

Prólogo

Las industrias extractivas están en una fase expansiva sin precedentes. Diversos instrumentos y procesos afianzan esta tendencia: el otorgamiento de derechos especiales a los inversionistas a través de acuerdos comerciales, las políticas de promoción y subsidios –como los contratos de estabilidad–, el acelerado otorgamiento de concesiones de lotes y territorios para la exploración y explotación de los recursos, entre otros. La reacción de las poblaciones locales a esta expansión se ha ido ampliando y las disputas locales, expresadas en los conflictos socio ambientales por el acceso a recursos naturales escasos, así como por el uso de los beneficios de su explotación, desde los diversos territorios, han aumentado dramáticamente en toda la región.

La dependencia histórica de la explotación de los recursos naturales, principalmente mineros y de hidrocarburos, ha contribuido a la amplia legitimidad del discurso extractivista en los países andinos. Para muchos, plantear rutas de desarrollo que sugieran disminuir o limitar esta explotación parece inviable. Nos cuesta imaginar de otra manera el progreso del país. De ahí que más de uno piense que resulta insensato desaprovechar la cada vez más voraz demanda internacional por los recursos naturales. La perspectiva de un desarrollo que se sostiene en esta visión extractivista privilegia el corto plazo, el aquí y ahora, y evita la responsabilidad de mirar estos procesos desde las implicancias que este modelo de desarrollo tiene para las generaciones futuras.

A las críticas en materia de los límites para promover la inclusión por parte del modelo primario-exportador, se agregan las evidencias de los graves impactos ambientales y climáticos derivados de este proceso. Diversos aspectos nos obligan a discutir las alternativas y transiciones hacia otros desarrollos: la crisis del cambio climático, la crisis alimentaria, la crisis energética, así como la vulnerabilidad de nuestras economías que dependen del precio internacional de los recursos naturales –esto nos recuerda la crisis financiera internacional–.

Los impactos de estas crisis son inminentes y no podemos evitar los retos que se nos plantean. Cuanto antes iniciemos este debate será mejor. Cuanto más libres seamos para pensar otras formas de desarrollo y aprender de aquellas que viven en mejor armonía con la naturaleza, mejor estaremos. Se necesita incluir al análisis dimensiones todavía subestimadas ante la euforia extractivista como son la sostenibilidad y la calidad de vida de las próximas generaciones. Los retos de largo plazo de este modelo caen por su propio peso y los países que reaccionen antes a este dilema tendrán seguramente mejor capacidad de adaptación para enfrentar la transformación productiva y de consumo que nos exigirán los próximos años.

Hoy, en el Perú, la disputa por visiones encontradas sobre hacia dónde orientar los modelos de desarrollo local se expresan de manera cada vez más evidente. Desde las resistencias locales a los procesos de instalación de minas, bajo la consigna “agro sí, mina no”, como la lamentable crisis de Bagua de 2009 –en la que indígenas y pobladores amazónicos se movilizaron rechazando los decretos legislativos de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que facilitaban las inversiones en la explotación de los recursos

naturales—, hasta los esfuerzos de los Gobiernos locales y regionales por desarrollar planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo concertados en zonas en las que una parte importante de su territorio está ocupado por concesiones mineras.

Los modelos de desarrollo se disputan. Lo vemos incluso en la celebración de la gastronomía nacional y sus pequeños productores agrarios: ahí el Estado a la vez que premia la producción agroecológica de una comunidad campesina otorga esas mismas tierras en concesión para la exploración y explotación minera.

Las disputas de dónde sí y dónde no desarrollar actividades extractivas están a la orden del día e incluyen una discusión de modelo de desarrollo, en la cual las poblaciones locales demandan no solo participar y ser consultadas sobre la definición de las actividades extractivas en la zona, sino que insisten en el reconocimiento del valor del papel de los ecosistemas y los recursos naturales como fuentes de vida, y otras opciones de desarrollo para esas localidades.

Las propuestas para mejorar la distribución de la renta derivada de estos procesos, y realizar los ajustes necesarios para evitar impactos sociales y ambientales, son necesarias y urgentes en un país como el Perú. Constituyen la agenda mínima para atender los problemas derivados de este modelo de desarrollo, pero no son suficientes desde una perspectiva global.

