

La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos:

¿Oportunidades de transformación?

Lorena De la Puente
Eduardo Ballón

La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos: ¿Oportunidades de transformación?

Lorena De la Puente & Eduardo Ballón¹

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



¹ Eduardo Ballón es consultor e investigador para la ONG DESCO (Perú). Lorena De la Puente es asociada de programa para el Natural Resource Governance Institute (Perú).

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	EL CENTRALISMO EXTRACTIVISTA EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.....	7
2.1.	La descentralización político-administrativa	7
2.2.	La cadena de valor	9
	Dibujando el mapa: planeamiento territorial	10
	Asignando roles y condiciones de acceso	11
	Aprovechamiento sostenible, control y fiscalización	11
2.3.	El centralismo extractivista.....	12
III.	GOBERNANZA DE LAS EXTRACTIVAS BAJO MODELOS CENTRALIZADOS	15
3.1.	Exclusión inicial en fases de planeamiento	15
3.2.	Facultades condicionadas	19
3.3.	Uso de discursos extractivistas.....	21
IV.	APORTES FINALES: HACIA UNA GOBERNANZA TERRITORIAL	26
4.1.	Condiciones básicas: medio ambiente y participación.....	28
4.2.	Desarrollo de capacidades territoriales.....	30
4.3.	Sostenibilidad ante la transición energética global	33
V.	REFERENCIAS	35

I. Introducción

Los gobiernos de la región andina enfrentan el reto de mejorar los mecanismos de gobernanza para que más voces participen en las grandes decisiones relativas a la actividad hidrocarburífera y minera. Entre las decisiones más importantes, están los criterios y el proceso de entrega de concesiones, mitigación y prevención de impactos socio ambientales y el uso de renta. De la misma manera, la ciudadanía de las regiones extractivas tiende a demandar respuestas a los riesgos o impactos vividos tras la convivencia con estas actividades y, sobre todo, a compartir los beneficios económicos que se producen.

En respuesta a esta demanda, se han establecido modelos de gobernanza extractiva que discursivamente defienden la participación de las autoridades y la ciudadanía de los territorios en donde se realizan actividades extractivas; sin embargo, en la práctica, se impide una real capacidad de influencia desde los niveles subnacionales. Como se discutirá, la prioridad asignada a la expansión de la actividad extractiva como fuente central de ingresos públicos es una clara barrera para una efectiva descentralización de la toma de decisiones. Así, mientras que las grandes decisiones se toman desde el Gobierno Central, la prevención y la resolución de las demandas por una mejor gobernanza del sector se gestionan desde una relación directa entre los poderes centrales y la ciudadanía directamente afectada, sin involucrar a las autoridades locales e intermedias de los territorios impactados.

En términos generales, a lo largo de las últimas décadas, en la región se han implementado procesos de descentralización política-administrativa como una estrategia para redistribuir al menos algo del poder del Estado del nivel central hacia los territorios.

Sin embargo, en el caso de las industrias extractivas, esta descentralización ha sido más formal y discursiva que real, pues la distribución de poder hacia los gobiernos subnacionales y la ciudadanía ha sido sistemáticamente limitada, y hoy incluso se registran intentos por debilitar los pocos avances logrados en la descentralización del sector. Como resultado, aquellas autoridades que gobiernan ámbitos locales no poseen herramientas políticas e institucionales que sirvan para responder a las demandas de sus ciudadanos y, menos aún, para prevenir conflictos.

Nuestra hipótesis fundamental es que durante el boom de las extractivas hubo un discurso fuertemente descentralista, pero una muy limitada transferencia a los gobiernos subnacionales de capacidades de decisión sobre el sector extractivo. Este proceso se ve acrecentado en la actualidad. La razón está en que, a nivel regional, se registra una competencia entre los países andinos por seguir atrayendo grandes inversiones en minería e hidrocarburos, y compensar la caída de los precios con mayor volumen de producción (para nosotros, la “carrera hacia el fondo”) (Ballón et. al., 2017).

Un resultado de la ausencia de una descentralización efectiva del poder político en el ámbito extractivo es la permanencia de los conflictos socioambientales. Estos conflictos expresan desacuerdos locales y enfrentan directamente a las poblaciones con las empresas y/o el Gobierno Nacional que promueven estos proyectos. En estos conflictos, pese a carecer de competencias formales para participar en las tomas de decisiones, las autoridades locales terminan participando en uno u otro sentido. En algunos casos, son intermediarios para lograr una buena negociación que de

licencia social a los proyectos. En otros, pueden apoyar abiertamente la resistencia social contra los mismos e incluso legitimar este rechazo mediante consultas ciudadanas locales.

En todos los casos, estos conflictos nos permiten apreciar no solamente diferentes posturas respecto a la actividad extractiva en los territorios, sino también debilidades o falencias en los sistemas institucionales de toma de decisión mediante los cuales se regulan las condiciones de aceptación y la presencia extractiva en los territorios.

El presente reporte analiza los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y trata de dilucidar los impactos institucionales de tales diseños centralistas. Consideramos que el principal aprendizaje y la agenda política pendiente es incentivar mejores canales institucionales que permitan a los actores que coexisten con la actividad minera y energética, tomar decisiones a través de sus autoridades territoriales. En la región andina, este diseño contribuiría a mejores procesos de diseño, aprovechamiento y fiscalización de los proyectos extractivos.

Consideramos que la ausencia de estos canales alienta la conflictividad social y se impide que la misma industria mejore sus instrumentos de gobernanza al evadir la opinión local. Bajo estándares enfocados en la eficiencia financiera y el aumento de las ganancias, la incorporación de voces de autoridades locales suele ser entendida como una barrera burocrática que complicaría el proceso de toma de decisiones. Las autoridades en los territorios no son imaginadas como aliados para mejorar la gobernanza del sector. Así, los retos de la gobernanza de los recursos naturales, piezas claves del engranaje económico de nuestros países, se encuentran entre miradas opuestas: unas enfocadas en maximizar en el corto plazo las ganancias y la otra, en desarrollar instrumentos a largo plazo para el aprovechamiento sostenible de los recursos.

Se identifica que existe un diseño institucional extractivo centralizado en ministerios, pues, en la región andina, los gobiernos subnacionales no participan efectivamente del diseño de planes territoriales (ordenamiento territorial y licitaciones), tampoco de la delimitación de las condiciones de acceso de la actividad extractiva en sus territorios (evaluar estudios de impacto ambiental, asegurar el consentimiento social, aprobar planes de operación), que carece también de participación en el control y fiscalización de la actividad extractiva (captura y gestión de renta, fiscalización y sanción de impactos ambientales, sociales y culturales, además de garantizar la capacidad de operación del proyecto extractivo).

En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se identifica un diseño institucional que llamamos “**centralismo extractivista**”. El centralismo de la toma de decisión ubicada en ministerios del Gobierno Central opera en favor de expandir la frontera extractiva al margen de sus posibles impactos ambientales y sociales, y excluye voces locales que pueden cuestionar las formas y el fondo de tal modelo de desarrollo. El centralismo extractivista opera a través de tres mecanismos de control de la toma de decisión en la cadena de vida de los proyectos extractivos.

En primer lugar, se excluye a las autoridades subnacionales de las fases de diseño cuando se decide abrir licitaciones y dibujar los mapas de exclusión o de posible potencial extractivo. Con ello, se establecen condiciones previas sobre las que es difícil establecer revisiones futuras.

En segundo término, solo se asignan atribuciones subnacionales condicionadas al poder central para prevenir la revisión de los proyectos y contradicen expectativas de capacidad de influencia.

Finalmente, se utiliza un discurso extractivista que justifica la centralización de la toma de decisiones por considerar como indispensable la constante expansión de la minería y los hidrocarburos. En este discurso, se afirma que los gobiernos subnacionales son incapaces de gestionar tan indispensable sector. Con esto, se institucionaliza la desigualdad de poder entre autoridades nacionales y subnacionales para gobernar los territorios, lo cual legitima el modelo centralizado y deja pocas oportunidades para cuestionarlo.

El presente documento es producto del proyecto Participación de Gobiernos Subnacionales en la Toma de Decisiones en materia de Industrias Extractivas, financiado por la Fundación Ford a través de su oficina para los países andinos. Particularmente, este reporte es el resultado de un trabajo coordinado por la oficina regional para América Latina del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés) con instituciones aliadas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú: Fundación Jubileo, Foro por Colombia, Grupo Faro y CooperAcción respectivamente.

Las cuatro instituciones mencionadas han desarrollado reportes nacionales, resultado tanto de una revisión exhaustiva de normas, como del testimonio recolectado de autoridades subnacionales en regiones y localidades, escogidas en talleres de discusión realizados durante 2017 e inicios de 2018. Para los casos colombiano y peruano, el análisis fue realizado sobre la minería en dos regiones específicas: la costa Pacífico (región del Chocó) y el sur andino (departamentos de Apurímac y Cusco). Para los casos boliviano y ecuatoriano, el análisis fue realizado sobre los hidrocarburos, gas y petróleo respectivamente; las regiones escogidas fueron el departamento de Tarija y la provincia de Orellana en cada caso.

A cada miembro de los equipos involucrados en la recolección y análisis de la información se le otorgan las gracias y el reconocimiento respectivo por continuar con la ardua tarea de producir conocimiento orientado a transformar la realidad social y política de nuestra región.

Esperamos que el presente documento sirva de guía para incentivar más y mejores reflexiones para continuar generando conocimiento útil que mejore las políticas de gobernanza de los hidrocarburos y la minería en la región andina y en América Latina y el Caribe en general.

II. El centralismo extractivista en contextos de descentralización política

La institucionalización de modelos de gobernanza de los recursos naturales basados en la centralización de la toma de decisión en el poder nacional contradice los simultáneos y previos esfuerzos de descentralización político-administrativa.

Previamente al súper ciclo (2003-2013), Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú venían de impulsar un ciclo de profundización de modelos de gobierno descentralizados para diversos servicios públicos como salud, educación y gestión local.

Sin embargo, cuando los precios internacionales para recursos mineros y energéticos despegaron, se acrecentó la defensa de una centralización histórica de la gobernanza del sector extractivo.

Proponemos entender a este desarrollo institucional como “centralismo extractivista”, pues hasta la actualidad –más aun habiendo terminado el súper ciclo de las *commodities*– los gobiernos nacionales buscan preservar la máxima capacidad de decisión sobre la minería, el gas y el petróleo para continuar ampliando la frontera extractiva.

Consideramos que este modelo de gobierno no favorece el aprovechamiento sostenible de los recursos, pues, como distintos conflictos en localidades extractivas expresan, existen amplias asimetrías entre las expectativas subnacionales y nacionales en torno a dónde y cómo promover tales actividades en los países andinos.

2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

El proceso de descentralización en América Latina y los países andinos supuso un nuevo modelo de gobernanza que buscó transformar los sistemas de toma de decisión distribuyendo poder hacia niveles subnacionales². En este proceso, sin embargo, se produjeron resultados paradójicos por hacer efectiva la redistribución de parte del poder del Estado, del nivel central hacia los territorios (Finot, 2001).

Hacia la década de 1980, la descentralización llegó a América Latina con distinta velocidad e intensidad, e inició un proceso de municipalización y de fortalecimiento de los gobiernos locales (Carrión, 2007). En la región, los países andinos presentan similitudes y diferencias. En todos los casos, se trata de sociedades donde el poder estuvo fuertemente concentrado en élites pequeñas que dejaban fuera de la toma de decisiones a los sectores medios y populares, urbanos y rurales, pero también a las élites rurales y urbanas asentadas en territorios alejados de los centros (Grindle, 2007). Los cuatro países provienen de largas tradiciones de centralismo y conviven con instituciones municipales de herencia española,

2 La descentralización tiene, por supuesto, importantes antecedentes. Durante el siglo XX, los estados latinoamericanos tendieron a nacionalizar los asuntos de salud, educación, seguridad y la política económica, los convirtieron en asuntos de Estado y afectaron las antiguas competencias territoriales, eclesiales y del sector privado (Restrepo 2006).

la mayor parte de su historia bajo autoridades designadas y con competencias limitadas al ornato urbano y unos pocos servicios públicos. En la mayoría de ellos, también la apuesta por la descentralización –asumida como propia por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como parte de una estrategia para otorgarle gobernabilidad a las reformas del mercado en el marco del Consenso de Washington– tuvo importante influencia en las reformas emprendidas desde la segunda mitad de la década de 1980. Pero, claro, las historias particulares ciertamente fueron distintas.

En Bolivia hablamos de una municipalización (1994) en el marco de una Ley de Participación Popular que fue parte de la reforma neoliberal del Estado, seguida por la elección de autoridades departamentales (2005) en un marco de fuerte convulsión política y, posteriormente, una ley de autonomías y descentralización (2010). En el caso colombiano, desde 1980, el proceso de descentralización tuvo relación directa con las posibilidades de llegar a negociaciones de paz con los movimientos guerrilleros. La descentralización estuvo acompañada con múltiples mecanismos de participación comunitaria ligados a las competencias y recursos a disposición de las comunidades, y se consagraron en un pacto constitucional (1991).

