno al Proyecto Mina Conga por la resistencia de la población de las provincias de Celendín, Hualgayoc y Cajamarca –en la Región Cajamarca– a la imposición de este proyecto a cargo de la Empresa Yanacocha (sociedad entre la norteamericana Newmont y la peruana Buenaventura), se ha vuelto un caso emblemático. La resistencia la llevan adelante las poblaciones rurales locales, pero se suman sectores urbanos y poblaciones de otras provincias y se suma la mayor parte de las autoridades locales así como el Gobierno Regional.

²³ Defensoría del Pueblo, Reporte Mensual sobre Conflictos Sociales No.101, Lima: Julio 2012, en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos--Sociales-N-101---Julio-2012.pdf>

Al final, el conflicto ya no es solamente sobre la viabilidad de un proyecto minero, sobre las competencias de los gobiernos sub nacionales en la gestión de su territorio y en las decisiones sobre los mega proyectos que en ellos impactan, y sobre visiones alternativas sobre el desarrollo de una región como la de Cajamarca. Y se vuelve también un parte-aguas que obliga a nuevos alineamientos sociales y políticos y que incluso precipita la caída de dos gabinetes.

7. Una síntesis del extractivismo neoliberal peruano

Se trata de una organización general de la economía peruana dominada por las grandes inversiones en minería e hidrocarburos, y que en esos sectores –como también en la agricultura, la pesca y la energía- se han priorizado las grandes inversiones con tendencia a una concentración en grandes grupos empresariales.

Y en todos los casos, con excepción del petróleo, los procesos productivos se organizan en respuesta a demandas de los grandes mercados externos, como el de USA, Europa y los BRICs, sobre todos China. Incluso en el caso del gas, que en parte se busca dedicar al mercado interno, en gran medida se apunta también a mercado externo por la vía de la exportación directa y la exportación –ahora sí con valor agregado- de productos de la industria petroquímica.

Pero hay también una dimensión institucional, una forma de organización del Estado que promueve y protege esta visión del desarrollo y estas grandes inversiones por encima de toda otra consideración económica, social o ambiental. Es por ello que la entrega de concesiones es a derecho del peticionario y otorgada directamente desde Lima sin información ni menos consulta a las autoridades regionales y locales ni a la autoridad ambiental.

Por eso también, pese a que como país suscribimos el Convenio 169 de la OIT desde la década de los 90, los procesos de participación ciudadana en las audiencias públicas de los EIA han sido a la medida de las empresas y recién en estos meses se está terminando de reglamentar la Ley de Consulta, cuya aprobación solo fue posible por presión de las organizaciones sociales y de la opinión pública en el contexto generado por el “Baguazo”²⁴, conflicto final de la huelga amazónica del 2009 contra la imposición de decretos pro empresariales no consultados con los pueblos indígenas.

De la misma manera, la evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental ha quedado hasta ahora en los ministerios que promueven los grandes proyectos, ignorando también la existencia del Ministerio del Ambiente y de los Gobiernos Regionales y Locales.

Finalmente, hasta hace muy pocos años, la evaluación y la fiscalización ambiental estaban en manos de los propios ministerios de la producción encargados de la promoción de las inversiones, en un caso de flagrante conflicto de interés.

²⁴ Enfrentamiento entre policías y nativos en la Curva del Diablo, cerca a Bagua y en la Estación Petrolera 6, con saldo de 23 y policías y una decena o más de nativos muertos.

En suma, pese a que en entre los años 90 y el presente en el Perú se ha creado una autoridad ambiental –primero en CONAM y después el MINAM- y se ha consolidado un proceso de descentralización con la creación de Gobiernos Regionales y el fortalecimiento de los Gobiernos Locales, la gestión de las actividades extractivas sigue siendo en base al diseño de Estado que nos dejó la dictadura de Fujimori, y es perfectamente funcional a los intereses de las grandes corporaciones interesadas en nuestros recursos, en detrimento del medio ambiente y las poblaciones locales.

8. De la Gran Transformación a la Gran Frustración

Una síntesis apretada del gobierno de Ollanta Humala es la de la completa frustración de la promesa de la transformación.²⁵ En efecto, en relación con los sectores que hemos discutido líneas arriba, podemos enumerar las oportunidades perdidas.

