

Políticas públicas para aumentar las contribuciones de la gestión del sector extractivo a una gobernanza más democrática en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú

Eduardo Ballón

Políticas públicas para aumentar las contribuciones de la gestión del sector extractivo a una gobernanza más democrática en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú

Eduardo Ballón

La cooperación alemana no comparte necesariamente las opiniones vertidas en este documento, las cuales son de responsabilidad de los autores



Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	5
	Los conceptos básicos de referencia	7
	Contexto: Las formas básicas de las desigualdades territoriales en los cinco países	8
II.	LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO, LA DESCENTRALIZACIÓN, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.....	13
	2.1. La organización del Estado y la descentralización.....	13
	2.2. El ordenamiento territorial (OT) y la gestión territorial.....	19
	2.3. La gestión ambiental.....	22
	2.4. Participación y consulta previa: los gobiernos subnacionales y las industrias extractivas	24
	2.5. Algunos casos que evidencian esta dinámica contradictoria.....	28
	Colombia: el proyecto La Colosa.....	28
	Perú: el caso de la cordillera Escalera.....	31
	Bolivia: el caso del TIPNIS.....	35
III.	CONCLUSIONES TENTATIVAS.....	37
	BIBLIOGRAFÍA.....	42

“Los retos planteados por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible recogen la necesidad de dar respuesta colectiva a procesos que comprometen el futuro y la dignidad de la humanidad. Confrontarlos significa desplegar una acción global organizada, bien orientada y en permanente monitoreo y evaluación. Si territorio, como veremos más adelante, es sentido de pertenencia y de futuro contruidos alrededor de un espacio geográfico específico, lo que la humanidad necesita es hacer del planeta su territorio; sentirse parte integrante. Organizar las escalas de la acción colectiva aparece en esta perspectiva como una de las varias estrategias indispensables para conseguir este sentido de apropiación; para hacernos y comportarnos responsablemente con nosotros mismos y con el planeta azul”

(CEPAL 2017a).

I. Introducción

El texto siguiente es el informe final de la consultoría **Políticas públicas para aumentar las contribuciones de la gestión del sector extractivo a una gobernanza más democrática en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú**, que tiene como objetivo analizar las articulaciones y contradicciones entre el territorio y los marcos institucionales nacionales de toma de decisiones del sector extractivo. La misma es parte de un trabajo mayor que vienen desarrollando NRGi y la GIZ con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE)¹ a propósito de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A fines del año 2015, la ONU aprobó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que son un llamado universal a la adopción de medidas para acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Basados en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluyen nuevos campos como la desigualdad económica, el consumo sostenible, el cambio climático y la paz, entre otras prioridades, y promueven el avance hacia el logro de la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales, todas bajo el paraguas de la idea general de “sin dejar a nadie atrás”.

Aunque los ODS no tienen referencias explícitas a las actividades extractivas, sus implicancias para aquellas son innegables, pues apuntan, entre otros propósitos, a la gestión sostenible y al uso eficiente de los recursos naturales.

Para efectos del presente texto, se acordó tomar como referencia para la reflexión el ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones sólidas. Este apunta a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles².

Varias de sus metas —promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 3), crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (meta 6), garantizar la adopción en todos los niveles de gestión decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (meta 7), garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (meta 10)—, están ligadas al análisis que proponemos a continuación.

Este análisis, y las propuestas que se desprenden, también tienen relación con el ODS 4, relativo al acceso inclusivo y equitativo a la educación, el ODS 5 relativo a la equidad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, y el ODS 17 relativo a fortalecer los medios nacionales e internacionales necesarios para la implementación de estos objetivos.

A lo largo de los últimos años, la colaboración desarrollada por NRGi y la RLIE, ha producido abundante reflexión (inicialmente alrededor del “súper ciclo” de las

1 Ver: <http://redextractivas.org/>

2 Para acceder a la información básica de los ODS, ver: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal 16 Spanish.pdf>

industrias extractivas y luego sobre la denominada “carrera hacia el fondo”) y ha propuesto distintos balances sobre sus impactos económicos y sociales en la región. Ha prestado especial atención a su relación y sus efectos sobre distintos procesos de reforma institucional que ya estaban en curso o que se iniciaron de manera coincidente con el inicio del alza de precios y de la demanda por nuestros recursos naturales. Descentralización, participación ciudadana, institucionalidad ambiental y consulta previa (pueblos indígenas) fueron los procesos de cambio institucional analizados en distintos países de la región por los socios de la RLIE, los que, en el caso de los países andinos, sirven como base fundamental para el presente ejercicio (RLIE-Propuesta Ciudadana 2016, Ballón et al. 2017a).

La mirada más precisa que proponemos en este texto sobre la toma de decisiones en el sector extractivo apunta a las articulaciones y contradicciones entre los niveles subnacionales de decisión (regiones, municipalidades) y los marcos institucionales nacionales. La lectura en esta ocasión es desde los territorios, mediante la revisión de los alcances y limitaciones de la actual organización de la toma de decisiones que tienen que ver con sector extractivo.

En sentido estricto, y como ha sido formulado en otro texto (De la Puente y Ballón 2018), la primera fase de la gobernanza de la cadena de valor de las industrias extractivas es el ordenamiento territorial (definición legal de recursos naturales, delimitación de zonas de exclusión, delimitación de zonas de extracción y licencias y concesiones); la segunda fase es la de definición de las condiciones para entrar a los territorios (revisión de planes de operación, revisión de estudios de impacto ambiental, consentimiento ciudadano); la tercera, finalmente, es la de control y fiscalización (recaudación fiscal, decisión del uso de la renta, fiscalización de impactos y medidas correctivas y compensatorias, y gestión de conflictos). A lo largo del informe, buscamos establecer el vínculo entre las reformas institucionales y el rol de los diversos actores en el territorio, por un lado, con la cadena de valor de las actividades extractivas, por el otro.

Al hablar de instituciones que tienen que ver con tomas de decisiones relativas a la gestión de los territorios, los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas, la captura y uso de la renta que generan, y la gestión de los conflictos que generan, es claro que hablamos también de como contribuir al logro de la totalidad de los demás ODS (relativos a pobreza y hambre, empleos e ingresos, y medio ambiente), pues avanzar en hacerlos realidad depende en mucho de la calidad del sistema institucional de toma de decisiones.

Para facilitar su lectura, el texto está organizado en seis secciones. La primera presenta brevemente los conceptos básicos que orientan la mirada que proponemos y presta atención especial a la idea misma de territorio. La segunda sección resume las formas básicas que han adoptado las desigualdades territoriales en los países analizados, asociadas a un conjunto de interrelaciones de tipo sistémico, histórico y estructural, específicas a la forma de inserción de nuestras sociedades en la economía mundial y a las estructuras productivas asociadas a ella. La tercera propone una mirada rápida a los cambios en la organización y gestión del territorio en el marco de los distintos procesos de descentralización, ordenamiento territorial y gestión ambiental en curso. La cuarta sección revisa someramente los procesos de participación y consulta previa. La quinta presenta algunos casos concretos a manera de “fresco” que ilustran lo previamente sostenido. El texto, finalmente, ofrece algunas conclusiones tentativas que a su vez invitan a mayores reflexiones y debates.

A lo largo de todo el informe, quedará claro que los cinco países considerados optaron por dos vías alternativas para el manejo del sector extractivo. De un lado, la entrega al sector privado de títulos y concesiones para la explotación de los recursos naturales a cambio del pago de impuestos y regalías (Perú, Colombia y Chile en menor medida). Del otro, la explotación directa por el Estado a través de empresas propias o de contratos firmados por estas y los privados (Bolivia, Ecuador y Chile en menor medida). Pero habiendo optado por vías aparentemente enfrentadas, ambos grupos de países comparten una visión del crecimiento y el desarrollo que prioriza la extracción de recursos por sobre toda otra consideración, subordinando la gestión del territorio y los impactos sociales y ambientales al interés de generar ingresos. A su vez, esta visión compartida los ha llevado frecuentemente a desandar el camino de reformas institucionales emprendidas antes o a lo largo del reciente súper ciclo de las commodities y que apuntaban a descentralizar la toma de decisiones, fortalecer la gestión ambiental y potenciar la participación ciudadana. (Velásquez 2014, Bebbington 2011, Gudynas 2009, Delgado-Ramos 2010).

Los conceptos básicos de referencia

La mirada que proponemos se sustenta en varios conceptos básicos que haremos girar alrededor de territorio. Cuando se alude a este, el sentido común suele pensar en un espacio físico determinado. Para efectos de nuestro análisis, entendemos por territorio el resultado articulado por las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de las personas con el espacio en el que se desarrollan, las que a su vez generan formas particulares de organización social, modos de vida, e identidades. Esto significa que tanto las dimensiones físicas o materiales, como aquellas subjetivas o culturales que caracterizan a cada territorio en un momento histórico dado, son producto de un sistema complejo y evolutivo de interacciones sociales que produce, reproduce y transforma los lugares específicos y su vinculación o interacción con otros lugares, que se realiza en directa imbricación con los ecosistemas que lo albergan, que pueden también imprimir determinado sentido a las formas de organización socio-espacial que se van estructurando históricamente y actúan como facilitadores o limitantes (Ronald y Sunley 2007).

Siguiendo a Lefebvre (2013), entendemos que el territorio es un campo de fuerzas donde las relaciones de poder espacialmente delimitadas operan sobre un sustrato referencial (Sourza 1995). Se trata de un contenedor y un escenario de procesos y dinámicas ecológicas, poblacionales y relaciones de poder interconectadas con el contexto inmediato y mediato directamente ligado/imbricado con el proceso de acumulación.

Hay que considerar que, dentro del capitalismo, por su propia lógica, como lo recuerda certeramente Harvey (2017), las distintas contradicciones que se generan ejercen su influencia y cobran forma material en el paisaje geográfico, donde tiene prioridad la combinación de los procesos “moleculares” de acumulación sin fin del capital en el espacio y el tiempo, con el intento de organizar el espacio de ese paisaje sistemáticamente a través del ejercicio de los poderes estatales, al extremo que “sin el desarrollo geográfico desigual y sus contradicciones, el capital se habría osificado...”.

La *gobernanza*, por su parte, se refiere a las cambiantes relaciones entre gobierno y sociedad en muchos estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad. Lo distintivo del concepto ha sido evidenciar que la dirección de la sociedad va más allá de la acción gubernamental y tiene que integrar

a la deliberación y acción gubernamental a diversos actores económicos y sociales independientes, cuyas acciones no se apegan necesariamente a las lógicas políticas tradicionales. En sentido descriptivo, se refiere a la capacidad de influencia y decisión que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos (Aguilar 2008). Entenderemos, entonces, por gobernanza al sistema de toma de decisiones, donde la gobernabilidad será simplemente la capacidad de la gobernanza de absorber demandas y conflictos.

En este marco, y de cara a las industrias extractivas, es claro que el territorio, en tanto espacio social y político que resulta de procesos históricos, es también espacio de disputa entre diversas visiones del bienestar, más aún en espacios pluriculturales. Este alcanza, entre otras cosas, la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales como parte de lo que se puede entender como proceso de construcción de democracia y ciudadanía territorial. Entenderemos, entonces, 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 existente en las relaciones de poder entre los diversos actores con presencia en el territorio (Monge 2013).

Finalmente, como *gestión territorial* definimos al manejo ordenado, planificado, sostenible, participativo y eficiente de un territorio, sobre la base de acuerdos entre sectores públicos y privados de acuerdo con las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno.

Contexto: Las formas básicas de las desigualdades territoriales en los cinco países

Los problemas de desarrollo y las desigualdades territoriales que comparten hoy los países andinos, como toda América Latina, se explican estructuralmente, como lo propone CEPAL, como parte de un proceso relacional de los territorios atrasados y aquellos con mayor nivel, donde subyacen un conjunto de condiciones estructurales de tipo productivo e institucional que generan y reproducen desigualdades, en un proceso en el que influyen factores endógenos específicos a cada territorio, que se vinculan a procesos multi-escalares, complejos y evolutivos³.

La dependencia histórica de la economía de los cinco países de la exportación de productos básicos ha sido un rasgo permanente de su inserción a la economía mundial, al extremo de que los procesos de industrialización dependiente llevados adelante en cada uno de ellos a partir de la década de 1960 se sustentaron en las divisas generadas por el sector primario exportador. Entonces, no deben sorprender las fuertes desigualdades que se observan y que mantienen las formas que históricamente asumieron: una fuerte concentración geográfica de la población y la actividad económica, y elevadas brechas relativas en las condiciones generales de vida de la población.

La intensidad de la concentración económica se comprueba a partir de la participación de las principales entidades territoriales en la producción de PBI

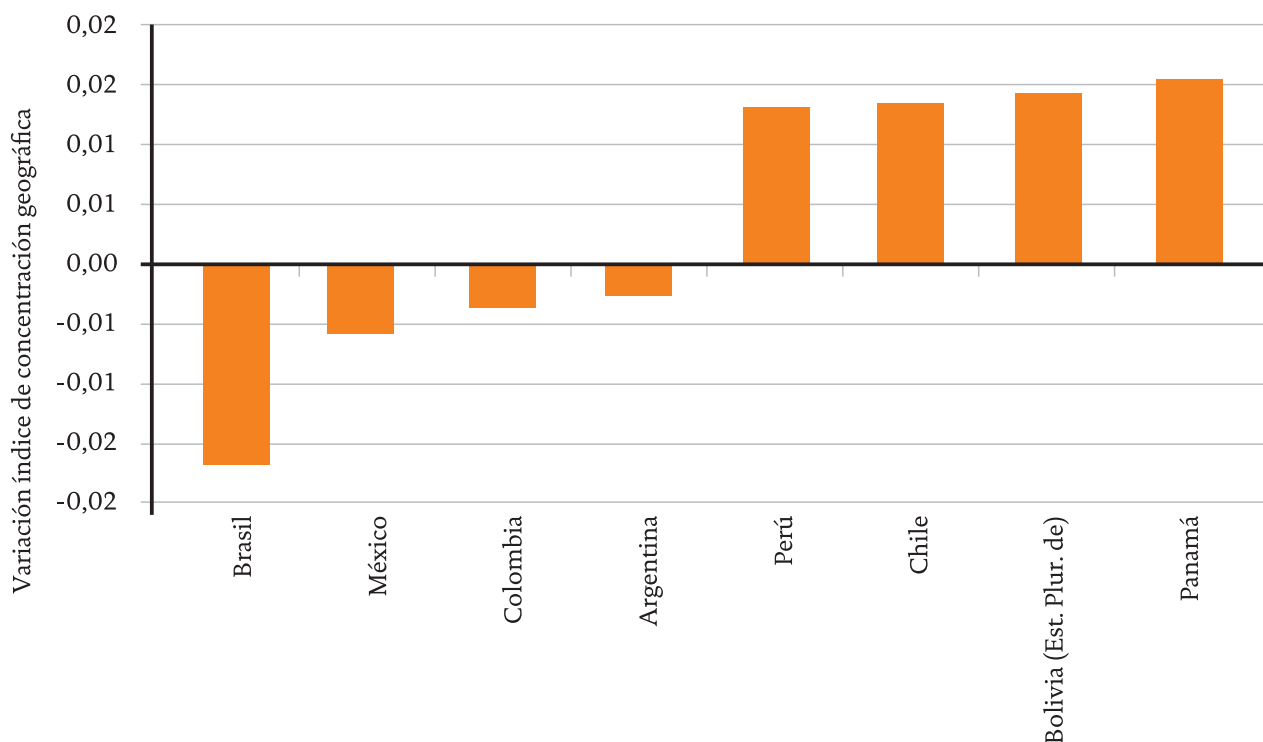
3 Sobre el particular, ver: CEPAL (2015).

nacional. Bolivia y Ecuador representan ejemplos en donde la concentración se produce en torno a dos territorios que representan más del 50% de aquel. En el primer caso, se encuentran La Paz y Santa Cruz, mientras que, en el segundo, son las provincias de Guayas (sede de la ciudad de Guayaquil) y Pichincha (sede de la ciudad capital, Quito). En Perú, Lima representa el 50.8%; la región metropolitana de Santiago, 46%; mientras que Bogotá, el 30.8% (CEPAL 2017).