En el caso ecuatoriano, el proceso empezó como una municipalización a inicios de la década de 1990, que se truncó porque la Constitución de 2008 no le dio forma final, hasta que en 2010 se aprobó el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización. En Perú, por su lado, el proceso que fue más intenso entre 2002 y 2005 con la aprobación de distintas leyes (Bases de la Descentralización, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Presupuesto Participativo y Descentralización Fiscal). Ello fue parte de un proceso de relegitimación del Estado tras la caída del fujimorismo y de una búsqueda de más largo aliento de construcción de Estado en zonas rurales afectadas primero por la reforma agraria de la década de 1970 y después por la violencia política de las décadas de 1980 y 1990

Coincidiendo con la transición a la democracia y el fin de un ciclo de dictaduras en muchos países de la región, la descentralización tuvo diferentes fuentes de inspiración. En varios casos, como Bolivia, estuvo alentada principalmente por negociaciones de poder entre las elites políticas y por las multilaterales, pero, en otros, como Colombia, se trató de un modelo demandado frecuentemente por variados procesos de movilización social y organización de los territorios.

En el primer caso, los promotores del ajuste estructural hacia economías y modelos políticos neoliberales de gobierno priorizaron disminuir la intervención del Estado en la economía, cortar el gasto público, y el número y poder de la burocracia para ver la reforma como parte de las políticas anticrisis, en tanto que provoca un aumento de las inversiones en infraestructura y servicios, asegura un aumento del crédito público a las entidades territoriales, e incide en los niveles del empleo (Harvey, 2007). Aún más, con intereses y perspectivas distintas, en el marco de la naciente globalización, se impulsaba un proceso que era, a su vez, el componente administrativo de la nueva geografía descentralizada de las relaciones capitalistas. Al liberalismo económico lo acompañaba, así, el liberalismo político. La mayor operación de privatización de los recursos estratégicos del Estado a favor de capitales transnacionales –llevada adelante en la región– se acompañó con una oferta de ampliación de la democracia local, la participación ciudadana y el reconocimiento del pluralismo étnico. Como constata Restrepo, “mientras con las privatizaciones

y la enajenación de los monopolios estatales se traspasó al mercado las joyas de la corona del patrimonio nacional, la coparticipación representó un costo de transacción menor como pago por la ganancia de gobernabilidad, estabilidad y legitimidad de la operación” (Restrepo, 2005).

En el segundo caso, había quienes identificaban la descentralización con la profundización de la democracia, la ampliación de sus formas restringidas, la redistribución del poder hacia los territorios, y la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos públicos (Fals, 2000). En última instancia, la descentralización se veía como un camino que permitía establecer vínculos entre los procedimientos y la participación como una manera de redefinir las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. La participación, que la reforma descentralista podía facilitar, alentaba el cuestionamiento del peso de las burocracias en las decisiones locales y contribuía a una agenda pública distinta, donde el desarrollo y la gestión del territorio aparecían como una posibilidad cierta (Boisier, 2004).

Paradójicamente, la gobernanza de las industrias extractivas no se vio afectada por procesos similares de descentralización. Como se discute en el resto del informe, en la práctica, la toma de decisión sobre la minería, el gas y el petróleo ha estado más inspirada en los modelos neoliberales de gestión del territorio antes que en un efectivo compartir del poder para la toma de decisión desde las localidades hacia el nivel nacional. El resultado ha sido el “centralismo extractivista”.

2.2. LA CADENA DE VALOR

La sostenibilidad de la presencia extractiva es, tal vez, una de las agendas más urgentes y políticamente delicadas en la región. Más allá de la conflictividad social característica de regiones extractivas, el desarrollo de actividades mineras y energéticas supone proyectos complejos de gobernar tanto desde un punto de vista técnico como también económico y político.

En el aspecto técnico, la “vida” de un proyecto discurre sobre territorios difíciles de gestionar. Imaginemos las minas en las partes más altas de las montañas o los proyectos petroleros que operan sobre ecosistemas delicados como los amazónicos. Estos proyectos coexisten y también compiten con poblaciones rurales, normalmente agrícolas, por el acceso y uso del suelo y el agua. Así, se vuelve necesario tomar decisiones sobre el territorio y lo que sucede con el medio ambiente o los derechos comunitarios (incluyendo los indígenas) para dibujar los mapas de coexistencia.

En el aspecto económico, las industrias extractivas generan inmensa renta por periodos relativamente cortos. Su captación y aprovechamiento se vuelven un reto político si consideramos una historia marcada por países ricos en recursos naturales, pero gobernados por élites políticas incapaces de evitar caer en gastos de corto plazo cuando no en gastos simplemente corruptos, que hacen poco por aprovechar las rentas extractivas de modo sostenible. En este sentido, se requieren decisiones en torno a cómo obtener renta de las industrias y en qué utilizarla.

Las decisiones técnicas, económicas y políticas de la gobernanza pública de los proyectos extractivos se expresan en la cadena de valor de los hidrocarburos y la minería. Existen muchos esfuerzos para describir esta cadena para cada industria, normalmente imaginándola como una secuencia de decisiones que toman los gobiernos, que se suceden una tras la otra para dibujar la historia del ciclo de

actividad de un proyecto extractivo. Es decir, la cadena se compone por eslabones o todas aquellas acciones necesarias que el Estado realiza para que un pozo petrolero o una mina opere.

Desde un punto de vista analítico que no solo considere elementos técnicos (fases de la producción) sino también elementos políticos, la cadena de valor puede agruparse en tres grandes momentos: (i) la fase donde se dibuja el mapa nacional, es decir, el planeamiento territorial que delimita áreas de extracción y áreas de exclusión; (ii) la delimitación de las condiciones de acceso previo al inicio de las actividades; (iii) la fase de control y fiscalización económica, social y ambiental para el aprovechamiento sostenible de los recursos (donde incluimos la política fiscal que, si bien antecede al inicio de proyectos, es un elemento que define cómo se usan los recursos económicos).

La cadena de valor de las industrias extractivas en los países andinos

Planeamiento territorial	Asignando roles y condiciones de acceso	Aprovechamiento sostenible, control y fiscalización
<ul style="list-style-type: none"> Definición de los recursos mineros y petroleros como estratégicos Delimitación de áreas de exclusión (ambiente, patrimonio, derechos indígenas) Delimitación de áreas de explotación e interés Otorgamiento de licencias y concesiones 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de certificación medio ambiental (EIA) Procesos de licencia social (audiencias civiles) e indígena (Consulta Previa) Revisión de planes de operación y cierre 	<ul style="list-style-type: none"> Política de recaudación fiscal extractiva Distribución y uso de renta extractiva Transparencia Fiscalización ambiental y social Resolución de conflictos de interés

Elaboración propia.

Dibujando el mapa: planeamiento territorial

La primera acción para la gobernanza de la cadena de valor de la industria extractiva es el planeamiento territorial. A grandes rasgos, para los países andinos, esta etapa consiste en imaginar los usos y limitaciones del territorio nacional para permitir o no permitir la actividad extractiva. Para ello, se debe definir qué se entiende por industria extractiva y cuáles son los criterios para crear áreas de exclusión o de extracción a nivel nacional.

Las razones para dibujar sobre un mapa las áreas de exclusión pueden ser ambientales, de protección de patrimonio (cultural, privado, comunitario, indígena) o por motivos de planeamiento urbano y rural. Respecto a las razones ambientales, los mapas nacionales se dibujan considerando las áreas destinadas a la protección del medio ambiente (como los parques y reservas naturales). Los mapas también pueden definirse considerando la presencia de diferentes tipos de patrimonio. Un primer tipo de patrimonio es el cultural, pues existen áreas de importancia histórica o también ancestral para comunidades presentes en zonas delimitadas; por ejemplo, los territorios comunitarios o indígenas, pero también la presencia de patrimonio

histórico como restos arqueológicos. El planeamiento territorial extractivo también considera formalmente zonas de exclusión a causa de los planes de expansión urbana y agrícola de los territorios subnacionales.

Los instrumentos utilizados para definir las áreas de exclusión o de extracción son diversos: la elaboración nacional o subnacional de planes de desarrollo o planes de ordenamiento territorial y de zonificación ecológica y económica están entre los usados en la mayoría de los casos.

Por contraste, la definición de mapas nacionales y subnacionales está marcada por la delimitación de áreas con potencial para desarrollar extracción. Los Estados dibujan los mapas nacionales y regionales considerando las áreas de reserva conocidas o potenciales para extraer minería, gas o petróleo.

Entre los instrumentos usados están los decretos ley y la asignación de contratos para exploración. Con la apertura de licitaciones y la entrega de títulos o concesiones, los gobiernos definen un uso futuro del territorio (sin conocer plenamente la magnitud de los recursos disponibles).

Como se discute más adelante, las tensiones comienzan a aparecer cuando tales trazos se dibujan sobre territorios subnacionales sin el involucramiento previo de autoridades y ciudadanía. Así, suceden eventos de superposición de derechos y se pueden frustrar expectativas locales de protección ambiental y social.

Asignando roles y condiciones de acceso

La segunda fase de gobernanza de la cadena de valor de la industria extractiva es la definición de las condiciones bajo las cuales los actores (públicos o privados) que realizarán la explotación de los recursos naturales pueden iniciar sus actividades. A nivel regional, esta etapa consiste en revisar los planes de operación y certificar las condiciones ambientales y sociales.

Una primera acción para delimitar las condiciones de acceso es la revisión de los planes de operación de los postulantes a recibir las concesiones y licencias. Las compañías delimitan la “vida” del proyecto extractivo y sus compromisos económicos, sociales y ambientales con los gobiernos.

Una segunda acción es la revisión de los estudios y declaraciones de impacto ambiental (incorporados en los planes de operación) que deberían certificar que no se generarán impactos sobre territorios indígenas, las áreas de protección o el patrimonio, y presentan planes de mitigación de impactos y planes de cierre (incluyendo manejo de residuos o pasivos ambientales).

Finalmente, está el involucramiento ciudadano (incluyendo a población indígena) para obtener su consentimiento y evaluar los posibles costos sociales. El Estado promueve la participación ciudadana, incluyendo procesos de consulta previa, para que los proyectos extractivos nuevos –o la ampliación de antiguos–, cuenten con el respaldo informado de la población que habita los territorios dentro del área de influencia.

Aprovechamiento sostenible, control y fiscalización

La fase de control y fiscalización de la actividad extractiva son todas aquellas acciones mediante las cuales los gobiernos aprovechan la extracción de minerales, gas y petróleo, y fiscalizan también su desempeño.

Una primera acción es la recaudación fiscal. El Estado establece sistemas de cobro de la renta extractiva, la cual puede ir directamente al presupuesto público nacional o a mecanismos de redistribución hacia fondos con fines específicos, niveles subnacionales de gobierno o sectores particulares de la población.

Una vez que se ha decidido la redistribución, se deben tomar decisiones de inversión. Así, una segunda decisión para gobernar el sector extractivo son los mecanismos de uso de la renta.

Una tercera acción es la fiscalización ambiental y social. Cuando el proyecto está en fase de exploración, explotación o cierre, el Estado debe verificar que se respeten estándares de cuidado ambiental y social y se cumplan los compromisos establecidos en la aprobación de los EIA. Existen para ello sistemas nacionales o subnacionales de gestión del medio ambiente, alerta de impactos ambientales, e instrumentos de denuncia y fiscalización desconcentrados.

Finalmente, los gobiernos se encargan de prevenir conflictos de intereses entre aquellos actores a quienes se les encarga la explotación y otros que operen en el área de influencia. Ejemplo de ello son las regulaciones de la minería informal e ilegal, y la comercialización o transporte de recursos mineros y energéticos.

Las tres fases de la cadena de valor que se han presentado expresan los compromisos y objetivos formales que existen en los países andinos para gobernar las industrias extractivas. Sin embargo, y como se discutirá en las siguientes secciones, las pugnas inherentes a modelos de Gobierno Nacional descentralizado pueden detectarse en las tomas de decisión de la cadena de valor. Abrir preguntas sobre el ejercicio de facto de la toma de decisiones en las diferentes fases, qué actores participan, cómo se controla o promueve la presencia de autoridades subnacionales, entre otros factores políticos, configuran la economía política del ejercicio de poder o la gobernanza del sector.

2.3. EL CENTRALISMO EXTRACTIVISTA

A pesar de haber transitado por procesos de descentralización político-administrativa, los países andinos comparten diseños institucionales que han mantenido la centralización de la toma de decisiones sobre la cadena de valor de la industria extractiva en el nivel nacional de gobierno.

En un nivel muy básico y al mismo tiempo fundamental, constitucionalmente la propiedad de los recursos naturales no renovables corresponde al Estado. Sobre la base base de este precepto, se ha institucionalizado un “**centralismo extractivista**”, pues el modelo de gestión de las grandes industrias extractivas se caracteriza por otorgar un alto nivel de control al nivel nacional. Como desarrollaremos, bajo este diseño, los entes territoriales han jugado un papel apenas marginal en la toma de decisiones, pero sí han desencadenado conflictos y resistencias que cuestionan la sostenibilidad de este modelo de gobierno en contextos donde se ha promovido la descentralización para otros ámbitos cruciales de la gobernanza de los territorios.