- En minería, una negociación con el empresariado minero centrada en un aporte voluntario adicional de 3 mil millones de soles vía un impuesto extraordinario, un gravamen voluntario y cambios en las tasas de regalías. Pero todos estos pagos serán considerados costo de producción y por ende descontados del pago del impuesto a la renta. Y nada de nuevas consideraciones ambientales y sociales. El resultado, un aporte menor del esperado que les garantiza a los empresarios la continuidad básica del modelo. Y un Presidente de la República que pone nuevas condiciones al Proyecto Conga que sus dueños ignoran, y que anuncia una Nueva Minería pero sin ser capaz de lograr un acuerdo en su gabinete para anunciar cambios que realmente sean de trascendencia.
- En agricultura, continuidad de un proceso de concentración de la propiedad de la tierra para fines de exportación, sin tomar ninguna medida para esta tendencia que viene ya desde los años 80. Caso emblemático ha sido la continuidad de una concesión del proyecto Olmos diseñada para darle más tierra a los grupos económicos con más capacidad de compra y el despido de un Ministro que propuso una alternativa para democratizar esa concesión. Se anuncia una ley para poner límites a la propiedad de la tierra y otra para colocar impuestos progresivos al tamaño de la propiedad, pero no se hace nada concreto al respecto.
- En pesca, se mantiene la estrategia de pescar lo más posible para harina de pescado para la exportación, y se mantiene el sistema de cuotas que favorece a los grandes consorcios pesqueros. Dura muy poco en el cargo una vice Ministra de Pesca que se enfrentó a los armadores pesqueros de la merluza, defendidos personalmente por su Primer Ministro, mientras continua la depredación de los recursos del mar en perjuicio de miles de pescadores artesanales y los consumidores.

²⁵ Ver Carlos Monge, Humala y las industrias extractivas. Poca transformación y mucha continuidad, en Perú Hoy No. 21, Desco: Lima, Agosto 2012.

- En energía, se anuncia el inicio del tan anhelado Gasoducto del Sur del Perú, para abastecer de energía limpia y barata a los hogares, transportes e industrias del empobrecido sur andino, y para alimentar proyectos petroquímicos en el sur del país. Pero en su Mensaje a la Nación de 28 de Julio, el Presidente Humala sorprende al sur y al país anunciando un nuevo ducto hacia la zona de Pisco a cargo del mismo consorcio Camisea, y el retiro de Petroperu y del financiamiento del Estado del Gasoducto del Sur. Sin transportar metano ni etano (lo que le daba rentabilidad) ni tener apoyo estatal (lo que subsidiaba el componente social de distribución de gas al sur andino), el Gasoducto del Sur Andino ya no tiene rentabilidad y en la práctica muere. El Consorcio Camisea sigue siendo el dueño absoluto del transporte de gas y potencial beneficiario de cualquier proyecto de masificar su consumo en el sur con mecanismos de mercado.
- En petróleo, se mantiene hasta estos momentos la estrategia de repotenciar Petroperu con su ingreso a actividades de exploración y una fuerte inversión en la modernización de la refinería de Talara, para poder procesar crudo pesado (y ya no tener que importar ligeros) y para bajar los contenidos de azufre en la gasolina, acercándonos a los estándares internacionales. Pero es evidente que Repsol no quiere la modernización de Talara pues tendría que hacer inversiones equivalentes en La Pampilla. Y el relanzamiento de la estatal petrolera es atacado permanentemente por la derecha política, empresarial y mediática. Y hay presión política sobre el MEF para que niegue financiamiento a Talara. Frente a esta campaña en contra el relanzamiento de Petroperu, y visto su comportamiento en relación con el gas, hay dudas fundadas sobre la capacidad del Presidente Humala de resistir a las presiones empresariales y mediáticas.

9. El debate sobre la transición en el Perú

a. Un debate que se enriquece

Como resultado de la resistencia social a los grandes proyectos extractivos en minería, petróleo e hidro-energía; la preocupación por la creciente dependencia de nuestra economía respecto de las exportaciones de commodities y el riesgo de shocks económicos externos que enfrentamos²⁶; los ejemplos internacionales de políticas alternativas como las de Costa Rica (no minería de tajo abierto) y Ecuador (petróleo Yasuni queda bajo tierra), y las reflexiones suscitadas a partir de los textos de Eduardo Gudynas y el CLAES, en el Perú se ha generado un debate sobre la crisis del extractivismo neoliberal heredado de los 90 y sobre las limitaciones del neo extractivismo redistributivo vigente en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

²⁶ Preocupación que recientemente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha hecho suya. Ver Alicia Bárcena, Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina, Abril 2012, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/33638/P33638.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

Un primer resultado de este debate fue la constitución de un grupo de discusión que abordó la temática desde una perspectiva sectorial con énfasis en la organización económica de cada sector. Estos textos fueron editados y publicados en un esfuerzo conjunto de CLAES y Red GE y han merecido recientemente una segunda edición.²⁷

Pero el debate abierto den torno al proyecto Mina Conga en Cajamarca ha puesto también en la agenda el tema de los marcos institucionales para la gestión de los sectores minero (y extractivo en general) y ambiental. En efecto, la permanente fricción entre el GR Cajamarca y el Gobierno Central primero en torno a la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial, y después en torno a las competencias regionales para proteger cabeceras de cuenca y declarar la inviabilidad de Mina Conga, ha estimulado abierto un debate sobre los roles de los diversos niveles de gobierno en las decisiones que tienen que ver con los grandes proyectos extractivos.