La población está igualmente concentrada. En Bolivia, Santa Cruz (28.2%) y La Paz (25.6%) reúnen a más de la mitad de los habitantes del país, Guayas y Pichincha alcanzan el 43% de la ecuatoriana, la región metropolitana de Santiago es el 40.5% de la chilena, mientras Lima metropolitana agrupa al 31.7% de los habitantes de Perú. Colombia es la excepción a la regla pues Bogotá solo contiene el 16.4% de la población colombiana, teniendo ese país el desarrollo urbano más desconcentrado de los países estudiados.

Existen otros indicadores de brechas territoriales que se observan en las condiciones generales de vida de la población, como el PBI por habitante en los cinco países. En recientes estudios de la CEPAL (2017) se aprecia cómo en Bolivia (Tarija-Beni), Colombia (Casanare-Vaupés), Chile (Antofagasta-La Araucanía) y Ecuador (Orellana-Morona Santiago), la distancia entre el PBI por habitante entre las regiones con el índice más alto y el más bajo es de 5 a 1, y hasta más, mientras que en Perú (Moquegua-Apurímac) esa relación es de 4 a 1. El Gráfico 1, muestra cómo el índice de concentración geográfica empeoró entre el 2000 y el 2012, a excepción de Colombia.

Gráfico 1: Países de América Latina, variación del índice de concentración geográfica 2000-2012 (en porcentajes)



Fuente y elaboración: CEPAL

El Cuadro 1 muestra las brechas que se observan en cada país entre las regiones con mayor desarrollo humano y aquellas con menor, usando el IDH:

Cuadro 1: IDH por países (distintos años), índice más alto y más bajo

País	Bolivia (2014)	Colombia (2017)	Chile (2010)	Ecuador (2016)	Perú* (2012)
IDH país	0.674	0.840	0.881	0.739	0.505
Región mejor	Santa Cruz 0.791	Bogotá 0.904	Magallanes (0.931)	Pichincha 0.812	Lima (0.634)
Región peor	Potosí 0.516	La Guajira 0.691	Aisén del General Ibáñez del Campo (0.740)	Morona Santiago 0.685	Huancavelica (0.333)

* Perú hizo un ajuste metodológico que arroja valores más bajos para la comparación. Lo usamos en tanto que lo que interesa es evidenciar las brechas existentes. Ese año, en el índice mundial, Perú tenía un IDH de 0.731

Fuente: PNUD

Como es obvio, hace ya varias décadas que toda América Latina (con los países andinos dentro de ella) ensaya distintos enfoques de desarrollo entre los que la dimensión territorial fue adquiriendo importancia creciente y planteándose como parte de distintas propuestas que buscaban llegar a una aproximación más integral.

A lo largo de los últimos 50 años, aparecieron políticas, procesos y herramientas que decían buscar un desarrollo más equitativo e integral, y contribuir a generar formas de gobernanza democrática que contribuyeran a acercar a las personas a las decisiones sobre el territorio.

Desaparecidas (si no limitadas) las formas de planificación central en el marco de las reformas neoliberales en la región, surgidos los desafíos que supone la economía global, redefinidas las dimensiones de tiempo y espacio por las nuevas tecnologías y los medios de comunicación, la importancia de los espacios subnacionales, regionales y locales, cobra mayor valor, y con ellos el territorio y su gestión.

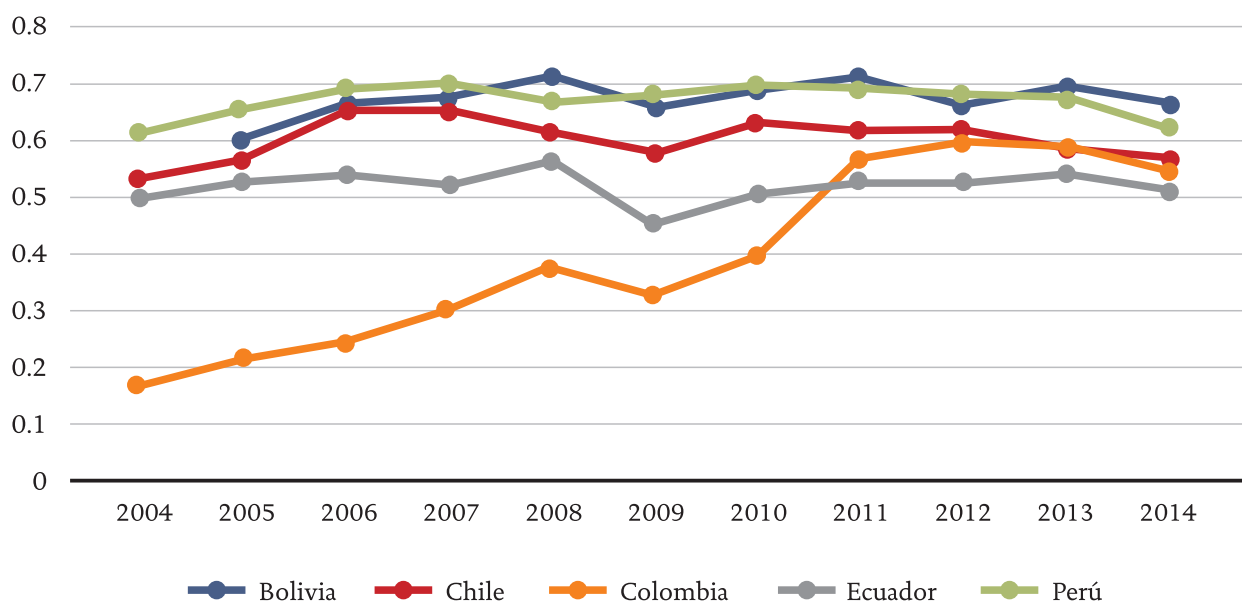
Unos más, otros menos, los países andinos han pasado por distintos intentos instrumentales de implantación de nuevas divisiones político-administrativas, intentos por limitar la expansión de las grandes ciudades, esfuerzos por reducir las disparidades del producto per cápita y el ingreso, constituir polos de desarrollo y nuevas formas de conectividad, etc. Todos ellos terminaron en el fracaso (Boisier 2014). Más recientemente, desde fines de la década de 1980, se impulsaron distintos procesos de reforma del Estado (descentralización, gestión ambiental, participación y consulta), respondiendo a lógicas complejas en las que se articulaban demandas y negociaciones internas con tendencias y presiones internacionales provenientes de la globalización/mundialización, que responden a coyunturas medianas y largas (Ballón et al. 2017a), y que contribuyeron a acentuar la atención con respecto de los territorios y su gestión.

Coincidiendo con varias de esas transformaciones institucionales, que empezaron en muchos casos años antes, se inició el denominado súper ciclo de los precios de los *commodities*, en el que los cinco países -con gobiernos neoliberales o progresistas-

apostaron por la captura de la renta. Y al hacer esta apuesta, se inscribieron -con diferencias y mediaciones- en un ciclo capitalista de “acumulación por desposesión” (como lo ha denominado David Harvey), que se ha vuelto dominante a escala global en las últimas décadas y ha promovido una ola mundial de mercantilización de los bienes públicos, la naturaleza y la vida misma (Harvey 2003). Resulta clave el papel del Estado respaldando estos procesos, tanto con su monopolio de la violencia cuanto con su definición de la legalidad, y que mantiene entrelazadas las lógicas territorial y capitalista del poder.

Es en este marco que se consolidó en los países andinos un modelo de desarrollo extractivista neoliberal o estatista redistributivo (“neoextractivista”), entendido, en un sentido amplio, como aquel centrado en las actividades que explotan grandes volúmenes de bienes naturales sin ser procesados para su exportación como *commodities* al mercado internacional (petróleo, gas, minerales, productos de la agroindustria como los monocultivos y los biocombustibles), así como grandes represas hidroeléctricas para dichas explotaciones (Gudynas 2009). (Gráfico 2)

Gráfico 2: Peso de las extractivas en la canasta exportadora

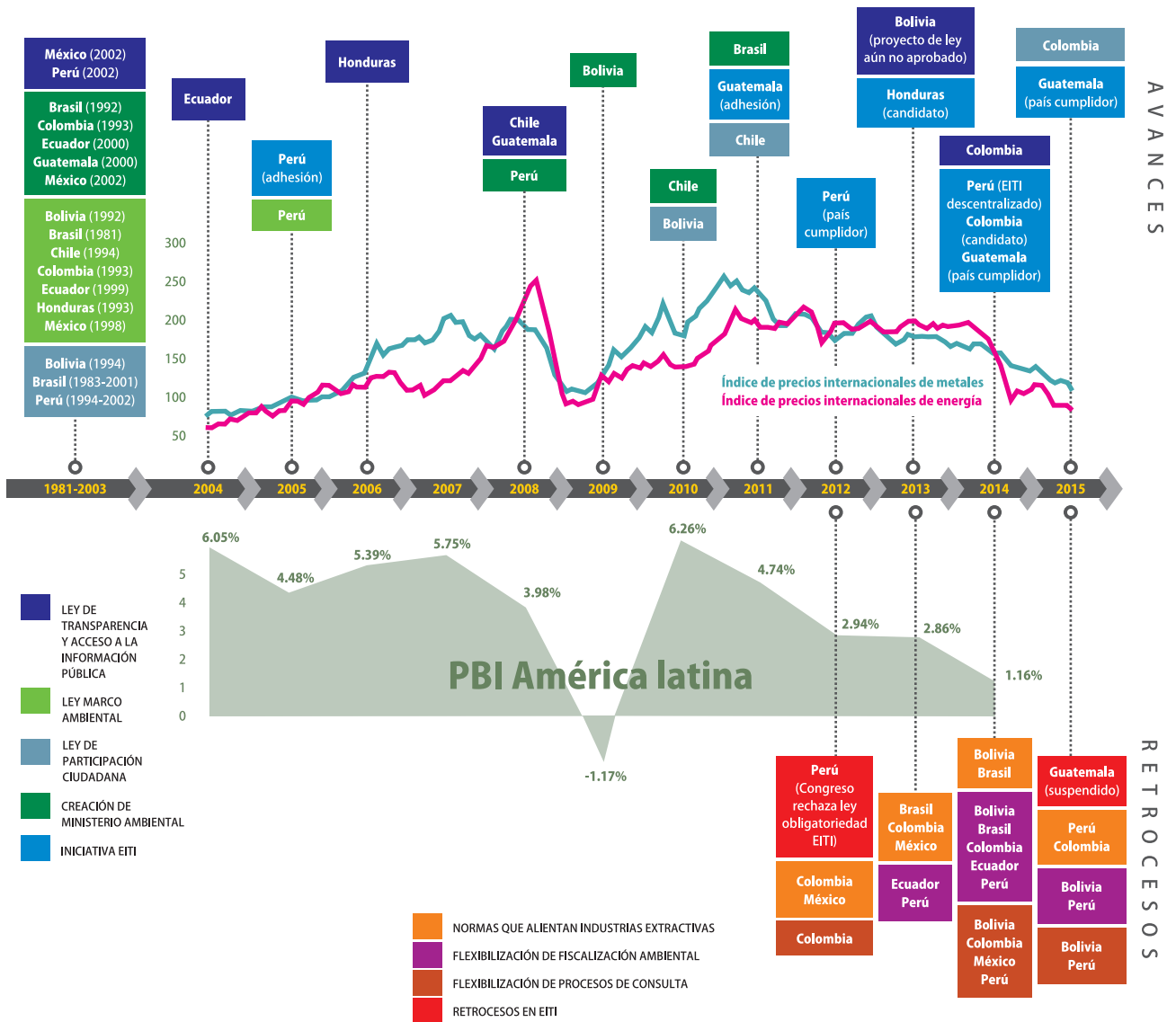


Fuente y elaboración: CEPAL

Como precisa Bebbington, estos procesos, si bien tienen matices en los diferentes países, comparten un modelo económico basado en el uso de formas intensivas de capital para extraer recursos e instalan “una lógica cultural y una forma de ocupación y control del espacio que refleja el poder del centro frente a las regiones, el poder no-indígena y ciudadano frente a las poblaciones indígenas-campesinas, y el poder de la inversión privada frente a las instituciones colectivas. ... Es un proyecto económico, político e ideológico a la vez” (Bebbington 2011: 30-31).

Este modelo predominante (Gráfico 3), que se “encontró” conflictivamente con las reformas institucionales en curso, paulatinamente fue presionando sobre ellas e impulsando -desde el inicio, pero más claramente en la fase de la llamada “carrera hacia el fondo”- el retroceso de algunas de las transformaciones que se producían y afectaban sus intereses (Gráfico 4).

Gráfico 3: Avances y retrocesos en las reformas institucionales



Fuente y elaboración: Ballón, Eduardo et al, 2017 (b)

II. La organización del Estado, la descentralización, el ordenamiento territorial y la toma de decisiones sobre las industrias extractivas

2.1. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

En los cinco países andinos, durante los últimos 30 años se produjeron distintos intentos descentralizadores por hacer efectiva la redistribución de parte del poder del Estado del nivel central hacia los territorios (Finot 2001). Estos intentos se alinean con el ODS 16 que incluye la promoción de instituciones que sean, entre otras cosas, inclusivas. En este caso, para mayor precisión, inclusivas respecto de la ciudadanía y de los gobiernos sub nacionales. Como en el resto de la región, dos grandes orientaciones se mantuvieron en disputa. De un lado, los neoliberales, que priorizaron disminuir la intervención del Estado en la economía, cortar el gasto público y ver la reforma como parte de las políticas anticrisis (Harvey 2007). Frente a ellos, quienes la identificaban con la profundización de la democracia, la redistribución del poder hacia los territorios, y la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos públicos (Fals Borda 2002).

La democratización de sociedades fuertemente autoritarias, como las de los países andinos, fue acompañada en varios de ellos por estos procesos (Carrión 2007). En todos los casos, se trata de sociedades donde el poder estuvo fuertemente concentrado en élites pequeñas que dejaban fuera en 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 cinco países provienen de largas tradiciones de centralismo y conviven con instituciones municipales de herencia española 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 tuvieron importante influencia las reformas emprendidas desde la segunda mitad de la década de 1980: la apuesta por la descentralización asumida como propia por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que fue parte de una estrategia para otorgarle gobernabilidad a las reformas del mercado en el marco del Consenso de Washington. Las historias particulares ciertamente fueron distintas.