A partir de esta constatación nos hemos encontrado con diversas organizaciones, expertos, líderes sociales y políticos que, comprometidos con estas reformas, constituyen solo parte de un proceso. Es necesario, también, profundizar en propuestas de corto plazo para dirigirnos hacia planteamientos de largo plazo. Solo así seremos capaces de pensar otras rutas de desarrollo que tengan capacidad de articular de manera más armónica la relación entre las necesidades de subsistencia de la humanidad y la naturaleza.

En esta búsqueda de alternativas al extractivismo, encontramos a nuestro buen amigo Eduardo Gudynas quien, con dedicación y convicción admirables, está impulsando esta reflexión en la región, y ha desarrollado la propuesta conceptual de las transiciones hacia el postextractivismo junto con el equipo del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). Además, este proyecto se ha ido enriqueciendo gracias a los procesos de intercambio que se han llevado a cabo en diversos países de la región. Desde el Perú, el aporte proviene de la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE).

Este libro es producto de ese valioso proceso de intercambio que iniciamos en Perú en junio de 2010, y al que animamos a participar a expertos y amigos como Carlos Monge y Claudia Viale, del Revenue Watch Institute; a Epifanio Baca y Javier Azpur, del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC); a José De Echave y Juan Carlos Sueiro, de CooperAcción; a César Gamboa, de Derecho Ambiente y Recursos (DAR); a los economistas Pedro Francke y Vicente Sotelo, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); a Ernesto Ráez de Centro de Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Cayetano Heredia (CSA-UPCH); y a Martin Scurrah, del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Durante estos meses, un animado intercambio de ideas entre expertos y líderes sociales nacionales ha enriquecido este debate. La búsqueda de alternativas al extractivismo viene alimentando valiosas confluencias y procesos creativos que articulan academia, movimientos sociales y actores políticos. Una expresión de este proceso de confluencia se dio en el mes de marzo de este año en el contexto del Seminario Alternativas al Extractivismo, impulsado por 16 organizaciones nacionales, y desde el cual se vienen articulando propuestas para atender los problemas de la gobernabilidad social, ambiental y económica de las industrias extractivas.

Este proceso se ha iniciado y desde las confluencias nacionales y regionales se irá enriqueciendo. Esta publicación es el primer producto, en una primera etapa, de intercambio desde el Perú.

Pensando las transiciones hacia el postextractivismo desde el Perú

Una de las principales virtudes de este proceso es que nos permite ampliar, profundizar y enriquecer colectivamente la propuesta conceptual de las transiciones al postextractivismo y las alternativas al extractivismo. En este proceso, los aportes de **Eduardo Gudynas** desde la propuesta conceptual sobre transiciones postextractivistas han sido fundamentales y constituyen el punto de partida para la discusión.

El artículo de Gudynas desarrolla la propuesta de transiciones al postextractivismo como base para las transiciones hacia otros desarrollos. Gudynas ordena el debate, plantea una ruta y propone una definición de transiciones al postextractivismo, así como sus dinámicas, componentes y características.

Específicamente, asevera que las transiciones no implican prohibir todas las formas de extractivismo, sino que exigen la necesidad de alternativas que permitan redimensionar el peso de los sectores extractivos en nuestras economías. Así, propone dejar de depender económicamente del extractivismo y llama a sincerar los verdaderos costos sociales y ambientales de estos procesos que, lamentablemente, hoy no son contabilizados y que —siendo subvencionados con los impactos que generan— afectan la calidad de vida de la población y la naturaleza. Para ello, desarrolla los componentes destacados del proceso de transiciones que deberían ser considerados en el proceso de transformación de los modelos de desarrollo. En esta ruta de las transiciones, Gudynas describe tres tipos de extractivismo que nos permiten identificar una ruta secuencial de cambios en la perspectiva de corto, mediano y largo plazo: extractivismo depredador, extractivismo sensato y extractivismo indispensable.

Desde la perspectiva de la secuencia del proceso de transiciones, Gudynas también nos advierte sobre aquello que denomina la trampa asistencialista. Identifica cómo muchos Gobiernos progresistas han impulsado reformas importantes (regulaciones de mercado, reforma tributaria, entre otros) que les han permitido aumentar los ingresos fiscales y destinarlos a la expansión del gasto social y programas de lucha contra la pobreza. Gudynas enfatiza que, en estos casos, se han terminado acentuando las estrategias extractivistas y se han constituido lo que él

define como “neextractivismo progresista”. Este, si bien tiene ventajas instrumentales en el corto plazo, no constituye, en el largo plazo, una solución al problema del extractivismo como modelo de desarrollo.