En la práctica, lo único que se ha descentralizado es la gestión de porciones variables de la renta generada por las industrias extractivas. Este elemento no es sorpresa considerando cómo a nivel internacional las entidades financieras como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han promovido espacios participativos para mejorar la estrategia de inversión local (Mansuri & Rao, 2013). Es decir, el involucramiento subnacional ha sido permitido en tanto que mejora la

eficiencia de la inversión. El mejor ejemplo serían los presupuestos participativos para municipios y otras entidades subnacionales (Ballón et. al., 2017). Como se mencionó anteriormente, este modelo estaría especialmente inspirado en la corriente neoliberal que marcó parte del proceso mismo de descentralización y rediseño de los Estados andinos desde la década de 1990.

El interés por asegurar el control de estos recursos estratégicos no debería ser sorprendente. Históricamente, el gas, el petróleo y la minería han sido recursos altamente estratégicos tanto política como económicamente para los países andinos (Thorp et. al, 2014), y ya ha sido señalado que la tendencia ha sido a recentralizar las tomas de decisiones durante periodos de booms exportadores de *commodities* como el que acabamos de vivir.

La importancia de los recursos mineros e hidrocarburíferos ha tenido una clara influencia en el diseño de la distribución del poder estatal en los países andinos. Con ello, los modelos de gobierno, estrechamente vinculados a los perfiles productivos de sus economías extractivas, se han diseñado en torno a la promoción de estos recursos (Soifer, 2015; Dargent et. al., 2017; Deonodan & Dougherty, 2016).

Considerando el importante crecimiento económico en los países andinos durante el súper ciclo, se vuelve difícil argumentar que la estrategia de gobierno no haya sido exitosa. Sin embargo, medir el éxito de la gobernanza de la actividad extractiva por sus números macro viene siendo largamente cuestionado, tanto en ámbitos académicos como los políticos (Altomonte & Sánchez, 2016; Arsel, Hogenboom & Pellegrini, 2016; Bebbington et. al., 2018).

El impulso de la frontera minera, gasífera y petrolera en base a un diseño institucional extractivista que centraliza la toma de decisión en el nivel nacional no ha institucionalizado formas de gobernanza que hagan sostenible la actividad en el largo plazo. Por el contrario, la tendencia actual muestra conflictos y desacuerdos que cuestionan los beneficios para poblaciones locales (Arellano-Yanguas, 2018).

Si bien se enfatiza mucho en la presencia de la corrupción y la menor eficiencia de autoridades subnacionales para gestionar los recursos extractivos, se habla menos del rol que la centralización tendría para precisamente impedir las condiciones necesarias para una gobernanza del sector. Sin un proceso efectivo de compartir poder hacia ámbitos subnacionales, ¿cómo demandar resultados de las autoridades locales?

La pregunta en este punto es si la existencia de un diseño institucional “extractivista” ha tenido impactos negativos sobre la calidad de la gobernanza de los territorios extractivos.

La crítica del “centralismo extractivista” está dirigida a la falta de una construcción estatal que favorezca una gobernanza más cercana a las personas que habitan los territorios clasificados como de interés nacional. Paradójicamente, este control centralizado de la minería y los hidrocarburos les facilitó a los distintos gobiernos de los países andinos obtener la mayor cantidad de rentas posibles durante el súper ciclo, pero, al mismo tiempo, debilitó la capacidad de gobernanza territorial de los recursos.

La gobernanza es el ejercicio constante de reflexión sobre cómo se reconoce formalmente y sobre todo cómo se implementa efectivamente la distribución de roles y mecanismos para la toma de decisión sobre asuntos públicos. En América Latina, este vínculo institucional entre ciudadanos y Gobierno ha ganado matices

particulares durante los últimos 40 años. Desde las movilizaciones sociales que demandaron mayor reconocimiento político de la sociedad civil en la década de 1970, se ha ido instaurando formalmente un discurso a favor de la importancia de acciones gubernamentales que integren la deliberación con diversos actores económicos y sociales independientes (Aguilar Villanueva, 2008; Dagnino, Olivera & Panfichi, 2008).

Por su parte, **el territorio** puede entenderse como un espacio tanto social como político sobre el cual se construyen los sistemas de gobernanza. En el caso de las actividades extractivas, la definición de cómo y quiénes toman decisiones ha estado marcada por los fuertes intereses discutidos anteriormente para aprovechar las riquezas del subsuelo. La disputa entre diversas visiones del bienestar en América Latina tiene además otras complejidades y retos para la gobernanza: la pluriculturalidad, la desigualdad entre las personas y los grupos, y las debilidades del sistema público trazan un camino complejo de transitar que, sin embargo, ha definido procesos de construcción de democracia y ciudadanía territorial desde abajo y en contradicción con el centralismo extractivista.

Entenderemos por **gobernanza territorial** a aquella que considera la importancia de la participación en la toma de decisiones sobre las extractivas de todos los sectores y niveles de gobierno con responsabilidades sobre los territorios con esos recursos e impactados por sus actividades, de las poblaciones que los habitan y las empresas que intervienen; esto es una gobernanza multisectorial, multinivel y multiactor, capaz de equilibrar la asimetría en las relaciones de poder (Ballón et. al., 2017).

III. Gobernanza de las extractivas bajo modelos centralizados

Las decisiones sobre los hidrocarburos y los minerales están ampliamente concentradas en los niveles nacionales, particularmente en los ministerios de Energía y Minas (o sus equivalentes) que promueven las inversiones y los ministerios de Economía o Hacienda que capturan y administran las rentas que el sector genera. Con los años, nuevos ministerios han sido creados para responder a nuevos retos ambientales y sociales. Por ejemplo, los sectores de ambiente, patrimonio, y cultura.

A pesar de impulsar, en algunos países más que en otros, mayor coordinación intersectorial, la conflictividad activa y latente en regiones extractivas brinda señales de las deficiencias de una gobernanza centralizada del sector extractivo. Entre las principales, se encuentran la incapacidad por establecer modelos de inversión subnacional utilizando renta extractiva y que promueva el desarrollo, la mejora de la fiscalización ambiental para evitar eventos de contaminación, la superposición territorial con derechos comunitarios y de protección del medio ambiente y la expansión de economías ilegales de extracción, las cuales desencadenan explotación laboral y degradación ambiental.

Aunque es claro que en todos los países hay un malestar contra la tendencia a la centralización y las debilidades de los sistemas institucionales de los que disponen los niveles territoriales que albergan actividad minera y petrolera para regular su presencia, la demanda por la descentralización, sin embargo, no es la misma en todos los países.

Los eventos de resistencia han tenido una mayor presencia durante el súper ciclo de precios internacionales. Paradójicamente, al unísono se sucedían muchas reformas institucionales para re-centralizar la gobernanza del sector. Las visiones dominantes, para el caso de las extractivas, limitaron la gobernanza del sector a un buen sistema de toma de decisiones sectorial, al que sumaron mecanismos acotados de participación, a condición de no afectar el interés rentista del Estado, ni el de lucro de los inversionistas. De esta forma, problematizar el rol de la centralización de las decisiones es una mirada que permite criticar las deficiencias contemporáneas en los países andinos para gobernar sus recursos mineros y energéticos.

3.1. EXCLUSIÓN INICIAL EN FASES DE PLANEAMIENTO

Un primer mecanismo que permite el centralismo extractivista de la gobernanza de los recursos mineros y energéticos es la exclusión de las autoridades subnacionales en las fases claves del planeamiento del uso del territorio, lo que constituye el vaciamiento de contenido de los mecanismos cuando estos se descentralizan: el ordenamiento territorial, la zonificación económica y ecológica, las convocatorias a licitación y el otorgamiento de licencias o concesiones.

Cuando el Gobierno Central abre licitaciones y define con ello territorios de potencial extractivo, dibuja un mapa que afecta a las poblaciones que habitan estos lugares y a recursos como el agua, la tierra y el aire, actividades productivas en desarrollo (y sus posibilidades de expansión), todo sin incorporar de modo efectivo

a autoridades que están más cerca y quienes también tienen intereses económicos, sociales y ambientales.

En los cuatro países, son los ministerios extractivos los que delimitan las áreas de extracción en la fase de ordenamiento territorial, y también son quienes otorgan las licencias para el inicio de las operaciones en la fase de delimitar las condiciones de acceso. Particularmente significativos son los casos de Ecuador y Bolivia, donde los ministerios sectoriales también son los únicos actores que certifican las condiciones sociales, lo que evidencia el grado más alto de centralización y concentración sectorial.

El principal impacto que produce la exclusión inicial es la superposición de derechos sociales, indígenas y ambientales con nuevos proyectos extractivos o la expansión de los existentes. Esta superposición atenta contra la soberanía de grupos vulnerables a la par que afecta otros recursos naturales y suele producir conflictos. Al no reconocer de modo activo y efectivo las voces subnacionales en este diseño, se impide un planeamiento estratégico pensado desde los territorios. Particularmente, no se están considerando activamente las expectativas que tienen las poblaciones y las autoridades subnacionales para su futuro. De esta forma, se les otorga un “mapa” con trazos bien definidos que impone las reglas del juego sobre las cuales ellas y ellos no tienen mucho que decir.

Un ejemplo es la falta de implementación efectiva de una promesa a favor de un ordenamiento territorial (OT) que marque diferencia. El OT no es otra cosa que la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de las regiones, orientadas a la mejora de la calidad de vida y la gestión responsable de los recursos naturales, la protección natural del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Se trata de la base para la gestión territorial; es decir, es el manejo ordenado, planificado, sostenible y eficiente de un territorio, el cual genera desarrollo participativo y acuerdos entre sectores públicos y privados, de acuerdo a las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno.

Los objetivos del OT varían dependiendo del nivel del Estado en el cual se aplica. En el nacional, su orientación es más claramente política que técnica, asociada a la definición de estrategias, planes o programas en materias como la relación urbano-rural, la estructura del territorio, el equilibrio demográfico y económico entre regiones, el sistema de ciudades, etc. En el nivel regional, se establecen, entre otras cuestiones, la definición del uso del suelo, la integración territorial, la planificación física y ambiental, mientras a nivel local se incluyen consideraciones como el diseño urbano y la infraestructura, la zonificación y la conformación de los asentamientos (Massiris, 2005).

Los países andinos, en todos los casos, reconocen instrumentos para el OT. Sin embargo, su reglamentación y sobre todo su aplicación tienen diferentes matices y mediaciones que expresan la poca voluntad política por aprovechar las promesas presentes en los instrumentos de OT. De esta forma, los cuatro países se alejan de la meta de involucrar una mirada local para dibujar el mapa productivo nacional.

Respecto a las normativas, en el caso peruano, la ley de OT, aunque estuvo anunciada desde el año 2002, nunca se aprobó a pesar de existir distintos proyectos alentados por las autoridades subnacionales y sectores de la sociedad civil. Desde hace más de una década, distintas regiones y municipalidades avanzaron en la implementación de su Zonificación Ecológica Económica (ZEE) para identificar las diferentes alternativas de uso sostenible de su territorio; sin embargo, los planes de ordenamiento territorial que debían resultar de ese instrumento fueron postergados

indefinidamente hasta 2013, al exigir el MINAM nuevos diagnósticos y estudios complementarios.

Posteriormente, la Ley 30230 (2014) le dio a la ZEE apenas un carácter orientador y estableció que cualquier tema de OT debía ser aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que le resta la rectoría al Ministerio del Ambiente. Finalmente, desde 2017, el OT desapareció y devino apenas en ordenamiento territorial “ambiental”, lo que concluyó, así, un proceso de “vaciamiento” de contenido y de despojo de competencias y funciones de los gobiernos subnacionales (Campana, 2017).

Los avances logrados por los gobiernos regionales (14 cuentan con su ZEE y 5 han avanzado en los estudios complementarios exigidos por el MINAM) han terminado en la práctica como meros instrumentos de referencia que permitirán, quizá, llegar a planes de OT, que además deberán ser aprobados en el Consejo de Ministros.

Colombia evidencia también las dificultades de realizar el OT por parte de los actores locales. Aunque el país cuenta con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011), no existe un proyecto de ordenamiento territorial nacional que defina dónde se pueden explotar recursos naturales y bajo qué condiciones. Así – como en el Perú–, los EIA no se aprueban utilizando un planeamiento básico desde los territorios.

Esto ha impedido avanzar en la definición de temas relevantes, como el uso del subsuelo en el marco de estrategias de desarrollo local, la orientación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el ámbito subnacional y la utilización de dispositivos de diálogo sistemático y de consulta previa para la toma de decisiones. Y si bien los gobiernos subnacionales pueden diseñar planes de OT, el 80% de estos no está vigente y tampoco existe evidencia de que los Consejos Consultivos de OT estén activos.