En Bolivia, la descentralización se inició con una municipalización (1994) dentro de una Ley de Participación Popular, la cual fue parte de la reforma neoliberal del Estado y estuvo seguida por la elección de autoridades departamentales (2005), una nueva constitución (2009) —que estableció las autonomías de los gobiernos departamentales y municipales— y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010). En Colombia, se trata de un pacto constitucional, resultado del acuerdo político entre el gobierno y la guerrilla del M19 para su incorporación a la política legal. Con él, se aprobó la elección de alcaldes y la realización de consultas (1986), por lo que se trasladaron funciones y competencias a las municipalidades y, en menor medida, a los departamentos. Su constitución (1991) estableció un Estado descentralizado, fortaleció la autonomía territorial, consagró la

elección de gobernadores y alentó la participación política mediante asambleas departamentales, consejos municipales y juntas administradoras locales. En el caso ecuatoriano, empezó como una municipalización trunca (en la década de 1990), porque la constitución (2008) recién le dio forma final con el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (2010), la cual regula las funciones de los gobiernos descentralizados y establece las competencias para el nivel subnacional.

En Perú inició el proceso en 2002 con la aprobación de la Reforma Constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización, que fue desarrollada mediante la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002), Ley de Demarcación y Organización Territorial (2002), Ley Orgánica de Municipalidades (2003), Ley Marco del Presupuesto Participativo (2003), hasta llegar a la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007). En esta historia, Chile es la excepción: su Estado, que es democrático, unitario y presidencialista, es ejemplo de centralización extrema a nivel administrativo organizacional. Su administración es funcional y territorialmente desconcentrada y descentralizada, y se estructura mediante una administración central, encabezada por el presidente y los ministros, y encuentra en la base de su diseño a las comunas, administradas por la municipalidad, que cuentan con autoridades electas.

Durante buena parte de los procesos descentralizadores, la reforma fue entendida como un proceso de distribución de poder político-administrativo del gobierno central a los subnacionales. Los temas vinculados a la autonomía de las entidades subnacionales, las funciones y competencias, los recursos, y las relaciones entre distintos niveles de gobierno y la administración pública, así como la participación ciudadana en esta nueva organización y algunas de sus decisiones, ocuparon la agenda pública. Durante buen tiempo, la mirada del territorio como fuente de recursos y materia de disputas sociales, políticas y simbólicas sobre su uso y ordenamiento ocupó un segundo plano (Velasquez 2014). El vínculo entre descentralización como proceso político-administrativo y territorio como espacio producido y de ejercicio conflictivo de poder, no fue atendido hasta bastante avanzado el súper ciclo de las *commodities*.

Este hecho tiene dos explicaciones. La primera está relacionada con que la conducción completa de los procesos de diseño, implementación y monitoreo de la descentralización (pero también de los planes, políticas y estrategias nacionales de desarrollo regional) se ubicó en el nivel central en todos los casos, como se ve en el cuadro siguiente. Ello es indudablemente contradictorio con las constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia que introducen la noción de “autonomía” cuando hablan de las entidades territoriales, aunque se trata de repúblicas unitarias. El concepto, que no es desarrollado en ninguno de los casos, termina siendo ecléctico y ambivalente (Moncayo s/f).

Cuadro 2: Dirección de las políticas territoriales al 2015

País	Organización Territorial	Estrategia o política nacional	Institución rectora	Ejes de política declarados
Bolivia	9 departamentos 112 provincias 339 municipios	Planes Nacionales de Desarrollo	Ministerio de Planificación, Ministerio de Autonomías	Descentralización, Territorialización de políticas públicas nacionales
Colombia	32 departamentos + distrito capital 104 provincias 1,123 municipios	Planes Nacionales de Desarrollo	Departamento Nacional de Planeación, Subdirección territorial y de inversión pública	Descentralización de competencias y recursos, ejes de integración y desarrollo territorial,
Chile	15 regiones 54 provincias 346 comunas	Política Nacional de Desarrollo Regional	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	En elaboración
Ecuador	24 provincias 221 cantones 820 parroquias	Plan Nacional Buen Vivir, Estrategia territorial Nacional, Plan Nacional Descentralización	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Desconcentración, descentralización, Transformación de matriz productiva
Perú	24 regiones + 1 provincia constitucional 195 municipalidades provinciales 1840 municipalidades distritales	Plan Bicentenario 2021 Plan Nacional de Descentralización	Secretaría de Descentralización PCM, CEPLAN, MEF	Descentralización de competencias y recursos, infraestructura y cadenas productivas

Elaboración: propia.

La segunda es porque, en los cinco países, la propiedad de los recursos naturales no renovables corresponde constitucionalmente al Estado y aquellos son considerados “estratégicos”, lo que explica que el modelo de gestión y la gobernanza de las grandes industrias extractivas fueran diseñados con absoluto control del nivel central. Esta opción aparece sustentada en la tradición y peso histórico de la extracción de recursos naturales en todos los países y aun en Colombia, que no viene de esa tradición. En la práctica, esta definición será “determinante” para la gobernanza de las extractivas que empieza con el ordenamiento territorial.

Durante todos estos años, como veremos a continuación, los entes territoriales han jugado un papel marginal. El resultado paradójico es una muy pobre atención al impacto local que generan dichos proyectos extractivos y una despreocupación por la necesidad de construir una relación de gobernabilidad elemental para ellos en los territorios donde intervienen. A pesar de que se trata de una actividad que explota subsuelo territorial, las decisiones significativas sobre la minería y los

hidrocarburos son nacionales y centralizadas, mientras los impactos sociales, culturales y ambientales (así como los conflictos que derivan de ellos) se expresan en el territorio, donde las autoridades regionales y municipales no tienen mayor competencia en las materias involucradas.

De esta manera, los gobiernos centrales retuvieron prácticamente todas las decisiones significativas referidas a los grandes proyectos extractivos a lo largo de la cadena de valor de las extractivas (Colombia es una excepción relativa): entrega de concesiones, definición de los arreglos tributarios, aprobación de los estudios de impacto final, autorizaciones de exploración y explotación, evaluación de impactos, monitoreo y cumplimiento de contratos, etc. En sentido estricto, en la mayoría de países, la descentralización en materia de decisiones sobre las industrias extractivas —reducida apenas a porciones variables de la renta generada por estas actividades, que fueron asignadas por el nivel central a los gobiernos subnacionales— fue tema de permanentes tensiones entre los gobiernos centrales, los territoriales y los sectores descentralistas⁴. En otras palabras, las gestiones territoriales accedieron solamente a algunas de las acciones de la tercera fase de la cadena de valor, específicamente a aquellas referidas al uso de la renta.

Cuadro 3: Distribución y uso de los recursos fiscales en los países andinos

País	Sector	Disposición constitucional	Ingresos que distribuye	Formación de ingresos	Distribución a territorios productores
Bolivia	M	No	Regalías	1-7% del valor bruto de venta	No
	H	Sí		18% y 32% del valor de producción	Sí
Colombia	M	Sí	Regalías	1-12% del valor en boca de mina	Sí
	H	Sí	Regalías	5-25% del valor de producción	Sí
Ecuador	M	No	Regalías	3% del valor de producción 12.5-18% del valor de producción	Sí
	H	Sí	Regalías	Tasa de un dólar por barril producido en Amazonía	Si (mínimo)
Perú*	M	No	Regalías e impuesto a la renta	1-3% de renta bruta	Sí
	H		Regalías e impuesto a la renta	Regalías: Entre 5% y 37% del valor de producción	Sí
Chile	M	No	Patente e impuesto a ventas (cobre)	0.5-5% de las ventas	No

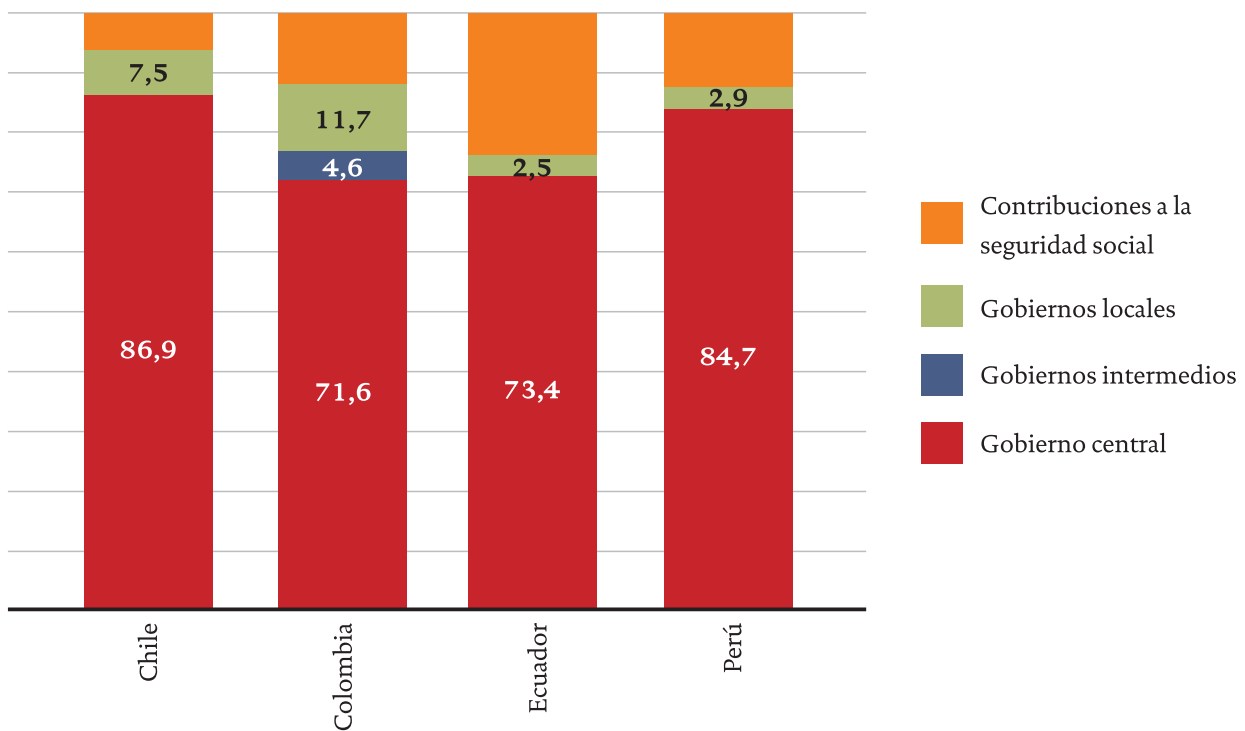
*Los gobiernos subnacionales participan del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas productoras. (M) Minería (H) Hidrocarburos.

Fuente: Cepal (2016)

4 Para el caso colombiano, ver: Velásquez y Peña (2017), para el caso peruano, ver: Baca (2017).

En efecto, los gobiernos sub nacionales participaron en la gestión de la renta generada por las industrias extractivas que les fue transferida desde el gobierno central. Pero sus ingresos tributarios fueron muy limitados y desnudaron lo poco que se avanzó en los países andinos en materia de una verdadera descentralización fiscal. Significativamente dependientes de las transferencias de renta extractiva que se realizan desde el nivel central, su participación en el total de los gastos de capital también ha ido reduciéndose con el fin del súper y la caída de los ingresos fiscales que los gobiernos centrales reciben de las grandes empresas minerales y de hidrocarburos, como se observa en los gráficos siguientes:

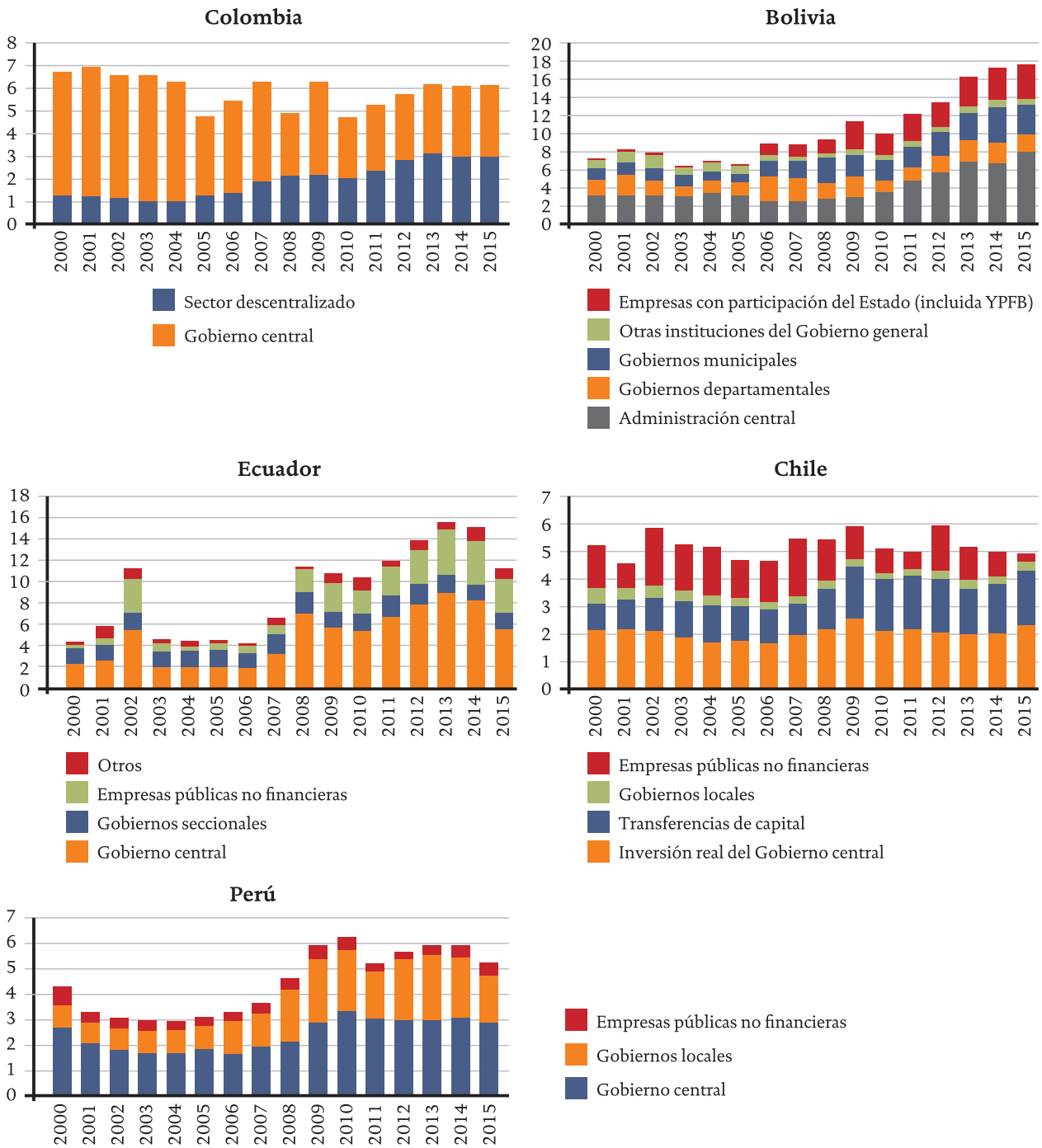
Gráfico 4: Ingresos tributarios según nivel de gobierno 2015 (en porcentajes total)



Fuente y elaboración: CEPAL (2017)

El Gráfico 5 evidencia que, a excepción del caso de Colombia, donde los gobiernos subnacionales tuvieron 16.3% de sus ingresos como propios, en los otros países fueron marcadamente dependientes de las transferencias desde los gobiernos centrales. El Gráfico 6, por su parte, presenta la evolución del gasto de capital durante el súper ciclo. El peso del gobierno central es particularmente significativo y se observa en Ecuador y Bolivia, pero también en Chile, el peso de las empresas públicas no financieras. En Bolivia, a pesar de su nivel de descentralización fiscal, el gobierno central aportó un 45% del total, mientras los departamentales alcanzaron el 30% de la inversión. En Chile destaca la disminución de la inversión de las empresas públicas (se redujo 1,3 puntos porcentuales del PIB), lo que coincide con el fin del súper ciclo. En contraste, en Colombia, donde el peso del sector descentralizado en la inversión era muy significativo y alcanzaba hasta 6 puntos del PBI con el fin del súper ciclo, el peso del gobierno nacional se incrementó significativamente hasta alcanzar el 48% en 2015. Finalmente, en Ecuador y Perú, la situación es similar con el nivel central como principal ejecutor de la inversión, aunque en Perú resulta significativo el incremento de la participación de los gobiernos locales (CEPAL 2017b).

