

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: CONFLICTO SOCIAL Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES EN LA REGIÓN ANDINA

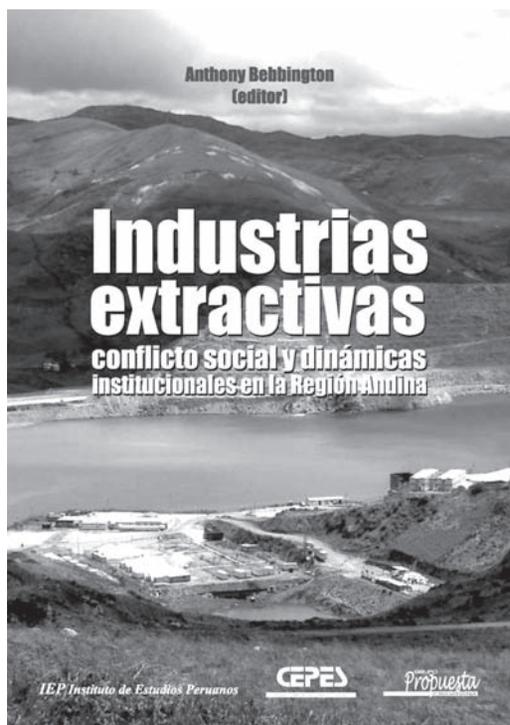
Editor: Anthony Bebbington

Instituto de Estudios Peruanos

Lima, 2012

Patricia Quiñones*

Asociación SER



El desarrollo de las industrias extractivas y los impactos que estas generan en el ámbito económico, político, social y ambiental han venido siendo tema de debate hace ya algunas décadas. En la década de 1990, este debate se caracterizó, tal y como señala Bebbington, por presentar dos corrientes principalmente. Por un lado, aquella que resaltaba los aspectos negativos del desarrollo de estas industrias (costos ambientales y sociales altos, pocos efectos multiplicadores en otros sectores de la economía, distorsiones políticas, entre otros). Por otro lado, otra que resaltaba los aspectos positivos buscando sustentar la importancia de continuar consolidando un modelo de desarrollo sustentado en ellas siguiendo la lógica. Este tipo de análisis dicotómico, a la luz de los conflictos sociales que han crecido exponencialmente en los últimos años generados por el auge de la extracción, ha mostrado no ser de mucha utilidad para comprender los impactos a diferentes niveles y para visibilizar las diferentes percepciones, motivaciones y tensiones que coexisten alrededor del desarrollo de estas industrias.

* Antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinadora de Proyecto en la Asociación Servicios Educativos Rurales. Dirección electrónica: patriciaquinonesp@gmail.com

Bebbington (2012) manifiesta que si bien existe cierta bibliografía (aunque no mucha) orientada a analizar las distintas aristas relacionadas a las industrias extractivas, gran parte de “la literatura existente no refleja la importancia de las transformaciones político-económicas y ambientales generadas por la economía extractiva”. Asimismo, en ella se ha subestimado la capacidad de los recursos del subsuelo para condicionar la vida política y económica de los países. En este sentido, el libro, a través de los casos desarrollados, muestra cómo estos recursos pueden afectar la política a escala nacional y subnacional; y, cómo la generación de recursos económicos basados en ellos puede comprometer incluso proyectos políticos alternativos al neoliberal, como lo muestran los casos de Bolivia o Ecuador, dejando claro que no se puede analizar la Economía Política sin considerarlos.

Aunque las tensiones y conflictos por el desarrollo de estas industrias son globales, este libro busca ahondar en la experiencia de la región andina o andino amazónica en especial en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, la cual tiene características que la sitúan en una posición particular debido a sus características geográficas como contar con fuentes ricas en recursos mineros e hidrocarbúricos, zonas de alta biodiversidad, alta concentración de población indígena, movimientos indígenas con fuerza política (salvo el caso peruano) e índices de conflictos socioambientales bastante altos. Cabe precisar que si bien el texto nos permite dar una mirada a la realidad de cada país desde un enfoque histórico y procesal, también nos permite tener una visión comparada que resulta sumamente interesante y útil para identificar patrones comunes. Además, permite observar las respuestas institucionales particulares orientadas (en teoría, al menos) a reducir el número de conflictos y regular la extracción de recursos en materia social y ambiental.