Los ajustes de estos instrumentos se hacen a puerta cerrada, sin vincularlos a la participación democrática. La descentralización del OT posee serias deficiencias en Colombia, pues los planes terminan por ser elaborados por consultores contratados por los gobiernos subnacionales.

En el caso de Bolivia, no existe una norma única de OT, pues existen varias disposiciones legales, las cuales generan confusión y falta de claridad en los roles entre el nivel central y subnacional. Los gobiernos departamentales autónomos, así como los gobiernos municipales autónomos, de acuerdo a la misma Constitución, tienen competencia exclusiva en la elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos. Pero esta competencia la tienen supeditada a una coordinación con los planes de los otros niveles de gobierno. Es decir, tiene primacía el nivel central del Estado.

Un ejemplo de superposición y de cómo los OT son obsoletos viene siendo la aprobación de áreas de futura extracción en reservas naturales. En Bolivia, las áreas protegidas representan casi el 30% de la superficie del territorio nacional y las Tierras Comunitarias de Origen representan cerca del 19,4% del mismo. Y, aunque ambas están constitucionalmente amparadas, la Ley de Hidrocarburos establece, en su artículo 122, que prevalecerá la utilidad y necesidad pública de las actividades hidrocarburíferas.

En 2015, y ante la necesidad de actividad exploratoria para el desarrollo de nuevas reservas de hidrocarburos, el Gobierno Central emitió el Decreto Supremo N° 2366 que autoriza la exploración de hidrocarburos en parques naturales y

áreas protegidas, medida no fue consultada ni consensuada con los gobiernos autónomos departamentales ni municipales. Actualmente, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) cuenta con 100 áreas reservadas por el Poder Ejecutivo para la exploración de hidrocarburos, 15 de las cuales están sobrepuestas a parques naturales o áreas protegidas.

Un resultado de esa política es el conflicto que se ha producido en la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía, ubicada en Tarija, donde las comunidades se oponen a la actividad exploratoria en el bloque San Telmo que se encuentra sobrepuesto a la reserva.

En Ecuador, según el código orgánico de organización territorial, los municipios tienen competencias sobre el uso del suelo; sin embargo, la vigencia de estas competencias termina dependiendo de lo que decida el Ministerio de Hidrocarburos, pues este tiene potestad de declarar áreas de interés nacional para la extracción del petróleo, mientras que los municipios no tienen poder de decisión sobre si autorizar o prohibir proyectos petroleros en sus territorios. Esta tendencia también pone en riesgo reservas medioambientales y territorios indígenas (como el conocido caso de Yasuní y el cambio de tratamiento para esta zona ecológicamente vulnerable).

Así, resulta difícil para las regiones el desarrollo de una planificación a largo plazo, incluyendo el ordenamiento territorial, pues el nivel central tiene potestades de explorar hidrocarburos en cualquier lugar del territorio

Respecto a la creación de áreas medioambientales protegidas, el panorama continúa siendo paradójico. En el caso peruano, los gobiernos subnacionales pueden crear solo áreas de “conservación” regional (y no zonas de mayor rango e intangibilidad como las “áreas naturales protegidas”), pero –peor aún– sus propuestas están supeditadas al consentimiento de los titulares de concesiones extractivas. Si existen concesiones previas al plan de conservación, los gobiernos subnacionales deben consultar con el titular de tal derecho. Considerando que han pasado muchos años desde que se empezaron a aprobar derechos de extracción en el Perú sin que existan normativas ambientales (e incluso procesos de descentralización político-administrativa), la superposición de derechos mineros y energéticos limita el marco de acción de los gobiernos subnacionales para crear zonas de exclusión ambiental.

En el caso de los procesos de licitación, el panorama no es muy diferente. En Ecuador, la decisión de convocar y asignar nuevas licitaciones petroleras es exclusiva del Gobierno Central y es la Secretaría de Hidrocarburos la que aprueba planes de exploración y firma los contratos de exploración. En Perú, los gobiernos subnacionales no participan del sistema de concesiones mineras también manejado por el ministerio del sector. En el caso de Bolivia, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es el brazo operativo del Estado y del ministerio del sector, concentrando las facultades de desarrollar las actividades de la cadena de valor en hidrocarburos.

En respuesta a la falta de involucramiento en momentos clave del diseño, en muchos casos las autoridades subnacionales tanto como la sociedad civil tienden a asumir estrategias de rechazo inicial o de exigir la salida de proyectos. Si bien estas no suceden en la mayoría de conflictos, el origen de muchas disputas no implican rechazo frontal a estas inversiones, sino que tienen que ver con quiénes pueden o no ser sujeto a beneficios, cómo distribuir los recursos generados, etc. Puede rastrearse también a la falta de participación en las decisiones iniciales sobre los proyectos.

En Colombia, la Corte Constitucional obligó al Ejecutivo a acordar con los municipios si una inversión extractiva se hace en su territorio o no (Londoño, 2017). En 2014, la misma Corte reiteró la competencia de ordenamiento territorial de las municipalidades y el respeto a los planes de ordenamiento en materia de uso de suelos como criterio para las concesiones, además de declarar inconstitucional un artículo del Código de Minas que restringía la competencia municipal en la prohibición de actividad minera en su territorio. Los referéndums en Piedras Tolima y Cajamarca, donde la población rechazó un megaproyecto de oro, son parte de esta resistencia, que combina la acción de las poblaciones por sus derechos y de las autoridades descentralizadas en defensa de sus competencias.

Aunque la resistencia de las autoridades subnacionales a la centralización es poco visible en los otros países, entre otras razones por su debilitamiento, en Perú destaca la defensa que hace el gobierno de la región Cajamarca de su proceso de ordenamiento territorial, así como la acción y movilización de algunas municipalidades, como la de San Pablo (también en Cajamarca), que mantiene en el Tribunal Constitucional una acción contra la minera Yanacocha que busca preservar las Lagunas de Alto Perú amenazadas por la expansión de este proyecto minero. En este país, en la zona de influencia del megaproyecto Las Bambas, en la región Apurímac, las disputas por la redistribución de la renta y el cumplimiento de los compromisos ambientales de la empresa alentaron a lo largo del año importantes procesos de movilización de las organizaciones campesinas y las comunidades.

3.2. FACULTADES CONDICIONADAS

El segundo mecanismo de control y centralización es asignar facultades limitadas y condicionadas a la aprobación del poder central. Este mecanismo funciona cuando deben tomarse decisiones de fiscalización y aprovechamiento de los recursos (es decir, en el resto de la cadena de valor de la minería y el petróleo). El resumen presentado a continuación puede complementarse si se revisan los reportes de las cuatro instituciones parte de este proyecto donde se ha hecho el ejercicio de reconstruir cada marco legal a lo largo de la cadena de valor para identificar estas facultades (y sobre todo su ausencia).

La fiscalización medioambiental se vuelve un punto angular de tanto conflictividad social como impactos irreversibles sobre el medio ambiente. Sin embargo, la voz local y sus autoridades rara vez son definitorias para definir la presencia o no de impactos (y las estrategias de mitigación, compensación y reparación).

En los países andinos, son las compañías extractivas o los sectores ambiente (y también energía y minas) los encargados de realizar la fiscalización ambiental y la aprobación de algunos planes de operación. Sin embargo, es un espacio donde se suele solicitar la opinión local, la cual sirve para complementar, pues no es definitiva (donde sí hay mayor capacidad de influencia es en proyectos menores).

En Bolivia, el Ministerio del Ambiente necesita la aceptación previa y expresa de comunidades indígenas, originarias y campesinas para aprobar EIA. En Ecuador, es el ministerio ambiental el encargado de realizarlos. Y en Perú, si bien las propias compañías elaboran los EIA, el Ministerio del Ambiente es el que debe evaluarlos y aprobarlos o no, y hay espacios de participación ciudadana mediante audiencias ambientales. En Colombia, la Corporación Autónoma Regional (CAR) evalúa y aprueba los EIA y licencias ambientales. Las CAR pueden revocar licencias para

proyectos de menor envergadura y, en Perú, las autoridades regionales pueden revisar los EIA para pequeña minería.

Pero, en paralelo, hacen falta más esfuerzos para resguardar la capacidad de crítica de las voces locales. Por ejemplo, en Colombia, las CAR gozan cada vez menos de presupuestos suficientes y los planes de manejo ambiental no poseen aún eficientes sistemas de control. En Perú, si bien existen impulsos para que se desarrollen planes de ordenamiento territorial, estos no son criterios previos para considerar al momento de realizar los EIA y para aprobar planes de operación de pequeña minería; siguen necesitando la aprobación del poder central.

Además, y ese es todo un tema en sí mismo, los derechos y responsabilidades sobre el agua en los cuatro países no son explícitos y coherentes, a la par que se carece de información suficiente.

Los países andinos también han reconocido el derecho de las poblaciones indígenas a ser consultadas sobre el inicio de operaciones extractivas en sus territorios. Sin embargo, además de que estas consultas no son vinculantes sino solamente consultivas, los gobiernos subnacionales no son involucrados en su aplicación. En Bolivia y Ecuador, la CP es realizada por los ministerios del sector extractivo. En el Perú, la entidad encargada es el Ministerio de Cultura. En Colombia, la falta de normativa clara sobre competencias subnacionales y reconocimiento de derechos indígenas ha provocado tensiones entre los Consejos Comunitarios de las Comunidades Afrodescendientes y los municipios. Ambos actores buscan regular la gobernanza de sus territorios, pero estos se superponen entre sí.

Finalmente, las autoridades nacionales tienen capacidades condicionadas a los ministerios de economía para decidir sobre cómo utilizar el presupuesto obtenido de las rentas. Recientemente, en Ecuador se están haciendo esfuerzos para descentralizar más y en mejores rubros el dinero del petróleo, pero la aprobación de iniciativas de gasto local depende del poder central.

En Perú, si bien las regiones extractivas reciben (en grandes cantidades) rentas directas a través del redireccionamiento de partes de los impuestos que pagan las empresas extractivas (“canon”), las autoridades subnacionales tampoco pueden definir su distribución y uso. Además, las transferencias por canon, al no tener criterios claros de transparencia, generan relación de dependencia y de incertidumbre.

En Bolivia, se utiliza un Sistema de Coparticipación para gestionar la renta. Pero centraliza la información en instancias de nivel central y obliga a entidades subnacionales a realizar procesos engorrosos.

Ninguno de los cuatro países permite que las autoridades subnacionales participen del diseño del régimen fiscal o la gestión de recaudación, control y fiscalización del sector.

Existen consecuencias importantes de esta condicionar. Las decisiones subnacionales sobre la inversión de las rentas extractivas son un debate actual que se centra en los límites de la diversificación productiva y las economías de enclave a nivel nacional y subnacional (Cust & Viale, 2016). En este debate, se abren preguntas interesantes sobre el potencial rol que podrían cumplir las autoridades subnacionales en el proceso de direccionamiento de la inversión.

Como constata un informe relativamente reciente de CEPAL, la mayoría de países de América Latina no ha salido de un patrón perverso (CEPAL, 2017): por un lado,

mantienen una matriz productiva de baja diversificación, complejidad e innovación sobre la base de las rentas de los sectores primarios y, por otro, siguen expandiendo su consumo, con un alto peso relativo de bienes importados. La participación de los ingresos de la explotación de los recursos naturales en estas economías continúa siendo alta, como la dependencia que algunos países tienen de ellos.

Los países andinos, como otros de toda la región, no aprovecharon el potencial de inversión de los excedentes generados por dichos ingresos para avanzar hacia su diversificación productiva, la generación de capacidades tecnológicas y la renovación/ampliación de infraestructura que exige el desarrollo sostenible. Los recursos adicionales que obtuvieron durante el auge de precios no fueron adecuadamente empleados y fueron utilizados, en buena cuenta, para financiar la expansión del consumo, que no fue acompañada por una priorización estratégica de la inversión pública, más allá del enfrentamiento inmediato y necesario de la pobreza. Recordemos que, en su análisis sobre la denominada “maldición de los recursos”, Collier plantea que la asociación entre RRNN y menor desarrollo no es inexorable ni universal, dependiendo de la acción de las sociedades y el Estado, para evitar una economía rentista dependiente que se limite a los países que tienen una gobernanza débil (Collier, 2010).

Como discutimos en este reporte, si se acepta que, para superar la “maldición”, se requiere un sistema de gobierno que piense distinto, que no continúe cayendo en una mirada cortoplacista sin un planeamiento estratégico que los aleje de la dependencia y aproveche las riquezas e ingresos que le provee la exportación de materias primas, ¿incorporar voces subnacionales ayudará a revisar este proceso?

La principal excepción existente al mecanismo de centralización es la participación activa de los gobiernos subnacionales en la formalización y fiscalización de la minería ilegal.

El caso colombiano es ilustrativo. En este país, el municipio registra a barequeros y chatarreros para prevenir conflictos entre ellos y los titulares mineros. Se encarga también de la regulación de la comercialización de los minerales (y son capaces de decomisar). También, pueden contribuir para legalizar, organizar y capacitar a mineros organizados en asociaciones comunitarias. En el caso peruano, se ha dado a los gobiernos regionales la responsabilidad de lidiar con la minería informal e ilegal, pero sin darles los recursos necesarios para realmente asumir esa responsabilidad.