Gráfico 5: Gastos de capital por nivel de gobierno 2000-2015



Fuente y elaboración: CEPAL (2017b)

Ciertamente, la centralización de las decisiones a lo largo de la cadena de valor no fue uniforme. Colombia y Perú contemplan, por lo menos formalmente, la participación de los gobiernos subnacionales en algunos momentos, mientras Chile es un caso extremo en el que la constitución y las leyes minera y ambiental amparan al sector minero por sobre los territorios y sus habitantes. Así, para la delimitación de las condiciones de acceso y otorgamiento de derechos para la extracción, en el caso colombiano, por lo menos se establece que los municipios deben recibir aviso antes del inicio de los trabajos de prospección e intervienen en la verificación de los daños que estos puedan causar (Londoño 2017).

En síntesis, los procesos descentralizadores (que se desarrollaron sin resolver cabalmente en ninguno de los países andinos la tensión estructural entre territorio y nación) mantienen como eslabón perdido la articulación política entre los distintos niveles territoriales en perjuicio de los gobiernos subnacionales. Estos paulatinamente fueron viendo cada vez más limitadas sus capacidades y competencias para gestionar sus territorios. Adicionalmente, en los procesos de planificación nacional en todos los países andinos, las políticas regionales son mencionadas tangencialmente y están fundamentalmente referidas a la “territorialización” de las políticas y planes sectoriales centrales. Desde la perspectiva de la gestión de los recursos, el logro del ODS 16 supone retomar el camino de la descentralización mediatizada o trunca por el control central de las actividades extractivas, buscando maneras para que los gobiernos sub-nacionales participen de manera efectiva en las decisiones sobre los grandes proyectos de explotación de minerales o hidrocarburos que impactan en sus territorios.

2.2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT) Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

Desde la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, se definió el ordenamiento territorial como “una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”⁵. Más ampliamente, desde allí se entendía que se trataba de 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. Desde esta perspectiva, la afirmación de los procesos de Ordenamiento Territorial debe ser vista como elemento indispensable para el logro de una diversidad de ODS, tales como los relativos al acceso al agua y a la energía (ODS 6 y 7), los que tienen que ver con el crecimiento, el empleo, la calidad del trabajo, la industrialización y la desigualdad (ODS 8, 9, 10), la calidad de vida en los espacios urbanos las comunidades locales (ODS 11) y los que tienen que ver con el medio ambiente y el cambio climático (ODS 13, 14 y 15).

Teóricamente, los objetivos del Ordenamiento Territorial variarían dependiendo del nivel del Estado en cual que se aplica. En el nacional, su orientación debería ser 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 plano regional, se establecerían, entre otras, cuestiones como la definición del uso del suelo, la integración territorial, la planificación física y ambiental. A nivel local, se debería incluir consideraciones como el diseño urbano y la infraestructura, la zonificación y la conformación de los asentamientos (Massiris 2005). Como resulta obvio, de cara a las extractivas, la definición de aquellas como “actividad estratégica”, claramente una definición política antes que técnica, instalará desde el primer momento una tensión virtualmente insalvable entre este discurso y la realidad. Como veremos más adelante, la definición de usos de suelo o la zonificación que corresponde al nivel subnacional resultará subordinada a aquella otra definición.

5 Consejo de Europa (1983): Carta europea de ordenación del territorio, Consejo de Europa, Torremolinos. Ver en: (goo.gl/BGD581)

Más allá de la teoría, la CEPAL contribuyó a la instalación de un renovado interés por el OT al evidenciar los aspectos neurálgicos en los territorios que explican los condicionantes actuales del desarrollo desigual y de las dinámicas polares y de centro-periferia: (i) las dotaciones naturales y el grado de diversificación productiva, (ii) la heterogeneidad de los niveles de productividad y del tamaño de las empresas, (iii) la transferencia de recursos desde las periferias a los centros metropolitanos, (iv) las políticas públicas que generan asimetrías, (v) la concentración y las distancias entre segmentos de la población, y (vi) las migraciones selectivas (Campaña 2017a).

Influidas por el discurso sobre el tema, las constituciones de 3 países andinos — Bolivia, Colombia y Ecuador— consideran de forma expresa el OT. Ecuador, en su constitución (artículo 241), establece que la planificación garantizará el OT y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. En relación con la Amazonía (artículo 250), establece que este territorio constituirá una circunscripción territorial especial. En el caso boliviano, su carta magna afirma los principios del OT y señala (artículo 271) que se debe crear un organismo especial descentralizado para la Amazonía de Bolivia con sede regional y con el objetivo de promover actividades propias de esta. Acuerda también que su diseño debe ser participativo. En Colombia, la constitución precisa que el OT se hace por ley orgánica, la que adjudicará la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. En el Perú, la constitución apenas indica que el Estado promoverá el desarrollo sostenible con una legislación adecuada. Al otro extremo, aunque normas de menor rango establecen la necesidad del OT en los territorios. El tema está ausente en el caso chileno (Cross s/f).

Los países andinos reconocen, en todos los casos, distintas competencias y diversos instrumentos para el OT. Sin embargo, la falta de reglamentación y, sobre todo, su aplicación, que entra frecuentemente en conflicto con la normatividad nacional referida a la minería y los hidrocarburos, evidencian la falta de voluntad política por aprovechar las promesas presentes en los instrumentos de OT.

De esta manera, en Bolivia, donde no hay una norma única para el OT, coexisten distintas y contradictorias disposiciones que generan confusión y falta de claridad en los roles de los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos departamentales autónomos, así como los gobiernos municipales autónomos, de acuerdo con la propia constitución, tienen competencia exclusiva en la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, pero la tienen supeditada a una coordinación con los planes del nivel central. Por ejemplo, las áreas protegidas que representan casi el 30% de la superficie del territorio nacional y las tierras comunitarias de origen que alcanzan el 19,4% de aquel, están constitucionalmente amparadas, pero la Ley de Hidrocarburos establece (artículo 122) que prevalecerá siempre la utilidad y necesidad pública de las actividades hidrocarburíferas (Fundación Jubileo 2017).

En 2015, ante la necesidad de actividad exploratoria para el desarrollo de nuevas reservas de hidrocarburos, el gobierno central emitió el Decreto Supremo 2366, el cual autorizó la exploración de hidrocarburos en parques naturales y áreas protegidas, medida que no fue consultada con los gobiernos autónomos departamentales ni municipales que tienen la competencia. 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 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.

Colombia evidencia también las dificultades que existen para que los actores locales lleven adelante las tareas de OT que les ordena la legislación vigente. Aunque es el único país andino con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011), carece de un proyecto de ordenamiento territorial nacional que defina dónde se puede explotar recursos naturales y bajo qué condiciones. Por esta vía, no es posible 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 ordenamiento territorial en el ámbito subnacional, y la utilización de dispositivos de diálogo sistemático y de consulta previa para la toma de decisiones. En consecuencia, si bien los gobiernos subnacionales pueden diseñar planes de OT, el 80% de estos no está vigente y tampoco existe evidencia 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, pues los planes terminan siendo elaborados por consultores contratados por los gobiernos subnacionales (Foro Nacional por Colombia 2017).

A pesar de estas dificultades, Colombia es el país donde existen mayores esfuerzos por transformar la institucionalidad (desde el propio Estado) para equilibrar los poderes en el aparato estatal, en protección de los derechos ciudadanos y de las competencias de los gobiernos subnacionales. La Corte Constitucional, por ejemplo, ha obligado al Ejecutivo a acordar con los municipios si una inversión extractiva se hace en su territorio, o no (Londoño 2017). En el 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 (Velásquez, Martínez y Peña 2017). Los referéndums en Piedras y Cajamarca en Tolima, 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 funciones.

En el caso ecuatoriano (Herrera 2017), los municipios no pueden influir en el uso de sus territorios cuando se aprueba una licitación o se da la adjudicación a un proyecto petrolero aprobado desde el nivel central. Aunque poseen las competencias para realizar parte del OT, cuando una institución del gobierno central, como el Ministerio de Hidrocarburos, aprueba una licitación petrolera, la normativa coloca la política que dicte el nivel central por encima de cualquier decisión local.

En el Perú, la Ley de Ordenamiento Territorial, aunque estuvo anunciada desde el 2002 en la Ley de Bases de la Descentralización, y a pesar de existir distintos proyectos alentados por las autoridades subnacionales, la academia y distintos sectores de la sociedad civil, nunca se aprobó. Durante más de una década, diversas regiones y municipalidades avanzaron en la implementación de su Zonificación Ecológica Económica (ZEE), establecida por el Ministerio del Ambiente como condición previa para avanzar al OT, que es parte de sus competencias establecidas en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, e identificaron las diferentes alternativas de uso sostenible de sus territorios. Sin embargo, los planes de OT que debían ser el resultado de estos procesos, fueron postergados indefinidamente en 2013 al exigir el MINAM nuevos diagnósticos y estudios complementarios.

Más tarde, la Ley 30230 le dio a la ZEE un carácter apenas orientador y definió que cualquier tema de OT tenía que ser aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que le restaba la rectoría al Ministerio del Ambiente. Finalmente, desde 2017, el OT desapareció y devino apenas en un ordenamiento territorial “ambiental”, con lo que se concluyó un proceso de “vaciamiento” de contenido y de despojo de competencias y funciones de los gobiernos subnacionales (Cooperación 2018).

En Chile, el OT se concreta en un conjunto de leyes, reglamentos e instrumentos específicos con los que actúa el sector público. Aunque el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene un rol protagónico, el Ministerio de Medio Ambiente (en espacios naturales), o el Ministerio de Defensa (en el espacio marino), tienen también un papel importante en un país donde coexisten cuatro unidades territoriales: nación, región, intercomunas y comunas. Como no existe mayor coordinación, las distintas visiones se superponen, muchos esfuerzos de zonificación quedan en el papel y, especialmente, el medio rural y las áreas naturales carecen de planificación territorial (Cross s/f).

Tras este rápido recorrido, queda claro que el ordenamiento territorial es una aspiración antes que una realidad en los países andinos. Es cierto que en unos más y en otros menos (Colombia), y también es verdad que esto sucede en algunos con procesos de resistencia desde la propia institucionalidad y las poblaciones (Colombia), y en otros por simple expresión de la falta de voluntad política de los gobiernos y del fuerte peso de los intereses del gran capital, especialmente de aquel ligado a los hidrocarburos y a la gran minería.

En este escenario, los gobiernos regionales y municipales de los cinco países, a pesar de sus competencias en materia de planificación de usos del suelo de su territorio, gestión de su medio ambiente, planes de desarrollo, etc., pese a que cuentan con instrumentos mandatorios en todos los casos (planes de desarrollo urbano, acondicionamiento territorial, zonificación, infraestructura, etc.), terminan finalmente avasallados por las decisiones del gobierno central, y, dentro de este, por los sectores directamente ligados a la minería y los hidrocarburos.

Por esta vía, la capacidad de gestión del territorio de estos niveles de gobierno queda severamente afectada y sus funciones, en el mejor de los casos, son de segundo orden y fuertemente restringidas a la pequeña minería y la minería artesanal. Con ello se ven frecuentemente atrapadas en la conflictividad social que resulta de esta situación. Sus posibilidades de planificación y de toma de decisiones resultan mediadas por normativas de mayor nivel que las subordinan, en última instancia, a los requerimientos y necesidades de las industrias extractivas minera e hidrocarburífera, consideradas “estratégicas” en los países andinos.

2.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL

La gestión ambiental en los cinco países andinos es resultado de un proceso cambiante. Luego de ser relativamente pioneros en la aprobación de normativa e institucional medio ambiental definiendo sus normas ambientales antes del inicio del súper ciclo en la década de 1990 -a excepción de Perú que lo hizo recién el 2005— Colombia (1993) y Ecuador (1996) fueron los primeros en establecer ministerios encargados del medio ambiente, y fueron seguidos, ya en el momento de los precios altos, por Perú (2008), Bolivia (2009) y Chile (2010) (Vergara-Schmalbach, Morelos y Lora 2014). Sin embargo, todos ellos han vivido procesos

contradictorios y de retrocesos, afectando seriamente la capacidad de nuestros países de lograr los ODS relativos al cambio climático (13) y la salud de los ecosistemas marítimos y terrestres (14 y 15).

Los retrocesos más significativos, sin ninguna duda, se dieron en Ecuador y Perú. En el primer caso, el Ministerio fue adscrito al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2014), el cual tenía como mandato priorizar las industrias extractivas. En el caso de Perú, perdió parte de su competencia en materia de ordenamiento territorial (2013). Simultáneamente, a partir de 2012, en todos los otros casos, se observaron pugnas y retrocesos en las normas descentralizadas de regulación territorial y la reducción de presupuestos de las entidades fiscalizadoras. La presión empresarial, por ejemplo, empujó en Chile (2013) a priorizar los intereses y demandas del Comité de Agilización de las Inversiones, mientras el Plan Nacional de Desarrollo colombiano 2014-2018 genera mejores condiciones de explotación para los hidrocarburos sin contemplar riesgos socioambientales.

En general, la institucionalidad del nivel nacional se subordinó en todos los países andinos al interés gubernamental en promover las industrias extractivas (De Castro, Hogenboom y Baud 2016). Las normas descentralizadoras y las competencias ambientales de los gobiernos subnacionales nunca fueron muchas y, además, retrocedieron significativamente con la “carrera hacia el fondo”. Como consecuencia, los gobiernos subnacionales perdieron la capacidad de influir en la regulación de sus territorios⁶.

En cuanto a la gestión ambiental, las instituciones encargadas de realizar o aprobar los estudios de evaluación ambiental de modo previo a la aprobación del inicio de la explotación o el otorgamiento de los derechos corresponden al gobierno nacional. En Colombia las corporaciones tienen alguna participación, pero se ven crecientemente restringidas en sus capacidades para cumplir con la entrega de licencias, además de la evaluación, seguimiento, control y fiscalización ambiental (Ballón et al. 2017). En ese país y en Perú, los gobiernos subnacionales pueden emitir opinión sobre las evaluaciones ambientales de las empresas, especialmente en los casos de pequeña o mediana minería, pero, como lo demuestra el caso peruano, la misma no es vinculante a la aprobación de los proyectos. En Bolivia y Ecuador, los gobiernos subnacionales no participan de ninguna instancia del proceso para aprobar un EIA: en el primer caso, desde el 2014, se han aprobado mecanismos de compensación financiera para situaciones de impactos socio-ambientales en las tierras comunitarias de origen y campesinas en vez de promover mecanismos preventivos y sanciones (DS 2195).

La situación de las áreas naturales protegidas no es distinta. En Perú, si bien los gobiernos subnacionales pueden crear áreas de “conservación” regional (y no zonas de mayor rango e intangibilidad como las “áreas naturales protegidas”), su propuesta está supeditada al consentimiento de los titulares de concesiones extractivas. En Bolivia, como ya dijimos, se aprobó el DS 2366 (2015), que autoriza la explotación hidrocarburífera en áreas protegidas y parques naturales.