El libro tiene dos propósitos claros: el primero, académico y orientado a contribuir en la

bibliografía vinculada a las industrias extractivas en la región; y el segundo, normativo y centrado en brindar algunos puntos claves a considerar en la elaboración de políticas o de propuestas de cambio institucional. Se debe precisar que, en términos analíticos, este libro busca analizar las transformaciones en las dinámicas políticas e institucionales a partir de los conflictos socioambientales principalmente, producto del desarrollo y expansión de las industrias extractivas en la región andina.

Esta publicación cuenta con doce capítulos elaborados por diferentes autores y autoras provenientes de disciplinas diversas, con enfoques variados, lo que le da una riqueza adicional al texto. Los artículos se dividen en tres secciones: la primera, orientada a comprender las características de las *economías políticas de la explotación* en estos países, considerando los procesos de largo y mediano alcance. Esta primera sección tiene el objetivo de contextualizar al lector y brindar una base común para comprender las contribuciones posteriores. En ella se nos muestra el desarrollo de estas industrias –compartiendo una tendencia inicial de poca regulación– y su importancia diferenciada a lo largo de los procesos nacionales, las relaciones de poder en torno a ellas, las transformaciones del Estado y sus instituciones, las respuestas desde la sociedad civil, las movilizaciones sociales, entre otros.

La segunda parte está más bien orientada a abordar casos de conflictos específicos, los cuales nos remiten a realidades tan diversas como la sierra peruana, el Chaco boliviano o la selva ecuatoriana. Esta sección busca mostrar no solo los principales factores y detonantes involucrados en los conflictos socioambientales (Estados centralistas y represivos, mecanismos de participación poco efectivos, empresas que adoptan prácticas clientelistas, etc.), sino también que existen diferentes *tipos* de conflictos vinculados a las industrias extractivas, los cuales parten de distintas preocupaciones y motivaciones. Por ello, se propone la necesidad de analizarlos de manera

amplia dejando de lado explicaciones parciales y sesgadas como aquellas que reducen las causas a la existencia de azuzadores que movilizan a la ciudadanía, las cuales, finalmente, ocultan la complejidad de estos fenómenos sociales.

Esta sección, además, refleja algunas de las hipótesis centrales del libro, tales como creer que el conflicto social es precursor necesario para generar cambios institucionales y la relevancia de la movilización social para generar dichos cambios. El conflicto, entonces, no es visto solo como algo negativo o destructivo, sino como una oportunidad y como un mecanismo que puede ser considerado por ciertos actores como válido en contextos caracterizados por fuertes asimetrías de poder. No obstante, también debe considerarse que en otros casos puede contribuir a que se generen círculos viciosos (conflicto-solución-conflicto) que, en última instancia, acaban afectando la gobernabilidad local y nacional.

Por otro lado, otros autores muestran las limitaciones que aún existen para generar cambios, a partir de los conflictos, que se traduzcan en mejoras concretas más allá de las modificaciones legales o cambios institucionales en relación al tema extractivo. Aunque estas mejoras son centrales y no puede negarse los avances de contar, por ejemplo, con un 'Mandato minero' en el caso ecuatoriano, mecanismos de consulta previa en el caso boliviano y peruano, entre otras cosas, estas no implican que se estén implementando efectivamente.

Los conflictos socioambientales explicados en el libro también muestran cómo aún los distintos gobiernos buscan validar discursivamente la ampliación de la extracción e incluso pueden llegar a hacer uso de mecanismos legales tales como la declaración de proyectos de interés nacional sin mayor sustento o con escasa transparencia, sugiriendo a veces intereses soterrados (vinculados a intereses privados o empresariales) en dichas decisiones. En este sentido, el libro también es provocador pues muestra la tarea pendiente no solo de analizar

al Estado y las formas cómo negocian sus diferentes instancias, sino también indagar en las dinámicas empresariales y las relaciones formales/informales que estas entablan con él.