3.3. USO DE DISCURSOS EXTRACTIVISTAS

El tercer mecanismo para justificar y normalizar la institucionalización de la desigualdad de poder entre autoridades nacionales y las subnacionales para gobernar al sector extractivo es el uso de un discurso o una narrativa a favor de la centralización de estas decisiones, al punto que la población afectada ya ni se pregunte al respecto (Andreucci & Kallis, 2017). Se suman varios argumentos en esta legitimación discursiva: que la explotación de minerales e hidrocarburos ha sido, es y seguirá siendo indispensable para la viabilidad de nuestros países; que los recursos naturales son de toda la nación y esta es representada por el Gobierno Central; que los gobiernos subnacionales son ineficientes frente a una mayor eficiencia del nivel central; que estos gobiernos subnacionales son también corruptos, en contraste con una mayor transparencia y ética en las decisiones de los gobiernos centrales. Volveremos sobre cada uno de estos argumentos en mayor detalle.

Es importante resaltar que esta narrativa a favor de mantener centralizadas las decisiones relativas al sector extractivo se produce en el marco de una pugna más amplia en la que, a lo largo de más de 40 años, con distintos momentos e intensidades, pero en todos los países de la región, han estado en disputa dos grandes orientaciones. De un lado, los neoliberales, a quienes Stiglitz (2002) llama los fundamentalistas del mercado, que en la descentralización priorizan disminuir la intervención del Estado en la economía, cortar el gasto público y el tamaño y poder de la burocracia, y ven la reforma también como parte de las políticas anticrisis en tanto que provoca un aumento de las inversiones en infraestructura y servicios, estimula la creación de empresas privadas y sociales, asegura un aumento del crédito público a las entidades territoriales, e incide en los niveles del empleo (Harvey, 2007). Del otro, quienes desde la década de 1980 la identificaban con la profundización de la democracia, la ampliación de sus formas restringidas, la redistribución del poder hacia los territorios y la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos públicos (Fals Borda, 2000).

Sobre el carácter estratégico o indispensable de la extracción de recursos naturales no renovables, la narrativa gubernamental corresponde bien al concepto del “imperativo extractivista” (Arsel, Hogenboom & Pellegrini, 2016), o la creencia compartida entre gobiernos de carácter más estatista progresista y aquellos más neoliberales de que el crecimiento y el bienestar material, tanto como la reproducción de los regímenes políticos, dependen de la constante expansión de la frontera minera y energética, y que sus costos sociales y ambientales son el precio a pagar para garantizar la continuidad de esta actividad indispensable.

Otra fuente de legitimidad y normalización es el propio contenido de las constituciones políticas y las leyes, que definen a los recursos minerales e hidrocarburíferos como “estratégicos”, de “interés nacional”, y posicionan al Estado como el dueño de los mismos usando el más alto rango legal presente en los países andinos. Una primera acción de imposición discursiva es la definición legal de los recursos naturales mineros y energéticos. Es decir, cómo se les nombra, y así, cómo se les comprende. En los países andinos, al tratarse de recursos claves para las economías nacionales, los Estados tienden a nombrar a los recursos mineros y energéticos como estratégicos y de interés nacional³. Al no existir este tipo de preocupación sobre otros recursos naturales (bosques, agua, aire, etc.), la definición legal de los recursos mineros y energéticos es una primera acción que los posiciona en un alto nivel en la jerarquía de recursos aprovechables a los ojos del Estado, jerarquía de alto rango que, en muchos casos, adquiere carácter constitucional.

El marco constitucional compartido juega un rol definitivo⁴, que hace que en los 4 países andinos –no obstante las diferencias importantes en la orientación de

3 Son ejemplos de lo que decimos, los artículos 298 y 348 de la Constitución boliviana, el artículo 332 de la colombiana, el 408 de la ecuatoriana y en mucho menor medida, el 66 de la Constitución peruana, que tiene un fuerte sesgo neoliberal.

4 No existe mayor reflexión sobre las implicancias y características de las constituciones de los países andinos y su relación con la descentralización. En un trabajo pionero muy reciente se sostiene que en Colombia, Ecuador y Perú se ha producido una regionalización “movidiza” en torno al estatus del nivel intermedio, pero conservadora en cuanto a su impacto sobre la forma de Estado; mientras que, en Bolivia, se ha producido una salida invertida: conservadora en cuanto al estatus del nivel intermedio como base de la regionalización, pero estructuralmente disruptiva en cuanto al impacto sobre la forma de Estado. Ver Barrios, F. (2017). El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y proceso. En: Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 8, núm. 1. 51-89.

las cartas magnas— los recursos del subsuelo sean propiedad de la nación, lo que establece y legitima de partida la centralización de las decisiones sobre el sector, e incluye la disposición de la renta que este genera. De esta manera, lo único que se descentraliza parcialmente es la gestión de la renta que, sin embargo, también es establecida y condicionada por el nivel central sin consulta a los niveles subnacionales (Ballón et. al., 2017).

Sobre la corrupción de los gobiernos subnacionales, a estas ideas se añaden las críticas a dicho fenómeno que buscan silenciar que los niveles centrales de Gobierno —desde donde se critica a la descentralización por corrupta— han experimentado niveles iguales o peores de ineficiencia y de corrupción.

Obviando que los países andinos no son precisamente virtuosos en la materia —entre 176 países del mundo, Colombia ocupa el puesto 90, Perú el 101, Bolivia el 113 y Ecuador el 120 en percepción de la corrupción en el informe 2016 de Transparencia Internacional (Transparencia, 2016)—, se han instalado campañas nacionales que buscan vincular descentralización y corrupción como causa/efecto.

Así, en Perú, se informa de la existencia de 34,645 procesos judiciales contra autoridades subnacionales (Defensoría del Pueblo, 2017), mientras que, en Colombia, el Procurador General de la Nación advierte que “la muerte de la descentralización es la corrupción local”⁵. Este discurso llega acompañado en el caso de ambos países por las críticas a la fragmentación del sistema de partidos y el peso del caciquismo y clientelismo, y olvida que se trata de rasgos estructurales de la región⁶.

El caso más dramático que ilustra cómo el Gobierno Central, los sectores empresariales y medios de comunicación han instalado en la opinión pública la imagen de ineficiencia de los gobiernos regionales y municipales es el peruano. La imagen construida es que estos gobiernos subnacionales ejecutan anualmente un porcentaje limitado de sus recursos de inversión⁷ y obvian que es el nivel central el que hace impredecibles los presupuestos descentralizados por su arbitrario sistema de transferencias. En el caso del canon, ello se debe a que su uso está supeditado a normas que priorizan la inversión en infraestructura.

En otros países como Bolivia, donde hasta julio de 2014 se habrían acumulado Bs 29.800 millones (cerca de 2,000 millones de dólares) en cuentas bancarias del sector público, de los cuales la mayor parte (36%) corresponde a los gobiernos municipales y departamentales (18%) (Fundación Jubileo, 2015), las limitaciones en la ejecución de los gobiernos subnacionales alimentaron también la posición de los medios⁸, que encontraban, entre otras explicaciones, la fuerte politización del personal.

5 Ver: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/la-muerte-de-la-descentralización-es-la-corrupción-local-procurador/20170128/mota/3368977.aspx>

6 Para el caso colombiano ver Castro (2011).

7 El Ministerio de Economía y Finanzas, desde hace varios años, informa regularmente sobre la ejecución anual del presupuesto y “esconde” que los sectores incrementan los recursos subnacionales con las transferencias discrecionales que hacen en la segunda mitad del año a los gobiernos subnacionales; de esa manera, mejoran su “performance” de ejecución y trasladan esta responsabilidad a regiones y municipalidades, que ya no tienen tiempo para ejecutar. Los medios difunden profusamente esa imagen, como puede verse en <http://www.elpaisonline.com/index.php/blogs/la-billetera/item/161270-identifican-puntos-criticos-de-los-gobiernos-subnacionales> Para un análisis de ese mecanismo, ver ANGR (2014).

8 Ver en <http://www.elpaisonline.com/index.php/blogs/la-billetera/item/161270-identifican-puntos-criticos-de-los-gobiernos-subnacionales>

En ese contexto, se aprobaron diferentes determinaciones establecidas en leyes y decretos impulsados centralmente para cargar sobre los gobiernos subnacionales diferentes gastos y obligaciones de pago, además de aplicarse recortes presupuestarios que afectaron a municipios y gobernaciones, principalmente con recursos del IDH (Fundación Jubileo, 2017), en el marco del debate del Pacto Fiscal, orientado ahora a revisar los gastos o prioridades de los gobiernos descentralizados. A ello se añade, como parte de la Ley de Incentivos a la Explotación Hidrocarburífera (2015), la creación de un Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, financiado con el 12% de los ingresos del IDH antes de la distribución de ese impuesto, que se viene descontando de recursos de gobernaciones, municipios y universidades (Sánchez et. al., 2017).

Aunque menos, en Colombia también se empieza a usar el argumento de la ineficiencia de los gobiernos subnacionales⁹. El contexto colombiano es el de un incremento significativo del gasto público (nacional, regional y local) que se incrementó del 12% al 30% del PBI entre 1995 y 2015¹⁰. Sin embargo, muchos gobiernos locales enfrentan una severa crisis y han aceptado reformas por graves deficiencias en la ejecución de sus recursos fiscales¹¹.

Por debajo de tales discursos, se encuentra el carácter de “estratégico” asignado a los recursos extractivos en la región y la disputa continua sobre la descentralización: empujarse el Estado o acrecentar su presencia en los territorios; privatizar activos empresariales y mercados de servicios públicos, o universalizar accesos a toda la población; disciplinar las decisiones políticas dentro de los principios del equilibrio macroeconómico, la competencia y los rendimientos empresariales, o acrecentar los bienes no sometidos a la rentabilidad social de las inversiones. Esas son algunas de las dicotomías que se expresan en la descentralización, donde es claro hacia donde apuntan los procesos de centralización y el privilegio a las industrias extractivas (Restrepo, 2011).

En el escenario de la “carrera hacia el fondo”, en el que grados más o menos se encuentran comprometidos los cuatro países andinos, aparecen empeñados en compensar con mayores volúmenes de exportación lo que han perdido por precio de unidad, y flexibilizan, si no anulan, los estándares y procedimientos ambientales y de consulta; tratan de paralizar los procesos de descentralización y crean distintos incentivos tributarios para atraer la inversión extractiva. La apuesta de los gobiernos (el Consenso de los Commodities), con sus matices privatistas y estatistas, entró hace ya un tiempo en conflicto con los procesos de reforma institucional que venían de antes del súper ciclo –descentralización, institucionalidad ambiental, participación y consulta indígena–, conflicto que se profundiza y agrava en el escenario actual (Monge, 2016).

Como se ha señalado antes, la legitimación discursiva del centralismo en la toma de decisiones sobre el sector extractivo está bien expresada en el llamado “imperativo extractivista”, el cual consiste en la defensa (política) de la creencia de que, por tener nuestra región economías altamente dependientes de la exportación de materias primas, la extracción de los recursos debe realizarse a toda costa, incluso si esto implica costos sociales y medioambientales, pues es el camino al “desarrollo”

9 Por la complejidad y las distintas aristas del caso colombiano, sugerimos ver Duarte 2012.

10 Ver <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>

11 Ver <http://periodicoportada.com/economica.html>

(Perreault, 2013; Arsel, Hogenboom & Pellegrini, 2016; Gudynas, 2017; Gobel & Ulloa, 2016).

Dado este imperativo, la incorporación a la toma de decisiones de otros actores –como los gobiernos subnacionales– que pudiesen tener opiniones discrepantes y/o entorpecer el proceso mismo, no es aceptada y, si se hace, solo sucede de modo instrumental y controlado para no entorpecer la lógica de esta expansión.

Así, existe una creencia compartida entre las y los funcionarios públicos encargados de sectores vinculados a las industrias extractivas (economía, transportes, construcción, etc.) sobre la necesidad de preservar lógicas extractivistas de producción (Durand, 2015; Arsel, Hogenboom & Pellegrini, 2016). Las lógicas extractivistas se caracterizan por preferir niveles de producción “expansivos” que priorizan la captura de rentas por sobre costos ambientales y sociales (Gudynas, 2016).

La preservación de esta cultura ha definido el desarrollo institucional de los sectores vinculados a la extracción y los ha posicionado en una esfera alta de poder e influencia por encima de otros sectores (Durand, 2015; Gudynas, 2016). Así, un Estado puede poseer un interés genuino por escuchar a la población y autoridades, pero aceptar las agendas de la sociedad civil y sus autoridades como mandatos de gobernanza cuando estas arriesgan los niveles extractivistas de producción minera es un paso grande para países con economías y sistemas políticos dependientes de sostener tales niveles productivos.