En el caso de las certificaciones ambientales, si bien en todos los países andinos los ministerios del ambiente tienen la última palabra, en Perú y Colombia los gobiernos subnacionales poseen mayores facultades en los casos de pequeña minería. En

6 Para una mirada más detallada de ese proceso en los distintos países de la región, ver: Ballón, Eduardo (consultor) et al. (2017b). Para los casos nacionales, ver: Baca, Epifanio (2017), *ibid.*; Velásquez, Fabio et al. (2017), *ibid.*; Fundación Jubileo (2017), *ibid.*

Colombia, las corporaciones autónomas regionales intervienen en la aprobación del Plan de Manejo Ambiental y otorgan la licencia ambiental (Londoño 201). En el caso boliviano, los gobiernos departamentales y subnacionales tienen competencias exclusivas para participar en emprendimientos en comercialización e industrialización (Fundación Jubileo 2017) más allá de su rol fuertemente operativo y funcional.

En el caso colombiano, dentro de sus funciones de control y fiscalización, los municipios pueden decomisar los minerales explotados ilegalmente, controlan las plantas de procesamiento de oro que usan mercurio, pueden suspender las actividades mineras sin título y fijar la caución en los procesos de servidumbre (Foro Nacional por Colombia 2017). Perú y Colombia poseen sistemas nacionales del medio ambiente, mientras que Ecuador y Bolivia no los tienen. En este último país, las autonomías indígenas, originarias y campesinas, tienen competencia exclusiva para desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten en sus territorios. La actual Ley de Hidrocarburos reconoce el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y originarios con la finalidad de llegar a un acuerdo, o lograr el consentimiento mediante procedimientos adecuados y de manera obligatoria (Fundación Jubileo 2017).

Finalmente, la expansión de las fronteras extractivas en la práctica supone un grave retroceso en los estándares ambientales ya que se sobrepone a terrenos comunitarios y a áreas naturales protegidas. En Bolivia, hoy en día hay cerca de un centenar de áreas de exploración reservadas para YPF, 17 de las cuales se sobreponen o afectan a parques naturales y áreas protegidas (Jiménez 2011). En Ecuador (2013), el gobierno aprobó la Ronda Sur Oriente en la Amazonía, la cual afectó grandes extensiones de bosque, y decidió explotar petróleo en el Parque Yasuni, que fuera hasta entonces un símbolo de la protección ambiental. En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, adoptado en 2015, establece “áreas de reserva estratégica mineras” que serán identificadas por la Autoridad Nacional de Minería (ANM), clasificadas según su alto potencial minero y en función de los minerales que revisten “interés estratégico” para el país (Bastida y Bustos 2017). En Perú (2018), el gobierno trató de entregar distintos lotes petroleros en el mar, al norte del país, en un área donde se concentra parte de la mayor riqueza biológica y en donde está en proceso de creación un área natural protegida marítima.

2.4. PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PREVIA: LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

La participación ciudadana se extendió desde la década de 1980 en varios países andinos, surgiendo “desde abajo” en varios de ellos (Bolivia, Ecuador y Perú). Esta expresó inicialmente desde experiencias territoriales de resistencia democrática hasta procesos nacionalmente autoritarios y dictatoriales. En el caso colombiano, fue una mezcla de componentes “desde abajo” (los paros cívico-regionales) con otros institucionalizados (juntas administradoras locales). Años después, los procesos de modernización y/o descentralización de los países andinos correspondieron con la introducción de mecanismos de participación en las relaciones entre Estado y sociedad, alentados por los organismos multilaterales desde la década de 1990 como mecanismo de voz para las poblaciones locales, y como estrategia para mejorar la gestión pública y la entrega de servicios (Gaventa 2004)⁷.

7 Para el proceso en América Latina, ver: Finot (2013), sobre el particular ver también: Dagnino (2008), Avritzer (2002).

Como en el caso de la descentralización, la existencia de mecanismos de participación de la ciudadanía para consultas sobre diversos tipos de decisiones antes en las manos exclusivas de las personas que ocupan funciones públicas, expresaba un paso a favor del logro del ODS 16, que habla de instituciones inclusivas a todo nivel. De la misma manera, también tiene que ver indirectamente con los temas económicos, sociales y ambientales que son materia de la participación ciudadana.

La historia es de larga data en los países andinos y se inicia con la reforma municipal colombiana (1986), el reconocimiento de la participación ciudadana como derecho reconocido por la constitución de ese país (1991) y las distintas leyes de participación popular y control ciudadano (Bolivia, 1991; Perú, 2001; Ecuador, 2010; y Chile, 2011) en un recorrido con una profusión normativa significativa (Ballón et al. 2017a).

Inicialmente, fueron los procesos institucionales en los que se abrieron espacio la descentralización y la gestión de los territorios, por un lado, y la gestión ambiental por el otro. Los pueblos indígenas, por su parte, encontraron en ese espacio la posibilidad de resistir el avance de las industrias extractivas sobre sus territorios prácticamente desde el inicio del súper ciclo de precios, y demandaron la implementación de consultas y el respeto a su voz (Deonodan y Dougherty 2016) en procesos que fueron desde un inicio fuertemente conflictivos, duramente resistidos y frecuentemente mediatizados, a pesar de los avances que se produjeron en diversas legislaciones nacionales de los países andinos al amparo del Convenio 169 de la OIT (Flemmer y Schilling-Vacaflor 2016).

Más allá de las normas, muchas de ellas indudablemente “progresivas”, en este escenario los procesos de participación, más incluso aquellos enfocados al sector extractivo, se fueron burocratizando adrede, redujeron significativamente la capacidad de las poblaciones locales y se convirtieron en espacios de información cuando debían serlo de deliberación política y de construcción de acuerdos. Asimismo, buscaron frecuentemente un control administrativo de las formas participativas desde el gobierno nacional y devinieron en dinámicas sostenidas en mecanismos de incentivos y acceso a la información, con lo que se debilitaron en su capacidad de transformación política (De Castro, Hogenboom y Baud 2015).

En algunos casos, como Bolivia, se formalizó la participación sin reglamentación (la mayoría de gobiernos autónomos municipales carece de su propia normativa y protocolos, y los departamentales no han concluido aún su ley); en otros, como Perú, se fueron vaciando de contenido, como ha ocurrido con el presupuesto participativo, donde los actores desde el 2010 están obligados a elegir las prioridades de inversión entre una lista de opciones establecida desde el gobierno central por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Nuevamente, como en el caso de la mediatización y hasta parálisis y reversión de procesos de descentralización y de Ordenamiento Territorial, la burocratización y vaciamiento de contenido de los procesos participativos nos aleja del logro del ODS 16 y de aquellos otros relativos a los temas económicos, sociales y ambientales, materia de esas decisiones.

A excepción del caso boliviano, donde las municipalidades deciden el uso de la renta que reciben de las industrias extractivas, y en menor medida del caso colombiano, en los demás países los gobiernos subnacionales que tienen que convivir con los impactos de aquellas, así como las poblaciones locales y las comunidades afectadas, no tienen mayor participación en las decisiones y el manejo de estos recursos y no

están involucrados en las instancias participativas para decidir sobre la renta. En Perú, a pesar de que los gobiernos subnacionales son competentes para implementar los servicios básicos (educación, saneamiento, promoción de la agricultura, etc.) y ejecutar el dinero del canon minero en sus jurisdicciones, el presupuesto participativo fue perdiendo importancia paulatinamente por las distintas restricciones que lo rodean (López 2014).

Colombia y Perú, que son los países que avanzaron más en materia de participación y que cuentan con el mayor número de mecanismos (85 y 32 respectivamente) así como con una historia más larga y fuertemente anclada en lo municipal. Ambos países evidencian cómo estos mecanismos están limitados por: (i) su diseño normativo y la exclusión recurrente de la diferencia y la conflictividad en ellos⁸; (ii) el uso discrecional de los mecanismos por parte de las autoridades subnacionales sin consecuencias; (iii) las tensiones entre los distintos liderazgos locales participantes, que generan como resultado la frecuente burocratización y clientelización de esos espacios; y (iv) la limitada comprensión que se tiene de la relación que pueden tener participación y gestión pública.

Los pocos mecanismos de participación ciudadana que existen en la gestión territorial también se han debilitado. En Colombia, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial (1997) y los Consejos de Planeación (1994) se fueron debilitando a lo largo de los años, y perdieron capacidades y recursos en medio de la precariedad institucional de la oferta estatal de participación ciudadana, a pesar de que el marco legal vigente incluye distintos mecanismos (consulta previa, consulta popular, audiencias públicas, programas de diálogo en algunos territorios). Estos, si bien no fueron pensados para el sector extractivo, podrían facilitar la participación ciudadana y fortalecer a los primeros, así como a los consejos municipales de desarrollo rural, las comisiones de ordenamiento territorial y los espacios de vigilancia de la gestión pública (Foro Nacional por Colombia 2018).

En el caso peruano, los limitados mecanismos de participación ciudadana en la gestión territorial (ZEE, planes de desarrollo concertado) sufren el debilitamiento que tiene el conjunto del proceso de ordenamiento del territorio en el país, a lo que se añaden la falta de reglamentación, su carácter no vinculante y el fuerte sesgo técnico impuesto por el Ministerio del Ambiente en los últimos años (Baca 2017).

De esta manera, la participación en el ordenamiento territorial continúa siendo una promesa inconclusa en los cinco países. En Bolivia, la competencia y el uso de suelos en el territorio está subordinada al nivel central y a las actividades hidrocarburíferas que, como hemos visto, avanzan incluso sobre áreas protegidas y tierras comunitarias de origen. En Colombia, la inexistencia de un OT nacional impide orientar a los gobiernos subnacionales, nivel en el que más del 80% de los planes no tienen vigencia (Foro Nacional por Colombia 2018). En Ecuador, los municipios se encuentran subordinados en la materia a los proyectos petroleros y a la política central de competencias. Otro tanto ocurre por lo general con los asuntos ambientales donde, en la etapa de condiciones previas para las operaciones hidrocarburíferas, la generación de participación para informar potenciales impactos y la aprobación de estudios y planes de manejo ambiental son competencia del Ministerio de Ambiente sin la participación de los gobiernos subnacionales

8 En esta dirección, Ecuador, mediante su Ley de Participación (2010), abrió distintos mecanismos y sufrió diversos intentos gubernamentales por limitarlos (DE 16 y 739) en nombre de la seguridad y la paz pública.

(Herrera y Jarrín 2018). En Perú, la Ley 30230, como hemos dicho, redujo el OT a un instrumento no vinculante para determinar los usos del suelo y los limitó a su carácter ambiental. Finalmente, Chile, pese a las normas y competencias subnacionales en la materia, carece en sentido estricto de una institucionalidad central que articule estos procesos locales.

Finalmente, sobre la consulta previa, es claro que los sectores estatales que promueven las industrias extractivas y los empresarios del sector han logrado oponerse y/o limitar sustantivamente sus alcances y se han opuesto a su universalización más allá de las poblaciones indígenas. En todos los países andinos, existe una difícil “convivencia” entre estos procesos y distintas normas e iniciativas institucionales que buscan controlar su influencia y que se amparan en el carácter no vinculante de la propia resolución 169 de la OIT.

De los cinco países, Perú es el único que cuenta con Ley de Consulta Previa (2011) y su respectivo reglamento (2012). Chile, por su parte, cuenta con un reglamento que regula el Procedimiento de Consulta Indígena, mientras Bolivia dispone de la Ley 3760 (2007) que eleva a rango de ley los 46 Artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Bolivia, Colombia y Ecuador, con distintos énfasis, aluden al derecho en sus respectivas constituciones.

Colombia es el único país que cuenta con una entidad específica a cargo de los procesos de consulta previa: la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, creada en 2011. El problema es que actúa a petición de parte y el proceso se inicia a solicitud del particular en el marco del licenciamiento ambiental, lo que excluye, por ejemplo, a los proyectos de exploración minera que no tienen ese requisito. En el Perú, cada entidad estatal promotora de una medida objeto de consulta es la responsable de ejecutarla, mientras que el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura es el órgano técnico especializado en materia indígena que tiene a su cargo la tarea de coordinar la política estatal de implementación. En Chile, son dos las instituciones con mayor relevancia en el desarrollo de la consulta indígena: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Servicio de Evaluación Ambiental. El reglamento, en este país, excluye a los órganos constitucionalmente autónomos para los que la aplicación del mismo es facultativa.

Por lo demás, los gobiernos subnacionales no tienen mayor injerencia en estos procesos que son organizados y dirigidos desde el nivel nacional. En Bolivia, que es la excepción parcial de esta situación, las autonomías indígenas, originarias y campesinas, tienen competencia exclusiva para desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que las afecten en sus territorios. La actual Ley de Hidrocarburos reconoce el deber del Estado de consultarles con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento mediante procedimientos adecuados y de manera obligatoria (Fundación Jubileo 2017).

A noviembre de 2016, en Perú había 18 procesos de consulta en diálogo o precisión, 11 vinculados a la actividad hidrocarburífera y 8 a la minería. En Colombia, donde el proceso es masivo, entre el 2003 y el 2014, se firmaron actas de acuerdos con 4042 comunidades, 5% de ellas vinculados a la minería y 32% a los hidrocarburos. Por su parte, en Chile, hasta el 2016, se ejecutaron 24 procesos de consulta indígena y 12 se encontraban en proceso, 23 del sector energético y 8 del minero; Bolivia desarrolló 40 consultas hidrocarburíferas entre el 2007 y el 2013 (Blanco 2016).

Más allá de tales números, resulta evidente que los problemas y limitaciones de la consulta previa son significativos en los cinco países. En Perú, por ejemplo, están excluidos de consulta los casos donde hay algún tipo de acuerdo entre la empresa y las poblaciones a pesar de la asimetría de poder entre titulares de concesiones y comunidades locales; además, la entidad estatal promotora de la consulta es la responsable de identificar al pueblo indígena a partir de una lista de 55 pueblos originarios, de los cuales apenas 4 son andinos. En Colombia, aunque la consulta está bastante extendida, son muchos los casos en las que se la obvia: entre 1993 y el 2012, se otorgaron 2331 licencias ambientales y, durante este periodo, se efectuaron únicamente 156 consultas a pesar de que la mayoría de estos licenciamientos iba a afectar tierras o territorios indígenas (Rodríguez 2014).

En Chile la consulta indígena se reduce a una lista de supuestos (reasantamiento de comunidades, alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, localización en o próxima a territorios indígenas y valor ambiental del territorio, y alteración del patrimonio cultural) y excluye a los proyectos de inversión que no estén dentro de estos supuestos, aunque afecten directamente a pueblos indígenas. En Bolivia, a pesar del Marco General de Participación y Control Social en las Entidades Territoriales Autónomas, las consultas han visto reducidos significativamente su plazo y duración, desconocen los mecanismos propios de las comunidades y el gobierno -como viene sucediendo- determina que las zonas de reserva son aptas para la explotación de hidrocarburos.

2.5. ALGUNOS CASOS QUE EVIDENCIAN ESTA DINÁMICA CONTRADICTORIA

En esta sección, presentamos algunos casos que demuestran la dinámica contradictoria que vive la región hoy, la que enfrenta al modelo extractivo (en el que los gobiernos se han ratificado impulsando la denominada carrera hacia el fondo) con los procesos de cambio institucional (que impulsaron desde antes del súper ciclo de los commodities y durante buena parte de este).