De la misma manera, las agenda del primer Ministro del Ambiente del gobierno de Ollanta Humala, que incluía trasladar del MINEM al MINAM los EIAs y del MINAG al MINAM la Autoridad Nacional del Agua (ANA), abrió las puertas a un debate largamente reclamado por los sectores ambientalistas sobre los roles de los diferentes ministerios en estas grandes decisiones.

Como resultado, el debate actual sobre el diseño de una estrategia post extractivista, que reemplace a la actual estrategia extractivista neoliberal ya en crisis, ya no puede limitarse a la dimensión económica y debe incluir la dimensión institucional.

De hecho, por ejemplo, la propuesta de Nueva Minería preparada por el Movimiento Tierra y Libertad y la Central Unitaria de Trabajadores, y después asumida como propia por una veintena de partidos de izquierda y organizaciones sociales, trata por igual ambas dimensiones.²⁸

En el plano regional, la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) ha generado un proceso interno sobre los límites del extractivismo y las estrategias de transición post extractivista que se centra en cuatro temas fundamentales: la diversificación económica, el cambio de la matriz energética, la reforma de los marcos institucionales, los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado.²⁹

²⁷ Transiciones, post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú, Lima: CLAES-RED GE, 2012 (esta es una segunda edición, con un prólogo actualizado, de un texto publicado en el 2010).

²⁸ Ver “Por una minería respetuosa del ambiente y de los derechos de las poblaciones locales. Por una minería al servicio de una estrategia sostenible e inclusiva de construcción del buen vivir”, Lima agosto 2012.

²⁹ Ver materiales de debate en <http://www.redextractivas.org/es/>

De la misma manera, el CLAES ha seguido con su trabajo de investigación, capacitación y difusión sobre la construcción de alternativas al extractivismo³⁰, y junto con el CAAP de Ecuador promueven un espacio de difusión y debate abierto sobre estos temas.³¹

Queda pendiente, por supuesto, abordar de manera más sistemática la dimensión propiamente cultural del extractivismo en el Perú. Es decir, aquella dimensión que da cuenta de la manera como la población –en todos sus sectores- se aproxima a la naturaleza con una visión utilitaria, crematística y cortoplacista, sin una preocupación por la reproducción de los sistemas que nos albergan en el mediano y largo plazo.

b. Los elementos económicos de la transición: diversificación y democratización para la seguridad alimentaria y la seguridad con transición energética

En respuesta a la conformación económica específica del extractivismo neoliberal peruano y teniendo claras las limitaciones de la respuesta neo extractivismo de los gobiernos progresistas de la región, en Perú parece necesaria una triple transición: de sectores, de actores y de destinos.

En efecto, el extractivismo peruano consiste en una organización de la vida económica, particularmente de la explotación de los recursos naturales, que se caracteriza por estar dominada por la extracción de los recursos naturales no renovables –particularmente la minería-, por estar monopolizada por las grandes corporaciones, y por estar orientada hacia los mercados externos.

En respuesta, una estrategia de diversificación económica en el marco de una transición post extractivista reclama:

- i. Que la minería no siga siendo el motor del crecimiento ni la fuente principal de renta pública. Es necesario que esos roles sean asumidos por otros sectores de la economía con mayor potencial de generación de empleo directo y con mayor sostenibilidad ambiental.
- ii. Que se democratice la propiedad y la producción en esos otros sectores con potencial de sostenibilidad e inclusión. La alternativa a la minería son la agricultura y la pesca, por ejemplo. Pero la agricultura y la pesca monopolizada por grandes corporaciones, depredadora del medio ambiente ni orientada a la exportación, sino la pequeña y median agricultura y la pesca artesanal generadoras de empleo y amigables con el medio ambiente
- iii. Que reoriente la producción agrícola y pesquera hacia el mercado interno, en el marco de una estrategia de seguridad alimentaria.