IV. Aportes finales: hacia una gobernanza territorial

Gobernar las industrias extractivas hoy implica establecer un sistema de toma de decisiones que vincule a todos los actores estratégicos para construir acuerdos. El mayor reto de este cambio institucional es una revisión ideológica sobre el desarrollo y el rol del Estado (Eaton, 2017) que supere entonces la legitimación discursiva del extractivismo.

Aquí hemos desarrollado cómo la influencia del extractivismo impulsado por las autoridades nacionales ha implicado deficiencias en la presencia subnacional de esta actividad (Brand, Dietz & Lang, 2016), es decir, desbalances entre beneficios y costos sociales, económicos y ambientales que necesitan revisarse (Burchardt 2018).

Las miradas tecnocráticas que entienden a la gobernanza como esfuerzos de “gestión del territorio” han priorizado la privatización, el intercambio o el fisco, y se enfocan más en los elementos procedimentales de la participación e incluso priorizando el uso de lenguajes y saberes técnicos para dirigir el proceso extractivo (Andreucci & Kallis, 2016; Valencia, 2017). Así, la incorporación de otras voces distintas a las nacionales (vinculadas al mercado), se vuelve en varios casos un formalismo con el cual gobiernos y compañías responden a mandatos internacionales, pero no le atribuyen un rol central, porque, de hacerlo, transformaría la lógica y ritmos detrás del funcionamiento actual.

El centralismo extractivista en la región andina ha institucionalizado barreras que impiden el desarrollo de mejores mecanismos de toma de decisión en los momentos clave de ejercicio de poder, inclinando la balanza a favor del poder central. A la fecha, no ha sido un horizonte de gobernanza aplicar una lógica descentralizada para la toma de decisión en el sector extractivo. Como hemos discutido, los modelos de descentralización, particularmente en el caso del sector, no han buscado activamente lograr estos objetivos. En la práctica, la incorporación de actores subnacionales ha tenido tintes instrumentales en la medida que sirven más para legitimar el modelo existente antes que para ayudar a cuestionarlo.

La pugna de modelos de gobierno entre el nivel nacional y subnacional constituye el contexto político sobre el cual se impulsa la actividad minera e hidrocarburífera y es central no dejar esto de lado. En los países andinos, las autoridades subnacionales y la sociedad civil movilizadas (Andreucci & Kallis, 2017) buscan cuestionar los modelos ideológicos impuestos desde el nivel nacional para buscar otras formas de aprovechar los recursos subnacionales y gestionar los territorios (Eaton, 2017). Pero bajo modelos impuestos y legitimados del extractivismo, esta revisión ideológica choca con fuertes intereses nacionales e internacionales, por lo cual es difícil convencer a los actores involucrados de revisar estos principios y sus consecuencias no deseadas.

Sin embargo, hoy en día, el debate sobre el “desarrollo” y la “sostenibilidad” a la luz del centralismo extractivista opera en un contexto distinto. El cambio climático, la recuperación de los índices de pobreza y desigualdad, y la urgencia para combatirlos cambia el escenario radicalmente. Además, nos obliga a revisar las bases de nuestros procesos productivos y económicos, y de nuestros sistemas de tomas de decisiones.

La necesidad de transformar nuestra matriz energética para reducir abruptamente nuestras emisiones de gases de efecto invernadero merece una discusión política y, en ella, la actividad extractiva juega un rol central. Esta revisión en el caso latinoamericano implicará una transición hacia otras preferencias productivas, las cuales requieren mayor diversificación y enfoque en la creación de empleo (CEPAL, 2017).¹²

En términos ideológicos, partir desde miradas que asumen la posibilidad de una expansión indefinida de actividades como la explotación de hidrocarburos y el carbón es un error con costos ya no solo políticos, sino humanitarios.¹³ Al mismo tiempo, ignorar el aumento de la desigualdad (Oxfam, 2018) y el cambio de tendencia en la disminución de la pobreza tras el súper ciclo (CEPAL, 2017) no es sostenible por razón de la justicia social y de la propia salud de la democracia en la región (Latinobarómetro, 2018).

En la presente sección, proponemos una mirada subnacional del desarrollo sostenible a la luz de los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ODS). Aquí, entendemos al desarrollo sostenible en términos de la CEPAL (2017), como el conjunto de esfuerzos políticos, económicos y sociales que resguarden el bienestar de las personas y el medio ambiente. La sostenibilidad solo se logrará a través de esfuerzos activos que reconozcan la existencia de grupos vulnerables de la sociedad, definidos ya sea por su edad, sexo, clase y/o raza. Estos esfuerzos buscan eliminar la creciente desigualdad y el sustento económico debe diseñarse reconociendo las claras limitantes medioambientales de nuestro planeta y nuestro rol frente a la agenda internacional.

Concretamente, proponemos mejorar la gobernanza del sector extractivo atribuyendo a las autoridades subnacionales más poder y recursos, y fortaleciendo sus capacidades de ejercerlos adecuadamente. La meta es impulsar una reforma política e institucional que asuma, como un criterio básico para alcanzar el desarrollo, hacer efectivo compartir poder entre los entes nacionales y los subnacionales, lo que hemos llamado aquí “gobernanza territorial”.

Como se ha trabajado previamente, la gobernanza territorial le da importancia a la participación de más actores locales en la toma de decisiones sobre las extractivas. Considera especialmente a los distintos niveles de gobierno y organizaciones sociales que representen los intereses y derechos de las poblaciones que habitan zonas extractivas; esto es una gobernanza multisectorial, multinivel y multiactor (Monge, 2013) capaz de equilibrar la asimetría en las relaciones de poder hasta ahora muy favorables para el gran capital internacional, y los gobiernos centrales y grandes empresas nacionales con las que se alían para sacar adelante sus proyectos

Para nosotros, el desarrollo sostenible tiene una dimensión política que debería aspirar a ser cada vez más descentralizada, territorial y social. Nuestra propuesta defiende la necesidad de revisar el rol del Estado para que, en sus distintos niveles, gane mayor capacidad de influencia en guiar la actividad extractiva que involucre

12 La crucial discusión sobre diversificación productiva y prevención de la reprimarización de nuestras economías no ha sido el centro de este reporte. Sin embargo, Viale (2019), en el marco del mismo proyecto que presenta este documento, ha realizado un ejercicio similar desde los territorios para evaluar las potencialidades de la diversificación productiva en regiones extractivas.

13 Para leer el reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), donde las Naciones Unidas revisan el gran reto sobre el calentamiento global, visitar <https://www.ipcc.ch/>.

más voces y asuma nuevos criterios de sostenibilidad¹⁴. Descentralizar la toma de decisión a cargo del Estado (nacional y subnacional) involucrando a actores que coexisten con los impactos de las industrias puede promover un mejor equilibrio al proveer de miradas más ligadas al territorio donde operan la minería y los hidrocarburos.

Consideramos que el centralismo extractivista es un diseño institucional que puede superarse. Analizar las deficiencias actuales de gobernanza a lo largo de la cadena de valor en la región andina es un primer paso para imaginar las soluciones posibles. La apuesta que planteamos a continuación es la de reimaginar un sistema de toma de decisión descentralizado cuyo horizonte no sea el de un extractivismo como el actual, que dificulta la sostenibilidad ambiental, productiva, económica y política en la región. Las siguientes propuestas están inspiradas en lo dicho por las autoridades subnacionales entrevistadas por las contrapartes del proyecto en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, así como en las reflexiones hechas por Fundación Jubileo, Foro por Colombia, Grupo Faro y CooperAcción en sus publicaciones. La Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) significó también un espacio de reflexión que ha incentivado la agenda pendiente que busca revisarse aquí.¹⁵

4.1. CONDICIONES BÁSICAS: MEDIO AMBIENTE Y PARTICIPACIÓN

La apuesta por la descentralización o la renovada presencia del Gobierno Subnacional en las decisiones debe resguardar los recursos naturales y humanos presentes en territorios extractivos e involucrar activamente a la sociedad civil a través de espacios participativos para mejorar la calidad de la toma de decisión. Pero estas decisiones enfrentan límites materiales muy concretos en contextos de cambio climático.

Por ejemplo, América Latina es una de las principales reservas de bosques del planeta. En contextos de cambio climático, esto significa que nuestra región puede ayudar a combatir el calentamiento global al tener sumideros o “pulmones” que absorben el CO₂ y lo vuelven oxígeno (FAO, 2015). Por el contrario, la deforestación emite importantes cantidades de CO₂ a la atmósfera, elimina el servicio ambiental de absorción de CO₂ que los bosques tienen y, si se hace para impulsar la gran ganadería extensiva, abre paso a una actividad fuertemente generadora de gases de efecto invernadero. En suma, la protección de los bosques en América Latina es un asunto crucial (Walker et. al., 2017). En la misma línea, estudios recientes desde las Naciones Unidas muestran que priorizar las reservas ambientales y sumideros de carbono es una tarea cada vez más urgente (IPCC, 2018).

Si bien la extracción de minerales y petróleo no es la principal fuente emisión de gases de efecto invernadero en la región, la exportación de estos recursos sí contribuye al cambio climático. Esto sucede, pues su exportación permite que sean consumidos (quemados) en países fuera de nuestro continente, lo que contribuye a la emisión de CO₂. El Acuerdo de París suscrito también por los países estudiados en este reporte ya ha dado el mandato de dejar la mayoría de las reservas conocidas de hidrocarburos bajo el suelo para alcanzar la meta de reducir el calentamiento global (Naciones Unidas, 2015)¹⁶.

14 La discusión en torno al rol del Estado como garante de procesos es amplia. Para una visión panorámica de la región, ver OCDE, CAF y CEPAL (2018).

15 Para conocer más sobre la RLIE, revisar: <http://redextractivas.org/>

16 En la COP 2018, este punto ha sido retomado y revalidado.

Otra estrategia a favor de evaluar el cambio de criterios extractivistas hacia medioambientales en la toma de decisiones está precisamente vinculada al reconocimiento de derechos indígenas y colectivos sobre el territorio. A nivel regional e internacional, se ha demostrado la capacidad que los pueblos indígenas poseen para resguardar bosques (Walker et. al., 2014; Rights & Resources, Woods Hole Research Center, & World Resources Institute 2016).

Reconocer tanto territorios indígenas como áreas de reserva es crucial, puesto que es la falta de protección medio ambiental a los territorios amazónicos la principal causa de deforestación: el auge de economías ilegales (como la tala de madera y también la minería aurífera) son ejemplos cruciales para entender el fenómeno que expresa abandono estatal (Chirif, 2018).

En esta línea, superar la superposición utilizando criterios ambientales que se antepongan a intereses económicos es una estrategia a considerar cuando se diseñe el futuro de la actividad extractiva (y también para la evaluación de proyectos aprobados, pero que aún no están en fase de operación).

Planeamiento territorial: propuestas

- Definición de los recursos mineros y petroleros como estratégicos: se revisa interpretación de los beneficios comunes frente a costos locales incorporando una visión sobre el desarrollo y la sostenibilidad.
- Delimitación de áreas de exclusión (ambiente, patrimonio, derechos indígenas): las autoridades subnacionales son involucradas de modo previo y vinculante en la delimitación de los usos del territorio. Pero criterios primero ambientales (protección y mitigación) y luego culturales (indígenas) se anteponen a los intereses políticos y económicos.
- Delimitación de áreas de explotación e interés: las autoridades subnacionales son involucradas de modo previo y vinculante en la delimitación de los usos del territorio respetando planes de desarrollo y dinamismo de mercados locales.
- Otorgamiento de licencias y concesiones: se asignan anteponiendo el ordenamiento territorial y consultando a autoridades subnacionales, quienes han debido participar en el ordenamiento previo.

La exclusión de autoridades subnacionales y de la ciudadanía al momento de decidir que ciertos territorios se dedicarán a la actividad extractiva sienta las bases de impactos sociales y ambientales que las poblaciones y autoridades subnacionales no están dispuestas a asumir. Por el contrario, si se incentivan iniciativas previas y vinculantes de planeamientos territoriales estratégicos desde el nivel subnacional (como el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica), será posible tomar decisiones sobre los usos del territorio, cuyas consecuencias sean entendidas y asumidas por todas las partes, tanto en el caso de rechazar proyectos extractivos como de apoyarlos.

Para lograr este planeamiento territorial, es importante generar un debate nacional que permita revisar las prioridades detrás de lo que puede entenderse como estratégico y sostenible. Ya hemos discutido cómo la creencia en la expansión de la frontera extractiva por incentivos económicos es la principal lógica detrás. Sin embargo, ¿qué puede decirse del potencial ambiental y social de bosques que albergan recursos mineros y energéticos?

Como se trabajó en la sección anterior, las autoridades subnacionales no son ajenas a esta realidad y existen iniciativas de protección del medio ambiente. En los casos estudiados, existió una iniciativa desde Cusco para tener más áreas de reserva que fue frustrada a causa del centralismo extractivista. Otro ejemplo fueron los cambios normativos en Bolivia que permitieron la superposición de proyectos extractivos en diversas zonas destinadas originalmente a la protección ambiental y comunal. En este modelo, las iniciativas subnacionales de protección ambiental están supeditadas a intereses nacionales de extracción.