En el primer caso, Colombia, veremos una disputa por la gobernanza del territorio, donde las poblaciones y las autoridades de este recurren a una combinación de mecanismos institucionales formales e informales, pero también a la movilización directa para hacer valer sus derechos y defender su participación. En el segundo, Perú, veremos la disputa entre niveles de gobierno por la gestión de un mismo territorio y algunas de las decisiones sobre este. En el tercero, Bolivia, observaremos un conflicto de larga duración entre el gobierno nacional y un grupo de pueblos originarios, donde el primero borra con sus prácticas buena parte de su discurso y de la institucionalidad que ha construido.

Colombia: el proyecto La Colosa⁹

En los últimos diez años, los distintos gobiernos de Colombia impulsaron el modelo extractivo como medio para aumentar la renta derivada del sector minero-energético. En este proceso, las poblaciones y autoridades locales fueron excluidas de las decisiones tomadas en el sector, lo que violenta el ODS 16 y ha generado el aumento de los conflictos por el acceso y el manejo de los recursos naturales.

9 El autor agradece el apoyo recibido por parte del Foro Nacional por Colombia para acceder a la información usada para presentar este caso.

Como respuesta a las tensiones sociales alrededor de la actividad extractiva, diversos actores sociales han recurrido a mecanismos institucionales, como a otros de acción colectiva, que incluyen la protesta pacífica para defender sus proyectos de vida, la exigencia de un lugar en las decisiones y el debate público sobre la política minera, y el planteamiento de alternativas (Foro Nacional por Colombia).

La Colosa es un proyecto minero de oro de la multinacional Anglo Gold Ashanti (AGA) que se encuentra ubicado en el departamento de Tolima, en la jurisdicción del municipio de Cajamarca. La región, conocida como una de las despensas alimentarias colombianas, es una reserva hidrológica estratégica para el 70% de los habitantes del departamento, quienes viven y se benefician de la cuenca mayor del río Coello. El uso del suelo de Cajamarca está destinado a la agricultura y la ganadería en el 53,17 % de su territorio que, en su parte más alta, es páramo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible designó más de 175.000 hectáreas del Departamento Tolima, incluyendo el páramo, como zonas de reserva forestal, de las cuales se benefician corregimientos como Anaime, la inspección de policía de El Cajón y 43 veredas más. Las montañas de Cajamarca, desde tiempos inmemoriales, se han erigido como la frontera de encuentro entre los dos lados de la cordillera (PAX 2016).

La empresa sudafricana inició sus operaciones en 2006 e identificó fuentes auríferas que posteriormente la llevaron a prever una producción anual de 26.8 millones de onzas de oro en uno de sus proyectos más grandes en el mundo. En febrero de 2008, la Corporación Autónoma Regional Tolima —creada por ley en 1993 para que vele por el medio ambiente en su jurisdicción, con facultades administrativas que incluían el otorgamiento de licencias ambientales para la minería hasta cierto nivel de producción y encargada del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas en su territorio— descubrió que la empresa sudafricana había incumplido la ley que impide realizar actividades de exploración minera en zonas de reserva forestal sin haber solicitado una licencia de sustracción de área¹⁰.

La multinacional tuvo que detener sus operaciones y el Ministerio de Ambiente le impuso una sanción económica por violar normas ambientales. Aunque pagó la multa, la compañía apeló la sentencia y, en 2009, dicho ministerio levantó la restricción de exploración de 6,39 hectáreas ubicadas en reserva forestal. La expedición de la licencia de exploración ignoró los pronunciamientos de la Contraloría General y el procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios, porque contradecía el ordenamiento jurídico superior y vulneraba normas carácter constitucional. La licencia desconocía el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Coello (competencia trasladada por el Ministerio a la Corporación Autónoma), y el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Cajamarca.

Años después, en 2013, el ministerio otorgó la sustracción de otra área que comprometía recursos hídricos de la municipalidad y tenía espacios en área de páramo del complejo Los Nevados, lo que violaba distintas normas vigentes en ese momento: el Decreto 2372 de 2010 (que impide actividades económicas como la minería en lugares de protección, como la Zona de Reserva Forestal Central, los cuales pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP) y las distintas leyes de protección de páramos, además del Plan de Gestión Ambiental del Tolima

10 Para un análisis detallado de los conflictos institucionales y territoriales generados por el proyecto, ver: Almanza (2014). Ver también: Durán (2017); Pérez (2015).

2013 -2023, regulado por la Ley 373 de 1997, la que establece que, dentro de los planes, se debe contemplar el uso eficiente y el ahorro del agua. Es claro que, por las características de exploración y explotación auríferas, se entra en conflicto con el manejo del recurso hídrico del departamento.

En ese escenario, la Corporación Autónoma Regional (2013) suspendió las actividades exploratorias de la empresa en la vereda de Camao, en el municipio de Piedras, donde planeaba construir un centro de procesamiento de oro con el argumento de la falta del permiso para perforar y tomar muestras de aguas subterráneas. En enero de 2014, las actividades de AGA fueron suspendidas en la vereda de El Diamante, Cajamarca, porque la empresa no cumplió con varias obligaciones legales, como socializar el proyecto con las comunidades, proporcionar información suficiente sobre la programación de actividades al Ministerio de Ambiente y suministrar la documentación legal y ambiental requerida por la corporación. La minera inició acciones penales contra los directivos de aquella.

Hay que señalar que, en esos años, desde el 2011, se producía en Colombia una reestructuración bastante amplia en materia de megaminería. Se crearon dos nuevas instituciones, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la Agencia Nacional de Minería. La primera fue encargada de otorgar licencias a grandes proyectos productivos y de infraestructura en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, mientras la segunda es responsable de la administración de concesiones mineras. Con este ajuste institucional, se trasladó el poder de decisión, que antes pasaba por organismos regionales como las CAR o el Ministerio de Ambiente, a instituciones con participación directa de la Presidencia de la República. A ello se añadió, como proyectos de “interés estratégico nacional”, la declaración de cuarenta propuestas mineras a gran escala que otorga permisos especiales para evadir las leyes ambientales, que llevaron al Decreto 2041 de 2014, conocido como el de las “licencias express”, además del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que ratificó la importancia asignada a la gran minería. En este mismo contexto, el Ministerio de Ambiente publicó el Decreto 2220, que quitó la gestión de licencias y permisos a las Corporaciones Autónomas.

La Ley 173 del Plan Nacional de Desarrollo fue demandada ante la Corte Constitucional por permitir actividades extractivas en páramos y centralizar las decisiones de los proyectos mayores. En febrero de 2016, la Corte emitió la Sentencia C-035, que dejó sin efecto seis artículos del plan. Esta prohibió la minería en páramos, la que el plan permitía para títulos mineros otorgados antes de 2010. Además, inhabilitó total o parcialmente varios artículos que, a su juicio, violaban la autonomía de las entidades territoriales por transferir y concentrar las competencias de ordenamiento territorial en el gobierno nacional. Asimismo, redujo el poder de la Autoridad de Licencias Ambientales, con lo que devolvió la voz a las entidades territoriales para calificar estos proyectos. De igual manera, vetó la posibilidad de que la Agencia Nacional de Minería reserve áreas estratégicas para la minería sin la participación de los municipios. Finalmente, reconoció que la autonomía de los municipios incluye el subsuelo (PAX 2016).

Posteriormente, la Sentencia T-445 de la corte, en la que se advirtió que la consulta popular es obligatoria y no facultativa en los municipios donde se vayan a realizar proyectos mineros, zanjó también la tensión que se inició en 2013, cuando el municipio de Piedras organizó y aceptó los resultados de una consulta popular en su territorio, la cual terminó rechazando el proyecto La Colosa. Esta abrió un precedente que quisieron usar otros municipios potencialmente afectados, como los de Cajamarca e Ibagué, y se enfrentaba al Decreto 934 de ese mismo año, que

explícitamente prohíbe la capacidad de los municipios de vetar proyectos mineros en su territorio. El intento de realizar la consulta en Cajamarca naufragó ante las presiones que ejerció el gobierno nacional sobre el municipio para impedir su realización.

El panorama cambió nuevamente cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional (2016) decidió eliminar el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). Esta prohibía a los entes territoriales establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Con esta decisión, los gobernadores, alcaldes y concejos pueden negarse al desarrollo de proyectos en sus regiones, pese a que el gobierno nacional no esté de acuerdo. En este contexto, las organizaciones sociales de Cajamarca apelaron a la ley de consulta popular de origen ciudadano (Ley 1757 de 2015) que permite que, a través de firmas, se inicie el proceso para convocar a una consulta popular y elimine su dependencia de la alcaldía (Durán 2017). Tras conseguir las firmas requeridas por ley y obtener la aprobación del Concejo y del Tribunal Administrativo de Tolima, a pesar de la fuerte resistencia y presión de la empresa, finalmente lograron realizar la consulta en marzo de 2017.

El 97.7% de los votantes le dijeron no al proyecto y se ratificaron en su Plan de Desarrollo, que tiene a la agricultura como eje económico central. Aunque la empresa meses después anunció la suspensión del proyecto, al 2018 no se han erradicado aún los títulos mineros en el 86% de la zona. Es claro que la disputa probablemente continuará y que, más allá de ella, la constitucionalidad o no de la consulta y sus alcances, continuará aún en Colombia, atravesada, como lo evidencia el caso, por fuertes conflictos institucionales formales e informales, como resultado de las significativas pugnas alrededor de los procesos institucionales alrededor de la gestión de los territorios y las industrias extractivas.

Perú: el caso de la cordillera Escalera¹¹

La cordillera Escalera se encuentra localizada dentro de cuatro distritos de la provincia de Lamas y cinco de la provincia de San Martín en la región del mismo nombre. Comprende una extensión de 149,870 hectáreas, albergando una importante muestra de los bosques nubosos montano-tropicales que abarcan más del 50% de su territorio. Resulta especialmente valiosa por su capacidad productora de una importante cantidad del agua que abastece a los más de 150 mil habitantes de los pueblos aledaños. En ella se reconocen diversidad de paisajes a causa de sus diferencias altitudinales, que son el hábitat de distintas especies de flora y fauna. Entre estos se observan los Bosque Nubosos, importantes porque en ellos se originan cinco cuencas particularmente significativas para una región con fuerte vocación e historia agrícola y más recientemente turística. En áreas importantes del territorio de la cordillera Escalera, viven distintos pueblos indígenas —kechwas, shawis y awajun— asentados allí desde siglos atrás.

En 2003, en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el recién instalado Gobierno Regional de San Martín, en cumplimiento de sus atribuciones, solicitó la creación del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, por lo que siguió con un trámite que se había iniciado un año antes. Un año después, el Instituto Nacional de Recursos Naturales opinó favorablemente sobre su

11 El autor agradece el apoyo recibido por parte de CooperAcción (Ana Leiva) para acceder a la información usada para presentar este caso.

establecimiento y presentó el expediente a la Presidencia del Consejo de Ministros. El Área de Conservación Regional se creó finalmente mediante decreto supremo en 2005 con el objeto de conservar y proteger los recursos naturales y la diversidad biológica de los ecosistemas frágiles, así como para proteger las cuencas hidrográficas que nacen en esta cordillera, pues se trata de la primera de su naturaleza en el país (Medina 2015). La Oficina del Área de Conservación fue creada en 2006 mediante ordenanza regional y se incorporó en la estructura orgánica del gobierno regional como órgano desconcentrado, autónomo y dependiente jerárquica, funcional y técnicamente de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

De acuerdo con el Artículo 69 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, las áreas de conservación regional son administradas por los gobiernos regionales en coordinación con las municipalidades, poblaciones locales, comunidades campesinas o nativas que habiten en el área, y las instituciones privadas y públicas, las cuales participan en su gestión y desarrollo. La misma norma establece que son áreas de uso directo y permiten el aprovechamiento de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares, y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área, mientras que otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área.

En este marco, hay que señalar que, en la región San Martín, existen 4 lotes petroleros. Uno de ellos, el 103, instalado en el territorio del área de conservación, contaba con un contrato de exploración y explotación aprobado por Decreto Supremo en 2004, es decir, un año después de iniciado el trámite de creación del área por las autoridades regionales, lo que evidencia la desarticulación horizontal y vertical del Estado peruano y el mayor peso del Ministerio de Energía y Minas sobre el Instituto Nacional de Recursos Naturales. Las empresas contratistas de la concesión —Talisman, Occidental Petroleum, Repsol y Petrobras— sostuvieron que los derechos adquiridos no podían verse afectados por la creación posterior del Área.

En octubre de 2006, las autoridades regionales, ante el inicio de las actividades exploratorias por parte de la empresa, interpusieron una acción de amparo al considerar que dichos trabajos afectaban derechos de las poblaciones a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida y bienestar, a exigirle al Estado la promoción de la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, así como a la alimentación y al agua, entre otros. Exigían, además, el cumplimiento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el cual establece que el aprovechamiento de los recursos naturales en áreas naturales protegidas solo puede ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro (Díaz 2013).

El 2007 se instalaron nuevas autoridades regionales que apoyaron una importante movilización social, la que involucró a la población regional, liderada por organizaciones de la sociedad civil con el lema “agua sí, petróleo no”. La significativa participación evidenció la comprensión de la importancia de cordillera Escalera en la generación de agua para consumo humano. En este contexto, a nivel regional, el Poder Judicial falló a favor del amparo y ordenó la paralización de actividades. La disputa legal llegó hasta el Tribunal de Garantías Constitucionales, el cual estableció en 2009 que solo se podrá realizar exploración y explotación petrolera en el lote 103 siempre que estas sean compatibles con la protección del área de conservación y esa compatibilidad se contemple en el Plan Maestro actualizado de dicha área natural protegida.

San Martín fue la primera región del país en contar con su zonificación ecológico-económica aprobada (2006), donde identificaron que el 64.8% de su territorio debía ser destinado a la conservación y protección ecológica, incluyendo las áreas de conservación regional. La nueva gestión regional que se inició en 2007 incorporó los resultados de la ZEE en la estructura funcional del Gobierno Regional, y lo hizo el instrumento fundamental de sus lineamientos para la gestión territorial y de la gestión pública en general. Apoyándose en el Reglamento de la ZEE que establece que, una vez aprobada la ZEE, las diversas instituciones públicas deberán usarlo de manera obligatoria como instrumento de planificación y gestión del territorio, la región emitió normativa que aseguraba su implementación en las diversas gerencias regionales. Además, estableció la necesidad de que todo acto administrativo relacionado con el uso y ocupación del territorio (como las adjudicaciones, concesiones, certificados de posesión, construcción de carreteras, oleoductos, canales de irrigación, escuelas, centros de producción, centros de salud, etc.) sea validado con los lineamientos establecidos (Leiva 2018).

La región, incluyendo a los municipios provinciales y distritales, continuó avanzando en dirección a su ordenamiento territorial. En 2012 aprobaron de manera participativa los lineamientos de su política, la cual se compone de un conjunto de directrices que establecen el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios de los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio, por lo que se plantea implementar el ordenamiento espacial, jurídico y político institucional, así como la gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible.