Las reflexiones sobre la viabilidad del enfoque de transiciones al postextractivismo en el Perú están a cargo de **Carlos Monge, Claudia Viale, Epifanio Baca y Javier Azpur**. Los autores hacen un balance de los retos y se preguntan ¿cómo pensar alternativas al extractivismo si existe una gran dependencia del presupuesto público de los ingresos provenientes de las actividades extractivas, en particular el de los Gobiernos subnacionales? Este artículo muestra la creciente importancia de los escenarios subnacionales para el debate extractivismo-postextractivismo. Los autores describen diversos procesos nacionales que han colocado en el centro de la discusión nacional esta búsqueda de alternativas: la creciente resistencia de los movimientos indígenas y campesinos; la continuidad de la pobreza y de la exclusión en las zonas en donde se desarrollan las actividades extractivas; el avance de los Gobiernos y poblaciones locales en la promoción de las consultas ciudadanas; y la zonificación y el ordenamiento territorial, como mecanismos locales para definir los modelos de desarrollo local. Estas disputas ya se presentan en el territorio nacional y estuvieron presentes en las elecciones regionales de 2010. Más aún, probablemente, constituirán retos para los Gobiernos regionales recién elegidos de Cajamarca, Cusco, Junín, Piura y San Martín. Finalmente, los autores proponen un primer avance en la identificación de alternativas para una agenda postextractivista en el Perú. En ella, se identifican propuestas de generación y distribución de ingresos fiscales, generación de divisas, abastecimiento energético, generación de empleos directos e indirectos en las economías regionales y locales, así como de marcos institucionales que respondan a los retos de la sostenibilidad, la participación y la descentralización.

La degradación ambiental y sus impactos —proceso cada vez más acelerado y nocivo— evidencia la necesidad de dar otro paso en el debate y los instrumentos de regulación de las industrias extractivas: priorizar en el proceso de transiciones la centralidad de aplicar un marco de regulación de los estándares ambientales. **Ernesto Ráez** nos advierte cómo el enfoque extractivista parte de una visión que instrumenta una cosmovisión que ve a la naturaleza como un objeto de dominación y tiende a instrumentalizar los recursos naturales no renovables (minerales e hidrocarburos), así como los recursos renovables (agua, fuentes de energía no fósil, fauna acuática y terrestre, madera, etc.). Desde esta perspectiva, Ráez plantea algunos desafíos ideológicos que enfrenta el pensamiento postextractivista desde los que se enfatiza que la transición postextractivista deberá priorizar la transformación de las prefiguraciones simbólicas de nuestra relación con la naturaleza. Para terminar, el autor propone algunas rutas prioritarias para este camino de transiciones desde la perspectiva medio ambiental.

José De Echave se pregunta si es posible que la minería crezca siguiendo las tasas que las empresas y las autoridades peruanas pretenden: ¿acaso la orientación general a seguir es hacer extractivismo minero hasta que el recurso se agote? El análisis del autor nos presenta un

valioso estado de la cuestión de la minería en el Perú y, desde la perspectiva de análisis del extractivismo depredador, sensato e indispensable propuesto por Gudynas, sugiere pistas para caminar hacia una transición en el sector de minería, que entre otras cosas permita quebrar el predominio de la autorregulación privada.

La lucha contra el cambio climático y la crisis energética mundial evidencian la urgente necesidad de plantear rutas alternativas. Desde el análisis de la política energética y sus limitaciones, **César Gamboa** nos propone una interesante ruta para pensar el postextractivismo desde la necesidad de promover un desarrollo energético sostenible. Gamboa señala, con agudeza, cómo los compromisos que se vienen desarrollando a nivel global en la lucha contra el cambio climático constituyen ya los primeros pasos para estas transiciones. El autor identifica rutas para las transiciones hacia una menor dependencia de los hidrocarburos y el cambio en la matriz energética como parte de este proceso de transición.