Los planes de ordenamiento territorial dentro de sus competencias se vuelven un instrumento importante para dialogar con instrumentos futuros de gestión ambiental y la participación ciudadana para las etapas de aprovechamientos sostenible.

Actualmente, las nuevas autoridades subnacionales podrían mejorar el planeamiento territorial desde la ZEE para prevenir impactos sobre ecosistemas, tierras agrícolas, reservas de agua, etc., pues tienen las competencias para hacerlo. Si el planeamiento se hace adecuadamente y se instala un sistema posible de ir actualizándose, las decisiones sobre instrumentos de gestión ambiental como los EIA contarán con mejor información y una población más consciente de sus recursos y los usos que quiere darle al territorio.

Sin embargo, en el caso de Espinar y Apurímac, en Perú, si bien las autoridades subnacionales pueden diseñar su zonificación, varios componentes necesitan en cierto punto la aprobación de ministerios (no todos tienen oficinas a nivel regional). Particularmente, necesitarán negociar y convencer a ministerios del Ambiente, Vivienda, Cultura y Economía.

Por ello, el horizonte de modificar vicios normativos que legitiman la centralización se vuelve prioritario para poder hacer viables los esfuerzos por brindar más voz a las autoridades subnacionales en la etapa de planeamiento territorial.

4.2. DESARROLLO DE CAPACIDADES TERRITORIALES

Tras establecer los límites materiales de la expansión de la industria (particularmente la energética en base a recursos fósiles), es necesario también imaginar la reingeniería institucional necesaria sobre lo que sí puede promoverse.

En esta línea, fomentar el desarrollo de capacidades implica primero asignar más poder (político y material) a los gobiernos subnacionales. Revisando la cadena de valor, podría reimaginarse un involucramiento previo y vinculante en diversos momentos.

Asignando roles y condiciones de acceso: propuestas

- Aprobación de certificación medio ambiental (EIA): autoridades subnacionales son parte de equipo político que aprueba informes técnicos realizados por autoridades ambientales (estos procesos deben haber sido participativos localmente).
- Procesos de licencia social (audiencias civiles) e indígena (Consulta Previa): autoridades subnacionales son parte de equipo político que aprueba informes técnicos realizados por autoridades competentes (estos procesos deben haber sido participativos localmente).
- Revisión de planes de operación y cierre: autoridades subnacionales son parte de equipo político que aprueba informes técnicos realizados por autoridades competentes utilizando el recurso del ordenamiento territorial y económico previo (estos procesos deben haber sido participativos localmente).

En suma, además de conducir los procesos de ordenamiento territorial, las autoridades subnacionales deberían ser capaces de apoyar en la realización de estudios de impacto ambiental y social y las consultas previas, además de revisar los planes de operación y cierre, como lo hacen actualmente solamente los equipos ministeriales de los gobiernos centrales.

Aprovechamiento sostenible, control y fiscalización: propuestas

- Política de recaudación fiscal extractiva: las autoridades subnacionales son involucradas en una revisión de los objetivos y medios de la política fiscal.
- Distribución y uso de renta extractiva: las autoridades subnacionales poseen una voz vinculante en el uso de recursos extractivos y utilizan planes aprobados de desarrollo estratégico.
- Transparencia: las autoridades subnacionales son actores que apoyan al Gobierno Nacional en la fiscalización de la presencia extractiva.
- Fiscalización ambiental y social: las autoridades subnacionales son actores que apoyan al Gobierno Nacional en la fiscalización de la presencia extractiva. Su capacidad de denuncia es de alto nivel.
- Resolución de conflictos de interés: las autoridades subnacionales son actores que apoyan al Gobierno Nacional en resolver conflictos de interés entre actores locales (económicos y sociales).

En el caso del aprovechamiento sostenible, la decisión sobre la recaudación y uso de renta debería proponerse y revisarse escuchando a estas autoridades. Este punto, sumamente delicado, es tal vez de las principales fuentes de disputa. Las reglas de distribución y uso de renta tienen consecuencias económicas, sociales y políticas en los territorios. Pero tales normas y parámetros no se han diseñado consultando a estas autoridades. En otros ámbitos menos polémicos, autoridades subnacionales pueden funcionar como aliados para la fiscalización y la transparencia. Asignar capacidad de denuncia que exija mayores revisiones desde entidades competentes a nivel ministerial sería fundamental.

Pasar de un modelo centralista de toma de decisión a uno descentralizado y más participativo significa una gran reingeniería de los modos de hacer en el sector. Por ello, el proceso debe contar con fases concretas a la luz de los distintos momentos

que vive el sector extractivo en cada país (aquí por supuesto influye el tipo de recurso y su valor de mercado, las expectativas de ganancia y los mencionados reclamos locales).

El desarrollo de capacidades puede iniciar a través de un involucramiento de autoridades locales en procesos de toma de decisión. Como se ha visto en la cadena de valor, existen distintos momentos en los cuales las autoridades subnacionales son involucradas. Pero, al no hacerse con capacidad de influencia, no se le da importancia o existen pocos incentivos para que participen realmente o se capaciten para hacerlo.

En el caso de Ecuador, Grupo Faro propone no solo el desarrollo de talleres orientados especialmente a autoridades municipales de zonas rurales –donde se encuentran las mayores brechas en capacidades de implementación de mandatos regulatorios de las extractivas–, sino también de involucrarlos en instancias donde, si bien aún no tienen competencias, las autoridades de provincias y municipios podrían estar presentes para conocer de estos procesos y emitir opiniones. Estos momentos serían las audiencias en la consulta previa, la socialización de impactos ambientales, la licitación de contratos, y el diseño y adjudicación de proyectos de desarrollo local y la gestión de la renta. Considerando la mayor aproximación territorial que la Ley Amazónica generará a partir de 2019, impulsar la capacitación de estas autoridades involucrándolas poco a poco en estos procesos se vuelve urgente.

En el caso del Chocó en Colombia, existe un marco institucional que está demandando (desde “arriba”) mayor involucramiento de actores locales. Gracias al conocido rol de la Corte Constitucional, y en pleno proceso de paz (enfocado en los territorios), la discusión sobre la reconciliación está creando vínculos más directos entre los poderes centrales y sociedad civil para diseñar las políticas de gobierno. Para el caso colombiano, es vital no ignorar el nivel intermedio de gobierno, pues, como se ha vivido en el caso peruano y los espacios de diálogo minero, es deficiente asumir que, como Gobierno Nacional, se podrá tener la capacidad de responder a demandas locales. ¿Por qué no aprovechar la presencia de autoridades ya designadas en estos niveles?

Colombia continuará –se espera– la promoción de diálogos locales con miras a revisar sus políticas de gobierno. Siendo la aspiración involucrar a autoridades subnacionales (y por extensión, a la ciudadanía local) en cada fase de la cadena de valor, aprovechar espacios de intercambio ciudadano y estatal se vuelve central. El caso del Chocó sirve como aprendizaje para reconocer que la gobernanza territorial necesita ser coherente y cercana a las agendas locales. Por ello, la coordinación con grupos ciudadanos y representantes indígenas debe formar parte integral de la revisión de modelos de gobernanza subnacional en la coyuntura de oportunidad que actualmente existe.

El caso visto en Bolivia con Fundación Jubileo propone una ruta que dialoga con lo visto en el caso peruano con CooperAcción y el planeamiento territorial. En contextos donde existe la posibilidad de trabajar con autoridades locales y crear espacios multiactor, debe hacerse con un objetivo transformador.

El espacio promovido en Tarija ante los conflictos con el poder central y la abundancia de recursos en el nivel subnacional enseña que es posible, de impulsarse, aprovechar los recursos humanos en los gobiernos subnacionales para la toma de decisiones.

En la región, en niveles muy locales y sobre todo los rurales que suelen además albergar a la actividad extractiva, se detectan autoridades con menor capacidad

“técnica” y también menos recursos. Pero ello no es razón suficiente para prevenir un mayor compartir del poder. El compromiso con la descentralización debe ir de la mano con el apoyo sistemático de desarrollo y promoción de conocimientos “técnicos”, pero también aprovechar el capital político que la experiencia y la cercanía con la actividad les brinda a estas autoridades. Por supuesto, este apoyo descentralizado también debe venir junto con recursos materiales (presupuesto público) para que las funciones futuras puedan ser asumidas con eficiencia.

Pero existen importantes retos en este proceso. Particularmente para el caso latinoamericano, evitar o superar la permanencia de la corrupción y la cooptación se vuelve central. Partimos por no atribuirle estas características exclusivamente al nivel subnacional, pues, qué duda cabe, los niveles nacionales comparten este problema. La corrupción y la gestión de sistemas públicos son un reto estructural que supera al sector extractivo, pero que, sin embargo, afectará cualquier revisión institucional sobre el mismo. Por ello, ningún proceso de reforma institucional (como descentralizar la toma de decisión en la minería y los hidrocarburos).

4.3. AGENDA: SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Las experiencias identificadas en los países andinos desde las voces de las autoridades subnacionales no significan un rechazo de la presencia extractiva, sino que se demanda una revisión del modelo tal como se impulsa para volverlo más democrático, adecuado y sostenible. Así, creemos que es necesaria la transición desde las lógicas extractivistas hacia una extracción más estratégica y humana.

Construyendo desde el argumento anterior que aboga por un diseño inicial del territorio que priorice criterios ambientales y sociales antes que extractivos y mercantiles, resta la pregunta sobre cómo aprovechar aquellos recursos que sí sean posibles de ser extraídos.

La importancia económica de la extracción de minerales e hidrocarburos en los países andinos es innegable (Ballón et. al., 2017). Pero la extracción descontrolada bajo el imperativo extractivista no es sostenible en el largo plazo, ni siquiera en términos económicos (Arsel, Hogenboom & Pellegrini, 2016).

La maldición de los recursos naturales –que entre otras cosas impide impulsar otros sectores económicos–, marca la historia de la extracción en América Latina (Thorp et. al., 2016). Los indicadores económicos de América Latina siguen mostrando la permanencia de estas industrias (CEPAL, 2017) junto con cierta tendencia hacia la reprimización de nuestras economías durante el súper ciclo (Svampa, 2013)¹⁷. También, existen indicios para creer que estos mecanismos operan a nivel subnacional (Cust & Viale, 2016) y generan preguntas sobre cómo aprovechar los recursos extractivos para incentivar economías paralelas que generen mayor empleo y, al mismo tiempo, ingresos para nuestros gobiernos.

¿Cómo convivir entonces con la necesidad de las rentas extractivas y sus impactos actuales y futuros? La apuesta por la diversificación económica en territorios extractivos parece ser la solución más efectiva a la par que decisiones mayores sobre la sostenibilidad ecológica de explotar ciertos recursos debe cuestionarse.

17 Para conocer más sobre estos indicadores, revisar <https://comtrade.un.org/>

Estos debates, sin embargo, exceden claramente al ámbito subnacional desde donde pueden llegar lecturas distintas, pero la negociación debe también suceder en ámbitos internacionales. ¿Cómo financiar el desarrollo si recortamos ingresos? El uso de la renta para financiar otros sectores debería entenderse como una solución del mediano plazo, especialmente para aquellos recursos como el petróleo y los hidrocarburos, y en el caso de la minería, evaluar su contribución a la deforestación y el daño a ecosistemas.

Construir acuerdos no es un proceso apolítico y todo modelo está sujeto a ejercicios de dominación (Gaventa, 2004; Svampa, 2008). Sin embargo, una primera gran barrera para prevenir desbalances de poder es revisar el diseño institucional y la implementación política de tales principios.

La transición desde miradas que se concentran en “gestionar” los recursos naturales hacia miradas que apunten a un real compartir poder desde las poblaciones y autoridades de los territorios hasta las autoridades nacionales no será sencilla. Transformar estas narrativas significa priorizar estrategias de desarrollo económico y social que no se han implementado hasta ahora en nuestra región. Además, los intereses extractivistas argumentan que “entorpecer” la expansión de la industria generará impactos económicos graves. Pero también existen voces a favor de mayor regulación y fiscalización para mejorar el desempeño de estas actividades. Después de todo, una visión “inclusiva” del desarrollo necesita partir desde miradas sensibles a cada contexto que favorezcan coordinaciones horizontales entre agentes políticos y sociales (Bebbington, 2013).

Si el extractivismo es la extracción y exportación de commodities para la captación de renta a cualquier costo, la gobernanza territorial y sostenible es el aprovechamiento justo y realista de nuestros recursos naturales, con base en la decisión compartida con participación de poblaciones y autoridades subnacionales. Este reporte ha buscado postular una mirada comparada de propuestas iniciales que apuntan hacia una descentralización efectiva de la toma de decisión. Esperamos que los retos por delante sean un incentivo para la transformación.

V. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Altomonte, H., & Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL. N° 139 (LC/G.2679-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Andreucci, D., & Kallis, G. (2017). Governmentality, development and the violence of natural resource extraction in Peru. En: *Ecological Economics* 134. 95-104
- ANGR (2014). *La descentralización fiscal como urgencia*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana-ANGR.
- Arellano-Yanguas, J. (2018). Extractive industries and regional development: Lessons from Peru on the limitations of revenue devolution to producing regions. *Regional & Federal Studies*, 1-25.
- Arsel, M., Hogenboom, B., & Pellegrini, L. (2016). The extractive imperative in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4). 880-887.
- Baca, E. (2017) *La nueva agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina después del súper ciclo y la carrera hacia el fondo*, Reporte Perú. Grupo Propuesta Ciudadana, Natural Resource Governance Institute, Fundación Ford.
- Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Patzy, F., & De la Puente, L. (2017). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. Bogotá, Natural Resource Governance, Institute.
- Ballón, E. (2014). *Descentralización y participación de los gobiernos regionales en las decisiones ambientales y mineras*. En: Grupo Propuesta Ciudadana, & Red Muqui (Eds.): *Propuesta de Políticas Públicas para una nueva Minería en el Perú*. Lima, GPC-Red Muqui.
- Ballón, E., & Molina, R. (consultores); Viale, C. & Monge, C. (2016). *Minería y marcos institucionales. El superciclo y su legado o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minera hidrocarburífera y las reformas institucionales*. Lima, NRG-GIZ.
- Ballón, E., Campana, A., & Glave, M. (2015). "Ordenamiento territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital". En: *Perú hoy: hacia otro desarrollo DESCO*, Lima. 153-176
- Ballón, E., Monge, C., Viale, C., Patzy, F., & De La Puente, L. (2017). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. Lima, Natural Resource Governance Institute.
- Barrios, F. (2017). "El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y proceso". En: *Geopolítica(s)*. Revista de estudios sobre espacio y poder. Vol. 8, núm. 1. 51-89.
- Bebbington, A. (2013). *Natural resource extraction and the possibilities of inclusive development: politics across space and time*. En: *ESID Working Paper No. 21*. 3-41.

- Bebbington, A. (Ed.). (2011). *Social conflict, economic development and the extractive industry: evidence from South America*. Nueva York, Routledge.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar en las manos de la gente, *Eure1* (90). 27-40.
- Brand, U., Dietz, K., & Lang, M. (2016) Neo-extractivism in Latin America. One side of a new phase of global capitalist dynamics. En: *Ciencia Política* 11(21). 125-159.
- Burchardt, H.J. (2018) “Bienestar del tiempo: respuesta latinoamericana frente a la crisis socioecológica. *Revista Nueva Sociedad*.
- Campana, A. (2017). *Desigualdad, descentralización y desarrollo territorial en el Perú*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana. Ver también Lugón, J. (2015): *La zonificación ecológica económica: instrumento tecnopolítico para otro desarrollo*. En: Mendoza, I. (Comp.): *Perú hoy. Hacia otro desarrollo*. Lima, DESCO.
- Carrión, F. (2007). “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. En: Fernando Carrión (Ed.): *La descentralización en Ecuador. Opciones comparadas*. Quito, FLACSO.
- Castro, J. (2011). La reforma del poder local, clave para la democracia. En: www.razonpublica.org
- CEPAL (2017). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, Naciones Unidas.
- Chirif, A. (2018) *Deforestación en tiempos de cambio climático*. Lima, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Clarke, J., Coll, K., Dagnino, E., & Neveu, C. (2014). *Disputing citizenship*. Bristol, Policy Press.
- COICA-DAR (2016). *Informe regional comparativo: desarrollo de los derechos a la consulta previa, territorio, salud y educación reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú*. Lima, COICA, DAR.
- Collier, P. (2010). *El planeta devastado*. Oxford University Press.
- CooperAcción (2017). *Observatorio de conflictos mineros No. 20*. Lima, CooperAcción.
- Cust, J., & Viale, C. (2016). *Is there evidence for a subnational resource curse? Policy Paper*. Natural Resource Governance Institute.
- Dagnino, E., Olivera, A., & Panfichi, A. (2008). “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo”. En: Raventós, C.: *Innovación democrática en el sur, participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., & Ulfe, M. E. (Eds.). (2017). *Resource booms and institutional pathways: The case of the extractive industry in Peru*. Palgrave Macmillan.
- De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. et. al. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-ENGOV.
- Defensoría del Pueblo (2017). *Reporte Defensoría: La corrupción en el Perú*. Lima, Defensoría del Pueblo.

- Deonodan, K., & Dougherty, M. (2016). *Mining in Latin America: critical approaches to the new extraction*. New York, Routledge.
- Dietz, K. (2017). “Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”. En: *Colombia Internacional* 93. Universidad de los Andes.
- Duarte, C. (2012). *Descentralización y recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Bogotá, Raizal Centro de Pensamiento.
- Durand, F. (2015). *Poder político y gobierno minero*. Cuadernos de CooperAcción N° 1. Lima, CooperAcción.
- Eaton, K. (2017) *Territory and ideology in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomía en la nueva república, tercer mundo*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- FAO (2015). *Las emisiones de carbono de los bosques disminuyen un 25% entre 2001 y 2015*. En: <http://www.fao.org/news/story/es/item/281292/icode/>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*, ILPES-CEPAL. Serie Gestión Práctica, número 12. Santiago de Chile, ILPES.
- Flemmer, R., & Schilling-Vacaflor, A. (2016). “Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia’s and Peru’s extractive industries”. En: *Third World Quarterly* 37 (1). 172-188.
- Foro Nacional por Colombia (2017). *Participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza del sector extractivo –minería– en Colombia. El caso del departamento del Chocó*. Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- Fundación Jubileo (2015). *10 temas clave para el 2015. Elección de gobernadores y alcaldes*. La Paz, Fundación Jubileo. Ver en www.jubileobolivia.org.bo/item/.../271_f6cb18a38e67c428f1c5598673aebacb.html
- Fundación Jubileo (2015). *10 temas clave para el 2015. Elección de gobernadores y alcaldes*. La Paz, Fundación Jubileo.
- Fundación Jubileo (2017). *El debate principal en el Pacto Fiscal sería solo sobre la tajada de gobernaciones y municipios*. En: *Revista Jubileo* No. 35, mayo. La Paz, Fundación Jubileo.
- Fundación Jubileo (2017). *Participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza de los hidrocarburos en Bolivia. Caso departamento de Tarija*. La Paz, Fundación Jubileo-RLIE. Ver en: www.jubileobolivia.org.bo/item/.../271_f6cb18a38e67c428f1c5598673aebacb.html
- Gaventa, J. (2004). *Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities*. En: *Participation: From tyranny to transformation*. 25-41
- Ghazala, M., & Vijayendra, R. (2013). *Localizing development. Does participation work?* Washington DC, The World Bank.
- Global Witness (2016). *En un terreno peligroso. El medio ambiente mortal de 2015, asesinato y criminalización de defensores de la tierra y el medio ambiente en todo el mundo*. Global Witness.

- Gobel, B., & Ulloa, A. (Eds.) (2016). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá, Ibero-Amerikanisches Institut, Universidad Nacional de Colombia, Desigualdades.net
- Graña, F. (2005). "Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras". En: *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 Num. 12, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile. Ver en <http://www.redalyc.org/toc.oa?id=305&numero=2317>.
- Graña, F. (2005). "Todos contra el Estado: usos y abusos de la 'gobernanza'". En: *Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 14, Núm. 4 (octubre-diciembre). 501-529.
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: Decentralization, democratization and the promise of good governance*. Princeton, Princeton University Press.
- Gudynas, E. (2017). Value, growth, development: South America lesson for a new ecopolitics. En: *Capitalism Nature Socialism*. En: <https://doi.org/10.1080/10455752.2017.1372502>
- Gudynas, E. (2017). "Los ambientalismos frente a los extractivismos". En: *Nueva Sociedad* 268.
- Haarstad, H. (2012). *New political spaces in Latin American natural resource management*. Nueva York, Palgrave Mcmillan.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal. Ver en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=2184626&pid=S1405-421201200030000900019&lng=es
- Helmsing, A. H. J. (2001). "Externalities, learning and governance: New perspectives on local economic development". *Development and Change* 32. 277-308.
- Herrera, J. (2017). *La nueva agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Ecuador*. Quito, Grupo Faro y NRGÍ.
- IMMDDH - Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (2017). *Cuerpos, territorios y movimientos en resistencia en Mesoamérica. Informe de agresiones a defensoras 2015-2016*. Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018). *Global warning of 1.5° C*. Suiza, IPCC.
- Londoño, J. F. (2017). *Decisiones y competencias del sector público para la cadena de gestión de la minería en Colombia*. Bogotá, Centro Análisis de Asuntos Públicos.
- Lugón, J. (2015). *La zonificación ecológica económica: instrumento tecnopolítico para otro desarrollo*. En: Mendoza, I. (Comp.): *Perú hoy. Hacia otro desarrollo*. Lima, DESCO.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2013). *Can participation be induced? Some evidence from developing countries*. En: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16(2). 284-304
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.
- Monge, C. (2013) "Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios". En: *Quehacer* No.190, abril-junio. Lima, DESCO. 80-87.

- Monge, C. (2015). Del superciclo a la “carrera hacia el fondo” en el Perú y los países andinos. En: La Revista, boletín No. 76, 2015, 71-87. Lima, Sociedad Suiza de Americanistas.
- Naser, A., Ramirez-Alujas, A., & Rosales, D. (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. Ver en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. Éditions OCDE, París.
- OCMAL (2017). Conflictos mineros en América Latina: Extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2016. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. Ver en: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/06/Estado-Situacion-Conflictos-Mineros-en-2016.pdf>.
- Oxfam (2018). Premiar el trabajo, no la riqueza. Oxford, Oxfam.
- Paredes, M. (2016). Los efectos del boom de las actividades extractivas en los indicadores sociales. Lima, Natural Resources Governance Institute.
- Perreault, T. (2013). “Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano”. En: *Antipode* 45(5). 1050-1069.
- PNUD (2012). UNDP’s strategy for supporting sustainable and equitable management of the extractive sector for human development [en línea] http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive_development/strategy-note—undpsstrategy-for-supporting-sustainable-and-equ/
- Publish What You Pay (2017). Contra viento y marea: los peligros de luchar por la justicia en la gestión de los recursos naturales. CIVICUS y Publiquen lo que pagan.
- Rights & Resources, Woods Hole Research Center, & World Resources Institute (2016) Hacia una referencia mundial del almacenamiento de carbono en tierras colectivas. Lan Mark, Woods Hole Research Center, Rights & Resources. Ver en: <https://rightsandresources.org/es/publication/global-baseline-carbon-storage-collective-lands/#.XJlSVyhKhPY>
- Restrepo, D. (2005). Neoliberales y empresarios en la emergencia de la descentralización en la Bolivia de los 90. *Historelo.rev.hist.reg.local*, Volumen 7, Número 14, p. 320-351, 2015. ISSN electrónico 2145-132X. Ver en: https://revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/article/view/48629/html_254
- Restrepo, D. (2011). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas.
- Restrepo, D. (2006). Las fracturas del Estado en América Latina. En D. Restrepo (Ed.): *Historias de descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Rondinelli, D., McCullough J. S., & Ronald W. J. (1989). “Analyzing decentralization policies in developing countries: Political economy framework”. En: *Development and Change*. SAGE, London, Newbury Park and New Delhi, Vol. 20. 7-87

Sánchez, S., Martínez, R., Pérez, J., Córdova, H., Irahola, H., & Velásquez, R. (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Bolivia. La Paz, Red Jubileo. Ver en:

<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/reporte-bolivia.pdf>

Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.

Stefanovic, A. F., & Saavedra, M. (2016). Las mujeres en el sector minero de Chile. Propuestas para políticas públicas de igualdad. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá, Taurus.

Svampa, M. (2008). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio ambiental y discursos dominantes, en <http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo43.pdf>

Svampa, M. (2013). “El consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. En: *Nueva Sociedad* 244.30-46

Thorp, R. (2014). Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: lecciones de África y Latinoamérica. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América*. Madrid, Trotta Editorial.

Transparencia Internacional (2016). Índice de percepción de la corrupción 2016. Transparency International. Ver en: <https://www.transparency.org/>

Trucco, I. (2012). “Gobernanza y escalas como metáfora de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos”. En: *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* No. 19. Universidad Nacional del Litoral, 2012. 99-138. Ver en: www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851..

Valencia, A. (2017). “Participación ciudadana en la gestión ambiental del sector minero en el Perú: Reflexiones para la incorporación de una mirada de género”. En: *Cuadernos de Investigación* (3). Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Velásquez, F., Martínez, M., & Peña, J. (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Colombia. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia-NRGI.

Velásquez, F. (2013). “Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post conflicto”. En: Restrepo, D. (Ed.): *Descentralización en clave de paz*. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer.

Velásquez, F., Martínez, M., & Peña, J. (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Colombia. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia-NRGI.

Velásquez, R. et. al. (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Bolivia. La Paz, Red Jubileo.

Walker, W. et. al. (2014). Forest carbon in Amazonia: the unrecognized contribution of indigenous territories and protected natural areas. *Carbon Management*, 5:5-6. 479-485. doi: 10.1080/17583004.2014.990680