³⁰ Ver <http://www.ambiental.net/claes/>

³¹ Ver <http://www.extractivismo.com/>

El objetivo económico sería pues salir de la actual y creciente dependencia minera con base a una agricultura y una pesca (y turismo, ganadería, etc.) democratizadas, ambientalmente amigables, socialmente inclusivas, y orientadas a responder a los retos de la seguridad alimentaria.

c. Los elementos institucionales de la transición: autoridad ambiental descentralizada y pleno ejercicio de los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado

En el Perú, la dictadura de Alberto Fujimori diseñó una organización del estado funcional a la estrategia de promoción de las grandes inversiones en la explotación de los recursos naturales. Su característica central fue y sigue la de ministerios sectoriales orientados a promover las grandes inversiones (energía y minas, agricultura y ganadería, producción, transportes y comunicaciones, etc.) si autoridades ambientales ni sub-nacionales fuertes.

La respuesta post extractivista en este terreno de la organización del estado debe darse en una triple dimensión:

- i. El fortalecimiento del Ministerio del Ambiente, trasladándole la responsabilidad de gestión de los estudios de impacto ambiental y del agua (Autoridad Nacional del Agua), fortaleciendo su capacidad de evaluación y fiscalización ambiental, aprobando una buena Ley de Ordenamiento Territorial con base en ejercicios serios de zonificación del territorio.
- ii. El fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales, estableciendo que la gestión de los estudios de impacto ambiental y de las concesiones son competencias compartidas entre el MINAM y los gobiernos sub nacionales en los que se desarrollan las grandes inversiones extractivas.
- iii. La revisión e inmediata implementación de la Ley de Consulta y su Reglamento para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, extendiendo este ejercicio a las poblaciones no indígenas impactadas por los grandes proyectos de inversión.

En este contexto, es necesario también revisar los instrumentos de gestión, con EIAs mas exigentes, con evaluaciones ambientales estratégicas, con una nueva lógica de concesiones sujetas a los que establezcan la zonificación y e ordenamiento territorial previos, etc.

En este mismo contexto, hay que revertir al estado las concesiones mineras solicitadas para fines especulativos, someter los nuevos proyectos extractivos en diseño a procesos de consulta y a estándares de EIAs y EAEs más exigentes, así como revisar los EIAs que ya han sido aprobados durante las gestiones de Alejandro Toledo y Alan García, pues la experiencia reciente de los EIAs de Tia Maria y Conga demuestra que fuero aprobados con

ligereza por administraciones más interesadas en sacar adelante las inversiones que en cautelares los intereses de la gente y proteger el medio ambiente.

d. Los elementos culturales de la transición (la gran tarea pendiente)

Es más que evidente que el extractivismo vigente en todas sus formas es expresión y alimento de una cultura inmediatista, utilitaria, crematística, de relación de los seres humanos con la naturaleza que viene de largo en nuestra historia y que está presente en todos los sectores sociales.

Esta cultura se expresa globalmente en índices globales de consumo per cápita que los recursos de la tierra no pueden sostener, en una huella ecológica per cápita altísima y creciente, en un calentamiento global que nos amenaza a todos.

Pero es también parte de la cultura, de la forma de relacionarse con la naturaleza, que –en respuesta a necesidades urgentes de sobrevivencia y en afanes inmediatos de aumento del consumo material, impregna el comportamiento productivo y el consumo de las mayorías pobres del planeta.

Cambiar esta cultura, desarrollar una cultura popular de la producción y del consumo que sea ambientalmente sostenible es una tarea monumental, pero indispensable para que los cambios propuestos en la dimensión económica e institucional sean sostenibles en la medida en que expresen y se sustenten en una nueva hegemonía cultural, en una mayoría ciudadana que se suma parte de la naturaleza, y no solamente usuario y consumidor de la misma.

e. La dimensión temporal de la transición

Finalmente, es importante insistir en que una transición de la magnitud de la que se propone, en sus dimensiones económicas, institucionales y especialmente culturales, no puede pensarse como resultado inmediato de dos o tres medidas legislativas o decisiones ejecutivas. Estamos hablando pues de una transición en un horizonte temporal mediano y largo que ciertamente medidas inmediatas e impostergables pero cuyos resultados tendrán que darse a los largo del tiempo.

Pero, como siempre, el mediano y el largo plazo empiezan cada día, y –contra lo que suele decirse- en este caso lo importante no puede distraernos de lo urgente.

Las elecciones regionales y locales del 2014 y las presidenciales del 2016 están a la vuelta de la esquina. De hecho, los sectores progresistas y las organizaciones sociales del país –enfrentados de manera cotidiana a las consecuencias del extractivismo y decepcionados por la gran frustración del gobierno del Presidente Humala- están moviéndose ya para organizar alternativas políticas para esos procesos electorales.

El reto es pues que la construcción de esta nueva opción social y política progresista, liberada ya de la ilusión nacionalista, asuma como suya a apuesta por la transición post extractivista y la convierta en propuesta alternativa de gobierno local, regional y nacional en estos meses años por venir.