Pedro Francke y Vicente Sotelo le ponen números al debate y plantean una pregunta central: ¿es económicamente viable una economía postextractivista en el Perú? Para un país como el nuestro, en el que los recursos fiscales son altamente dependientes de los aportes derivados de la explotación de los recursos naturales, esta pregunta es central. En este artículo, los autores plantean un significativo esfuerzo por cuantificar los efectos de la actividad primario-extractiva en un conjunto de variables de la economía nacional, con el interés de analizar la viabilidad de alternativas al actual patrón de crecimiento económico del país. El ejercicio busca responder qué hubiera pasado si a fines de 2006 se aplicaban políticas que eliminaban o restringían el sector extractivo, sobre las cuentas fiscales y el sector externo. Los resultados son más que ilustrativos y constituyen un muy valioso aporte para el debate de la viabilidad de las políticas de transición.

El análisis de **Martin Scurrah** plantea algunas rutas de comprensión y propuestas alternativas en relación con los desafíos que implican los retos del cambio climático, la crisis energética, el agotamiento de los recursos naturales en la estructura agraria del país y las políticas públicas agrarias. El autor desarrolla la importancia de repensar el modelo de desarrollo agrario, desde la perspectiva de las transiciones hacia un postextractivismo, de cara a evitar los costos económicos y trastornos sociales que podrían devenir de medidas tardías para atender estas problemáticas. Scurrah propone, con agudeza y rigurosidad analítica, estrategias de transición inmediatas en el sector agrario que podrían poner al país en el camino hacia el desarrollo sustentable.

Una aproximación novedosa, en este debate de las transiciones, es el que nos propone **Juan Carlos Sueiro**, desde el análisis de la industria pesquera. En este artículo el autor realiza un exhaustivo estudio del caso de la anchoveta. Presenta, así, los principales rasgos de la extracción pesquera, desde la perspectiva del postextractivismo, que tiene como principales características el enfoque ecosistémico en la administración de las pesquerías y la redefinición de la matriz productiva, hasta la llegada de los productos al consumo de las personas, peruanas y del mundo.

Todos los artículos constituyen un importante aporte para la identificación de medidas y propuestas alternativas que puedan orientar nuestro camino hacia otros desarrollos, que permitan evitar o, por lo menos, amortiguar los impactos negativos de la dependencia y costos sociales y ambientales de la estrategia extractivista. Este libro, además de participar en el debate en el Perú, quiere ser un instrumento que contribuya con propuestas alternativas de políticas públicas para los próximos años.

Agradecimientos

Queremos agradecer especialmente el trabajo comprometido de los autores, quienes aceptaron el inmenso reto que les planteamos desde la RedGE de ordenar el debate de las transiciones hacia el postextractivismo y alternativas al extractivismo desde sus diferentes temas. El mérito de sus aportes, además de la calidad de sus análisis, tiene el ánimo de iniciar la discusión de ideas y ensayar alternativas concretas en un debate muy inicial, que ha implicado mirar con creatividad y perspectiva de largo plazo los retos que el extractivismo plantea para nuestro país. Quiero agradecer especialmente a Eduardo Gudynas, quien nos inició en esta discusión y que ha sido un importantísimo animador, amigo y aliado de este proceso.

Armando Mendoza ha sido un colaborador fundamental en la elaboración de este libro. Enriqueció el debate, alimentó con preguntas y apuntes a cada uno de los articulistas en el proceso de elaboración de los textos, animando a los autores a precisar sus ideas y propuestas.

Quiero agradecer especialmente el trabajo del equipo RedGE: a Anali Soto, responsable de este proceso, y a Ana Romero, quienes han hecho que, con su atención y cuidado, sea posible esta publicación.

La publicación de este libro no habría sido posible sin el apoyo de Secours Catholique Caritas Francia, a través de la confianza y el apoyo de Hilda Carrera, quien apostó por este proceso de discusión y aterrizaje de ideas en el contexto peruano, como un aporte al debate regional de alternativas al extractivismo. Queremos agradecer también a nuestros amigos de Oxfam, quienes participaron en el proceso y nos apoyaron también en la impresión de este libro.

El aprendizaje de este proceso ha sido muy rico y constituye un punto de partida para la reflexión y acción social en la búsqueda de alternativas al extractivismo desde el enfoque de transiciones al postextractivismo. A nombre de los autores, de CLAES y de la RedGE, afirmamos nuestro compromiso en esta búsqueda y esperamos que este libro sea un aporte a este proceso en el Perú y la región.

Alejandra Alayza Moncloa
Coordinadora Ejecutiva
Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE

Lima, 15 de abril de 2011