A lo largo de todo este importante proceso, sin embargo, empezaron a producirse algunas tensiones en el área de conservación con las poblaciones indígenas kechwas que, ante sucesivos maltratos de la jefatura de aquella (que les impedía realizar sus actividades regulares en sus chacras), empezaron a demandar un proceso de consulta sobre la actualización del plan maestro del área y llegar a un acuerdo sobre las zonas y su uso dentro de esta (2013). Según el Plan Maestro original (2007-2011), la visión del área es la de un modelo de conservación, basado en la gestión regional eficiente de su biodiversidad, el aprovechamiento responsable de sus recursos naturales y la participación de los actores sociales comprometidos con el desarrollo humano y el mantenimiento de los servicios ambientales. En la nueva propuesta del Plan Maestro 2014-2019, que aún no ha sido aprobada, la visión es que cordillera Escalera sea gestionada participativamente y de manera responsable por las autoridades regionales, locales y la población mestiza y nativa (kechwa, lamista y shawi) comprometida con la conservación de su diversidad biológica y sus ecosistemas.

Mientras el proceso de consulta llegó a iniciarse por presión de las organizaciones indígenas y se avanzó durante varios meses en la identificación de las poblaciones indígenas (2014), finalmente se paralizó por presión del gobierno nacional a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ministerio del Ambiente. Este impide la aprobación de los procesos de consulta por parte del Ministerio de Cultura sin su visto previo, pero, en este caso particular, exige también el consentimiento de los operadores del lote 103 como titulares de derechos adquiridos.

Simultáneamente, el gobierno regional vio bloqueada su intención de avanzar hacia su ordenamiento territorial ante la exigencia de nuevos requisitos e instrumentos establecidos por el Ministerio del Ambiente, pero especialmente por la Ley 30230 (2013), que le quita al Plan de OT cualquier carácter vinculante, lo limita a la

dimensión ambiental, y en la práctica impide la definición y la asignación de usos de suelo.

En este escenario, el Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas condiciona la aprobación del Plan Maestro 2014-2019 presentado por el gobierno regional y también su aprobación a un consentimiento expreso de las compañías petroleras titulares del citado lote, cuya extensión abarca más del 95% del área de conservación. Con ello, retrocede, en la práctica, 12 años atrás, debilita la gestión del área, suspende las demandas de los kechwas para su postergación, y agudiza innecesariamente las tensiones y los conflictos territoriales en una región que, a lo largo de cuatro gestiones regionales de orientación político-ideológica diversa, avanzó significativamente en tratar de ordenar y gestionar su territorio, a pesar de las reiteradas trabas y los continuos retrocesos del nivel nacional.

Bolivia: el caso del TIPNIS¹²

El TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore) es un parque nacional creado en 1965 y reconocido por el Estado boliviano como territorio ancestralmente indígena de los pueblos Mojeño, Yucaré y Chimán en 1990, tras la denominada Marcha por el Territorio y la Dignidad que comenzó en la ciudad de Trinidad y finalizó en La Paz. Ella marcó un hito histórico en la lucha de los pueblos indígenas al lograr el reconocimiento, por primera vez, de la existencia de los primeros territorios indígenas de la Amazonía boliviana. Durante los siguientes años, y a raíz de otras demandas históricas como las guerras del agua y del gas, los movimientos y organizaciones indígenas populares de Bolivia se consolidaron como los principales protagonistas e impulsores del proceso de cambio, los cuales culminaron en diciembre de 2005 con la llegada al gobierno del primer presidente indígena.

A partir de 2007, se sucedieron distintas movilizaciones de los mencionados pueblos indígenas ante la decisión del gobierno de construir la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. Esta carretera, de 306 km de longitud, busca la unión directa entre los departamentos de Cochabamba y Beni, y divide el TIPNIS en dos partes. El diseño y ejecución de las obras fueron adjudicadas a la constructora brasileña OAS Ltda. tras un polémico proceso de adjudicación, en el que la empresa brasileña fue la única proponente. El 80% del financiamiento del proyecto correría a cargo del BNDES de Brasil, uno de los principales actores en el financiamiento de infraestructura en Bolivia, con lo cual respondería al interés de impulsar la inversión del capital brasileño en la región. El proceso de adjudicación, diseño y ejecución del proyecto vial estuvo envuelto en una serie de irregularidades. La más significativa fue dividir la obra en tres tramos para buscar el aislamiento del punto conflictivo que afecta al TIPNIS. Los estudios de factibilidad, evaluación ambiental y diseño final también fueron divididos en tramos para facilitar la aprobación de las licencias individualmente sin evaluar los impactos del proyecto en su integridad¹³. El viceministro de Ambiente renunció el 2010 tras negarse a firmar la licencia ambiental de la carretera.

La falta de voluntad que mostró siempre el gobierno para considerar rutas alternativas fuera del área protegida, además de constituir una gran contradicción

12 El autor agradece las informaciones proporcionadas por funcionarios de la Fundación Natura Bolivia

13 Sobre el particular, ver: García, Miriam (s/a).

entre su discurso del Buen Vivir, alertó a los pueblos amazónicos. Además de afectar la biodiversidad y las fuentes de agua del parque nacional, los indígenas veían en la carretera el interés del gobierno nacional de facilitar la colonización de sus tierras por parte de los coccaleros del Chapare, y el riesgo del inicio de exploraciones madereras e hidrocarburíferas que ya venía anunciando el gobierno. La aprobación del Decreto Supremo 0676 (2010) que establecía 56 nuevas áreas hidrocarburíferas y autorizaba a YPFB a realizar actividades en áreas protegidas el 2010, incluyendo 723,000 hectáreas en el TIPNIS, terminó de confirmar sus temores.

Los pueblos amazónicos sostenían, con razón, que las decisiones gubernamentales afectaban sus derechos constitucionales, pero también iban contra lo dispuesto en la Ley de Ambiente que establece el régimen de las áreas protegidas, así como contra la Ley de Autonomías del año 2010 (Jiménez 2011). La Constitución establece, en su artículo 342, que es deber del Estado y de la ciudadanía conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente. En su Artículo 343, define que la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, y a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente. En cambio, el artículo 385 determina que las áreas protegidas constituyen un bien común, y forman parte del patrimonio natural y cultural del país.

En ese contexto, en 2011 decidieron realizar su octava marcha (Barroso 2012), a la cual le tomó dos meses hasta llegar a La Paz para ser violentamente reprimida. Ante las fuertes presiones de la opinión pública, a fines de octubre de ese año, se promulgó la Ley 180, la que instituyó la intangibilidad del TIPNIS y canceló, por ende, la carretera. Sin embargo, en febrero de 2012, el gobierno promulgó la Ley 222 que estableció la consulta previa sobre la carretera y la realizó entre las comunidades indígenas Mojeño-Trinitarias, Chimanes y Yuracarés para definir si el área debía ser o no una zona intangible. En junio, pese al carácter contradictorio de estas dos leyes, el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró que ambas eran constitucionales. Su sentencia, si bien consideró improcedente el recurso contra la Ley 180, declaró la constitucionalidad condicionada de la Ley 222 a la obtención de un consenso entre el gobierno y los pueblos indígenas sobre los artículos de esa ley referidos al ámbito de aplicación, el procedimiento y protocolo de la consulta, de manera previa al inicio del proceso, con la participación de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones e instancias tradicionales, y en aplicación de sus normas y procedimientos propios (FIDH-APDHB 2012).

Según el gobierno, 58 de las 69 comunidades indígenas decidieron que se derogue la Ley 180. Sin embargo, la Red Pastoral Social Cáritas de la Iglesia Católica, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos y la Federación Internacional de Derechos Humanos realizaron una verificación, cuyos resultados indicaron que no se cumplió con los estándares internacionales ni aquella fue informada; además, de las 35 comunidades y un centro de gestión visitados, 30 rechazaron la construcción de la carretera.

Las presiones gubernamentales por llevar adelante el proyecto de la carretera continuaron adelante durante los años siguientes. El propio presidente Morales, a pesar de haber anunciado a inicios de 2014 la pérdida del financiamiento de BNDES para la ejecución de la carretera, insistió en la importancia de la misma, y en las oportunidades de desarrollo e inclusión que abriría para los pueblos amazónicos. Asimismo, denunció reiteradamente a quienes se oponían a esta, a la par que, desde el gobierno, a partir de la consulta, se incentivaba la división de la organización social de aquellos.

En este contexto, en 2017 el gobierno promulgó la Ley 969, Ley de Protección del Desarrollo Integral y Sustentable del TIPNIS, que elimina su intangibilidad, apuntando a “la apertura de caminos vecinales, carreteras, sistemas de navegación fluvial, aeropuertos y otras” (artículo 9), abre el parque para el desarrollo de actividades productivas (artículo 10) y alienta la presencia de privados con la condición de que tengan acuerdos o asociaciones con los pueblos indígenas. De esta manera, todo indica que el único camino que les queda a los pueblos originarios del TIPNIS es continuar construyendo su autonomía “de hecho”, porque parece claro que la decisión gubernamental (estimulada por la riqueza hidrocarburífera presente en el territorio, pero también por la posibilidad de “alquilar” tierras a los productores de soya) es irreductible y no se detiene por consideraciones sociales y ambientales, menos aún por los procesos de reforma y cambio constitucional que alentó, y, como resulta evidente, en los que no tiene problema en retroceder.

III. Conclusiones tentativas

- Los desafíos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible apuntan a una respuesta colectiva a procesos que comprometen el futuro y la dignidad de la humanidad. Hacerles frente efectivamente obliga a desplegar una acción global organizada. Siendo el territorio sentido de pertenencia y futuro, construido en un espacio geográfico específico, en última instancia se apunta a que la humanidad haga del planeta su territorio y obligue a organizar las escalas de la acción colectiva como una de las estrategias necesarias para lograr esa apropiación. En esa perspectiva, al suscribir los ODS –y particularmente el ODS 16– los países andinos están comprometidos, entre otras cosas, a crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; garantizar la adopción en todos los niveles de gobierno y gestión de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la población; garantizar el acceso público a la información; y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
- En la medida en que el ODS 16 tiene que ver con la calidad de las instituciones para la toma de decisiones, se desprende que avanzar en este objetivo es prácticamente una pre-condición para el logro de otros ODS. Por el contrario, la demora, parálisis o reversión de estos procesos de construcción institucional nos aleja de la consecución del resto de los objetivos de la Agenda 2030.
- En ese escenario, los cinco países desarrollan, desde años atrás, varios procesos institucionales de modernización y democratización de la gestión de sus estados, con distintas formas y grados de avance, que responden a demandas históricas de su población, pero también como parte de su inserción en el escenario de la globalización. Como parte de los mismos, y siguiendo una tendencia internacional, el territorio aparece en el centro del debate por su importancia para gestionar el desarrollo, pero también por los intercambios y conflictos que se suceden en ellos como resultado de la presencia de distintos actores e intereses que actúan en los mismos. Uno de esos intereses más visibles y poderosos en los últimos 15 años en nuestros países es el de las industrias extractivas de recursos no renovables —la minería y los hidrocarburos— alentadas desde inicios del siglo XXI por el súper ciclo del precio de los commodities y el discurso hegemónico sobre su importancia para nuestro desarrollo. La explotación de aquellos como fuente de generación de rentas que puede ser invertida en infraestructura física y/o social responde al fin último del extractivismo y el neoextractivismo, que defienden la explotación intensiva de los recursos naturales para disponer de fuentes de inversión, y subordinan la gestión del territorio y los impactos sociales y ambientales al interés de generar ingresos.
- En ese contexto, los estados de los cinco países (no importa si con gobiernos progresistas o neoliberales) tradicionalmente verticales, organizados sectorialmente y fuertemente rentistas, dieron distintos pasos, en procesos particulares en cada uno de ellos —de acuerdo a su historia y sus condiciones específicas— para descentralizarse/desconcentrarse, construir una institucionalidad ambiental y redefinir parcialmente las relaciones entre Estado, sociedad y naturaleza a través de distintos mecanismos de participación ciudadana, lo que apunta a formas más eficaces de gestión y gobernanza.

- En estos procesos, prácticamente desde su inicio y más claramente con el súper ciclo, se instaló una contradicción hasta ahora insalvable entre el carácter unitario de nuestras repúblicas, constitucionalmente establecido, y la construcción de autonomías en los diversos procesos de descentralización — nunca cabalmente definidas—, que suponen el traslado de poder, competencias y funciones a los distintos niveles subnacionales en los que se fue reorganizando el Estado. Simultáneamente, en países con una larga historia y tradición extractiva, la propiedad de los recursos naturales no renovables se ratificó en manos del Estado, como lo establecen todas nuestras constituciones y confirman las distintas leyes de minería e hidrocarburos, lo que hace que sean considerados “estratégicos” y alienten el modelo de gestión de las grandes industrias extractivas que fuera diseñado con absoluto control del nivel central.
- No sorprende, en consecuencia, que los entes territoriales en los cinco países, en unos más que en otros, terminen jugando un papel marginal, porque, a fin de cuentas, los distintos procesos institucionales en curso (descentralización, gestión ambiental, ordenamiento del territorio y participación ciudadana) resultan mediados/subordinados al interés por la renta que generan las extractivas. El resultado paradójico es una muy limitada atención al impacto local que generan los proyectos extractivos y a la dificultad para construir una relación de gobernabilidad elemental para ellos en los territorios donde intervienen.
- De esta manera, a pesar de que se trata de una actividad que explota el subsuelo territorial, las decisiones significativas sobre la minería y los hidrocarburos son nacionales y centralizadas, mientras los impactos sociales, culturales y ambientales, así como los frecuentes conflictos que derivan de ellos, se expresan en el territorio, donde las autoridades regionales y municipales prácticamente carecen de competencia en las materias involucradas. Como resulta obvio, la capacidad de gestión territorial de los gobiernos subnacionales, e incluso el cumplimiento de muchas de las distintas competencias que formalmente les asigna la normativa vigente en los cinco países, está severamente limitada, habida cuenta que, en relación a las industrias extractivas, su participación está significativamente restringida y se limita en el acceso a parte de la renta que generan los recursos en los distintos territorios.
- En este marco general, encontramos, con las particularidades de cada país, algunas tendencias generales que se entienden/explican por el peso de las industrias extractivas:
 - ▶ Las reformas descentralistas, llevadas adelante con distinto ritmo e intensidad en cuatro de los cinco países, restringieron su interés en el territorio en tanto fuente de renta y no como espacio producido durante todo el súper ciclo de precios. De esta manera, no fueron capaces de resolver cabalmente la tensión estructurante entre nación y territorio. En esta dinámica, el “eslabón perdido” fue el de la articulación política entre los distintos niveles territoriales en perjuicio de los gobiernos subnacionales que vieron limitadas sus capacidades y competencias para gestionar los territorios, incluso más allá de las restricciones normativas establecidas de partida en los procesos descentralistas, a excepción de Colombia.
 - ▶ La construcción de una nueva institucionalidad ambiental, que en el camino se “encontró” con procesos de descentralización en todos los países, a excepción de Chile, no siguió un camino distinto. Aunque inicialmente,

en la mayoría de casos, los gobiernos subnacionales tuvieron algunas competencias compartidas o de consulta en materia ambiental con relación a las industrias extractivas, paulatinamente las fueron perdiendo, lo que coincide con el fin del súper ciclo y el inicio de la carrera hacia el fondo.