Otros puntos interesantes se remiten a la importancia de considerar la historia sociopolítica en cada caso y a observar la acumulación de aprendizajes y su influencia en las dinámicas y formas de negociación de los conflictos. Además, se resalta la importancia de tomar en cuenta las percepciones y prioridades de los diversos actores involucrados. En relación con esto, tal vez por una desviación disciplinaria, considero que hubiera sido interesante escuchar más las voces de las personas involucradas. Por último, esta sección también demuestra la importancia de ser conscientes de las escalas presentes en los conflictos así como de las redes y flujos de información que articulan a diferentes territorios.

La tercera parte está orientada a plantear conclusiones a partir de la información expuesta a lo largo del libro. Aunque se exponen varias ideas interesantes, se rescatarán aquellas que se consideran más relevantes. Por un lado, las conclusiones muestran que la tendencia hacia la expansión de las industrias extractivas se mantiene en los tres países abordados. Los Estados controlan los recursos del subsuelo y siguen usándolos como su principal fuente de recursos. La expansión sigue planteándose de manera superpuesta a otros usos y derechos territoriales ya otorgados, lo cual genera tensiones que contribuyen a la conflictividad, con el riesgo de afectar no solo paisajes o espacios, sino modos de vida de ciudadanos y ciudadanas, despojándolos de activos materiales, referentes culturales, control político, pero dándoles a cambio otro tipo de oportunidades, como laborales o siendo beneficiarios de proyectos, etc. Los casos muestran que, aún si las oportunidades o compensaciones pueden ser varias, estos procesos generan desigualdades importantes que aún no pueden ser niveladas mediante mecanismos institucionales formales únicamente.

Otra conclusión tiene que ver con la *ausencia o presencia* del Estado en los territorios donde se desarrollan los conflictos. Si bien, en primera instancia, se podría decir que la ausencia del Estado es una característica común, Bebbington (2012), inspirado en autores como Ferguson y Gupta,¹ propone que, en vez de hablar de ella, se observen *las geografías diferenciales de las prácticas estatales*. Esto se refiere a que los actores, basados en proyectos políticos y normativos diferentes, buscan ‘institucionalizar geografías particulares de prácticas estatales’. Por ello, si bien en un conflicto la ciudadanía habla de la ausencia de un Estado que proteja y monitoree, este en realidad puede estar presente a través de fuerzas policiales, pero protegiendo a las empresas y sustentando un proyecto político determinado y diferente a sus expectativas, solo por citar un ejemplo.

Por otra parte, si bien el libro muestra las tensiones y cambios que generan las industrias extractivas, no se puede afirmar que existe una

oposición fuerte, en todos los casos, a que estas sigan desarrollándose² o se plantea una reforma total del sistema, sino más bien sugieren llamadas de atención para una mayor regulación, orden (reflejo de ello, se han venido impulsando procesos de ZEE y OT en varias regiones) y reconocimiento estatal.

Hacia el final del libro queda claro que si bien la movilización y el conflicto han cumplido un rol en las dinámicas institucionales en relación a la regulación de las industrias extractivas y han contribuido en lograr ciertos avances, es necesario que exista mayor voluntad y compromiso político desde el Estado en orden de asegurar el ejercicio de derechos y brindar mejores escenarios para la población más vulnerable a los impactos causados por este tipo de actividades.

Finalmente, solo queda decir que este libro cumple con los objetivos iniciales propuestos y deja una serie de temas en la agenda de la investigación social en temas socioambientales.

¹ Ferguson, J y A, Gupta. Spatializing States: towards an ethnography of neoliberal govern mentality.

² Ahora bien, hubiera sido interesante en el caso peruano evaluar estas afirmaciones a profundidad luego del conflicto de Puno, conocido como el *aymarazo* o el conflicto por el proyecto Conga que, sin duda, mostraron posturas mucho más drásticas que en conflictos anteriores.