- ▶ Buena parte de los procesos institucionales de participación ciudadana, normativamente establecidos en los procesos de descentralización y en la institucionalidad creada para la gestión ambiental, paulatinamente fueron perdiendo contenido/significación. Uno de los que sufrió mayor “vaciamiento” por presión de las extractivas fue el de la participación ciudadana en el desarrollo territorial al devenir en espacios de información, aquellos que debían serlo de deliberación política y de construcción de acuerdos. En la práctica, en unos países más, en otros algo menos, se fue instalando un “control” administrativo por parte del gobierno nacional de las formas participativas.
- ▶ Como consecuencia de la pérdida de sentido de los mecanismos institucionales de participación más institucionalizados y en escenarios de significativa conflictividad social como parte de las disputas entre territorios, poblaciones e industrias extractivas, empiezan a aparecer, coincidiendo con la carrera hacia el fondo, formas menos institucionales de participación (mesas en Colombia y Perú, comisiones en Ecuador y Bolivia), y se mantiene siempre la movilización y protesta social en todos los países, la cual aparece frecuentemente como más efectiva para la atención de las demandas de la gente.
- ▶ En este contexto general, el ordenamiento territorial se mantiene como una promesa inconclusa, lo que hace inviable la gestión real de los territorios por los niveles subnacionales de gobierno. Aunque los cinco países cuentan desde décadas atrás con una cantidad importante de normas y herramientas —salvo Colombia, que cuenta con una Ley Orgánica (2011)—, los países andinos no tienen una ley específica. Esto sucede a pesar de que es parte del interés discursivo oficial por regular la ocupación ordenada y el uso sostenible del espacio, el aprovechamiento de sus potencialidades, ordenar el desarrollo de las actividades productivas y atender la concentración geográfica, de población y productiva que se observa. En sentido estricto, Colombia es el único país que, aunque con dificultades, avanza en dirección a una organización territorial de su Estado.
- En esta dinámica desigual, donde la capacidad de gestión de los territorios por parte de los gobiernos subnacionales está severamente afectada por el peso y la gravitación en las decisiones de las industrias extractivas, el peso de las historias institucionales y políticas de cada país es grande en la disputa generada y, en algunos casos, su uso aparece como una oportunidad en procesos de movilización y resistencia que se combinan con canales institucionales o formas de participación menos formales que se van abriendo espacio.
- Sin escapar totalmente a las tendencias generales identificadas, Colombia aparece como el caso más complejo y donde se observan mayores tensiones institucionales en un proceso que no deja de ser contradictorio. A partir de su historia política más reciente y de la tradición de su Estado, la Corte Constitucional, en su defensa de la constitución “liberal, progresista, multiétnica, diversa y pluralista” (Foro Nacional por Colombia 2016) de 1992, es capaz de enfrentar exitosamente las contradicciones que hemos presentado al

defender las condiciones para hacer viable la gestión de los territorios. Muestra de ello es que llegó a declarar inconstitucional un artículo de la Ley de Minas que restringía la competencia municipal en la prohibición de actividades mineras en su territorio.

- Ello explica por qué en Colombia la institucionalidad existente es vista como un instrumento legítimo en la disputa desatada, a diferencia de lo que ocurre en el Perú, que fue uno de los países que avanzó más profusamente en la creación de normas e instituciones en la dirección de transferir poder y decisiones, pero que también fue, incluso antes de la llamada carrera hacia el fondo, quien retrocedió más y vació de contenido buena parte de estos procesos institucionales. Estos procesos institucionales mantuvieron fuertes grados de centralización en Bolivia y Ecuador pese al significativo proceso de cambios alentado por sus gobiernos en el siglo XXI. Ello ocurrió mientras Chile se mantuvo más próximo al esquema central y vertical que lo caracterizó en los últimos 45 años.
- Como es obvio, hay una disputa sorda por los alcances y el futuro de estos procesos que, en todos los países, unos menos y otros más, se han visto “acelerados” en la carrera hacia el fondo, caracterizada por la pretensión de atraer gran inversión extranjera y aumentar los volúmenes de producción de la industria extractiva minera e hidrocarburífera sin reparar en costos ambientales, sostenibilidad de las actividades y futuro de los territorios y sus poblaciones. La conflictividad resulta muy visible, tanto como el bloqueo de estos procesos que, entre otras cosas, también debían facilitar el ordenamiento y la gestión de los territorios.
- La gestión de los territorios está hoy día en el centro de los enfrentamientos entre las industrias extractivas y las poblaciones y autoridades de los territorios, pero está también en el “corazón” del desarrollo sostenible que propugnan los ODS. Muchas de las metas establecidas en los 17 compromisos internacionales —como garantizar la adopción, en todos los niveles de gestión, de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades— exigen replantear la gobernanza que hoy existe de las industrias extractivas en los cinco países andinos. En ese camino, la capacidad de acción de los gobiernos subnacionales y las poblaciones de los territorios, hoy día débil, depende de las características que adopte la institucionalidad de cada país, de la fuerza y articulación de las movilizaciones en los territorios, de la vinculación entre la institucionalidad y la movilización, así como de la capacidad de construir o no espacios institucionales para una gobernanza territorial.
- Mientras el súper ciclo generó abundante renta y dinamismo económico, los distintos cambios institucionales avanzaron a pesar de las resistencias y tensiones que enfrentaron, con lo que configuraron un escenario relativamente progresivo en el que los inversionistas de las actividades extractivas, mal que bien, se adaptaron temporalmente cuando no lograron neutralizarlos. Concluido el súper ciclo fiscal e iniciada la “carrera hacia el fondo”, los cinco países coinciden en apostar por seguir atrayendo inversiones, aun sacrificando el medio ambiente y a las poblaciones locales. A pesar de los retrocesos y contradicciones de estos procesos, su importancia es innegable y deben ser “aprovechados” para la disputa por los territorios que ya está largamente instalada.
- En la pugna por construir una gobernanza territorial de las industrias extractivas, los ODS, al apuntar, entre otras cosas, a la gestión sostenible y el uso eficiente de

los recursos naturales, pueden contribuir a establecer políticas públicas y marcos institucionales dentro de los cuales el sector extractivo aporte a una gobernanza más democrática en los cinco países.

Recomendaciones de política

Para avanzar en el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, desde el punto de partida documentado por el análisis precedente, nuestros países debieran avanzar por los siguientes caminos:

- Fortalecer o relanzar procesos de zonificación y ordenamiento del territorio que sustenten planes de desarrollo territorial locales e intermedios, de manera tal que las decisiones sobre los grandes proyectos extractivos se enmarquen en conocimiento y visiones de mediano y largo plazo sobre los territorios y los recursos que contienen.
- Fortalecer o relanzar procesos de descentralización que incluyan los gobiernos locales e intermedios en la toma de decisiones sobre las grandes inversiones extractivas, las que ahora se encuentran concentradas en sectores del gobierno central.
- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales e intermedios para participar efectivamente en la toma de decisiones sobre las decisiones públicas referidas al sector extractivo.
- Fortalecer el peso político y las capacidades de los sectores del gobierno central que tienen responsabilidad sobre el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y sobre los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas en los territorios, y que suelen ser débiles frente al poder de los ministerios que promueven estas inversiones y que captan y gestionan las rentas que ellas generan.
- Subordinar la entrega de concesiones y la autorización de inversiones a los mandatos de los ordenamientos territoriales y los planes de desarrollo de los territorios locales e intermedios.
- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones sobre el sector extractivo, y universalizar el derecho de consulta conquistado por los pueblos indígenas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (2008): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Almanza Bastidas, Camilo (2014): *Conflictos territoriales e institucionales generados por la explotación minera: el caso de la mina “La Colosa” en Cajamarca, Tolima*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Carrera de Ciencia Política, Bogotá.

Baca, Epifanio (s/f): *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 (<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/la-agenda-de-la-sociedad-civil-frente-las-industrias-extractivas-en-america-latina>)

Ballón, Eduardo y Raúl Molina (consultores), Claudia Viale y Carlos Monge (2017a): *Minería y marcos institucionales en la región andina: el superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarbúfera y las reformas institucionales*, GIZ-NRGI, Bogotá

Ballón, Eduardo (consultor), Claudia Viale, Carlos Monge, Fernando Patzy y Lorena de la Puente (2017b): *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*, NRGI, con el auspicio de Ford Foundation y la colaboración de RLIE.

Bebbington, Anthony (2011). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP-CEPES

Blanco, Cristina (2016): *Balance del Perú en el contexto regional: una mirada comparativa del derecho a la consulta previa con relación a Colombia, Chile y Bolivia*, en: Karina Vargas (compiladora): *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú. Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas*, GIZ, Lima.

Boisier, Sergio (2014): *Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI*, en: Máttar, Jorge y Daniel Perotti: *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*, Serie Planificación para el desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile; pp.85-109

Campana, Álvaro (2017a): *Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

Campana, Álvaro (2017b): *Desigualdad, descentralización y desarrollo territorial en el Perú*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

Carrión, Fernando (2007): *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*, en: Fernando Carrión, (Ed.): *La descentralización en Ecuador. Opciones comparadas*, FLACSO, Quito.

CEPAL (2015): Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015. Pactos para la igualdad territorial, CEPAL-GIZ, Santiago de Chile (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf)

CEPAL (2017a): Panorama del desarrollo social territorial en América Latina y el Caribe 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel, CEPAL-GIZ, Santiago de Chile.

CEPAL (2017b): Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf)

CooperAccion (2018): *Participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de las industrias extractivas en el Perú: el caso del sur andino*, CooperAccion-RLIE, Lima.

Cross, Victoria (s/f): *Ordenamiento territorial en Chile: ¿cómo se está planificando nuestro territorio?*, en <http://www.laderasur.cl/proyectos/ordenamiento-territorial-en-chile-como-se-esta-planificando-nuestro-territorio/>

De Castro, Fabio; Barbara Hogenboom & Michiel Baud (coordinadores) (2015): *Gobernanza ambiental en América Latina*, CLACSO-ENGOV, Buenos Aires.

De la Puente, Lorena y Eduardo Ballón (2018): *La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos: ¿qué rol juegan los gobiernos subnacionales?*. Fundación Ford, Natural Resource Governance Institute, Lima.

Delgado-Ramos, Gian Carlo (2010): *América Latina y el Caribe como reservas estratégicas de minerales*, en: Delgado-Ramos, Gian Carlo (coordinador): *Ecología política de la minería en América Latina*, CEIICH-UNAM, México.

Deonodan, Kalowatie & Dougherty, Michael (2016): *Mining in Latin America: critical approaches to the new extraction*, Routledge.

Díaz, Lizbeth (2013): *Cordillera Escalera: Consulta previa en áreas naturales protegidas*, Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. En (blog.pucp.edu.pe/.../cordillera-escalera-consulta-previa-en-reas-naturales-protégidas/)

Durán, Helena (2017): *10 años de lucha: la historia detrás de la consulta minera en Cajamarca*, DE JUSTICIA, Bogotá, en (<https://www.dejusticia.org/10-anos-de-lucha-la-historia-detras-de-la-consulta-minera-en-cajamarca/>)

Fals Borda, Orlando (2000): *Acción y espacio. Autonomía en la nueva república*, Tercer Mundo-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Finot, Ángel (2001): *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*, ILPES-CEPAL, Serie Gestión Práctica, número 12, ILPES, Santiago de Chile

Finot, Angel (2013): *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Flemmer, Riccarda & Almut Schilling-Vacaflor (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); pp. 172-188.

Foro Nacional por Colombia (2016): *La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

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*, Foro Nacional por Colombia-RLIE, Bogotá

Foro Nacional por Colombia (2018): *La participación ciudadana en la gestión de las industrias extractivas*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

Fundación Jubileo (2017): *Participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza de los hidrocarburos en Bolivia. Caso: departamento de Tarija*, Fundación Jubileo-RLIE, La Paz.

Gaventa, John (2004): *Towards participatory governance: assesing the transformative possibilities*, en: Samuel Hickey & Gilles Mohan: *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*, Zed Books.

Grindle, Merilee Serrill (2007): *Going local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton.

Gudynas, Eduardo (2009): *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*, en VVAA: *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP/CLAES, Quito.

Harvey, David (2003): *The new imperialism*, Oxford University Press, Oxford

Harvey, David (2007): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Akal, Madrid. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=2184626&pid=S1405-421201200030000900019&lng=es

Harvey, David (2017): *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, IAEN, Quito.

Herrera, Juan José (2017): *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las industrias extractivas en Ecuador*, Grupo Faro, NRG

Herrera, Juan José y Sebastián Jarrín (2018): *Participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza del sector petrolero en Ecuador: el caso de Napo y Orellana*, Grupo Faro-RLIE, Quito

Lefebvre, Henry (2013): *La producción del espacio*, Capitan Swing Libros, Madrid

Leiva, Ana (2018): *Informe: Hacia una propuesta de políticas públicas para promover la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de las industrias extractivas*, CooperAccion, Lima.

Londoño, Juan Fernando (2017): *Documento final: Decisiones y competencias del sector público para la cadena de gestión de la minería en Colombia*, Centro Análisis de Asuntos Públicos, Bogotá (digital)

López Ricci, José (2014): *Presupuesto participativo: once años después. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?*, Grupo Propuesta Ciudadana, Serie Cuadernos Descentralistas, Lima.

Lugón, Jimena (2015): *La zonificación ecológica económica: instrumento tecnopolítico para otro desarrollo*, en: Mendoza, Iván (compilador): Perú hoy. Hacia otro desarrollo, DESCO, Lima.

Martin, Ronald y Peter Sunley (2007): *Complexity thinking and evolutionary economic geography*, en: Journal of Economic Geography, Vol. 7, Issue 5, Oxford University Press

Massiris, Ángel (2005): Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial, Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia

Medina Revilla, Alicia (2015): *La comunicación para el desarrollo y la gestión participativa- intercultural de áreas naturales protegidas: Estudio del caso de Cordillera Escalera en San Martín*, Tesis para optar el Título de Licenciada en Comunicación para el Desarrollo, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. (http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6597/MEDINA_REVILLA_ALICIA_GESTION_PARTICIPATIVA.pdf?sequence=1)

Moncayo Jiménez, Edgar (s/f): *La Evolución de las Políticas Regionales en los Países Andinos: Una Visión Comparativa*, (http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272013000200001)

Monge, Carlos (2013): *Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios*, en Quehacer No. 190, abril-junio, DESCO, Lima, pp.80-87.

PAX (2016): Democracia vale más que el oro. El proyecto minero La Colosa y el derecho ciudadano a la participación, Países Bajos.

Pérez Suárez, Giovanni Alejandro (2015): *Las representaciones sociales del concepto de desarrollo en los actores estratégicos del proyecto minero la Colosa, Cajamarca, Colombia*, FLACSO, Tesis Maestría en Desarrollo Humano, Buenos Aires.

RLIE-Grupo Propuesta Ciudadana (2016): Balance: Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas”, RLIE-GPC, con el apoyo de NRG, Lima.

Rodríguez, Gloria Amparo (2014): De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia, GIZ/Universidad del Rosario, Bogotá.

Souza, Marcelo José Lopes (1995): *O territorio: sobre espaço, poder, autonomia y desenvolvimento*, en Castro et al. (Orgs.): Geografias: conceitos e temas, Bertrand, Río de Janeiro, Brasil.

Velásquez, Fabio (2014): *Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post-conflicto*, en: Fundación Konrad Adenauer Stiftung: Serie Rutas para la Paz. Descentralización en clave de paz, Editores Hubert Gehring, Viviana Barberena y Darío Restrepo, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.

Velásquez, Fabio, Martínez, M. y Juliana Peña (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 Colombia*, Foro Nacional por Colombia-Natural Resource Governance Institute (<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/la-agenda-de-la-sociedad-civil-frente-las-industrias-extractivas-en-america-latina>)

Vergara-Schmalbach, Juan Carlos, José Morelos Gómez y Harold Lora Guzmán (2014): *Análisis comparativo de las políticas públicas en materia ambiental en países latinoamericanos*, en: Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, Vol. 10, No. 1, Universidad Autónoma de Asunción, Asunción; pp. 9-20.

