

PRESENTACIÓN

ANA CAROLINA GONZÁLEZ ESPINOSA¹

La importancia creciente de la minería y los hidrocarburos en las economías latinoamericanas ha puesto sobre la mesa la necesidad de reflexionar acerca de las implicaciones que este auge tiene en términos del modelo de desarrollo que se plantea para la región. Conscientes del rol que juega la academia en la generación de espacios de discusión en asuntos de relevancia nacional y regional, la revista *OPERA* del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública lanzó una convocatoria para la recepción de artículos alrededor del tema “Desafíos y oportunidades frente al auge de la industria extractiva en América Latina”. Este número de la revista es resultado de esta convocatoria y reúne ocho artículos que en su conjunto sugieren tres tipos de reflexión. En primer lugar, un análisis del potencial de esta actividad extractiva como motor para el crecimiento económico y sus alcances para la promoción de mejores niveles de calidad de vida de los habitantes. Adicionalmente, una discusión sobre el rol del Estado, de las políticas públicas y su interacción con diferentes actores sociales y empresariales. Por último, una mirada crítica frente al discurso

del desarrollo que es vehiculado en este modelo de explotación de los recursos naturales.

DEL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO A LA BÚSQUEDA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Los múltiples artículos asociados a la literatura sobre la “maldición de los recursos naturales” o la “paradoja de la abundancia” han presentado evidencia sobre cómo la explotación de recursos naturales no es condición suficiente para el crecimiento económico. De hecho, han mostrado que bajo ciertas circunstancias la centralidad de la actividad minera y petrolera puede generar distorsiones en la economía –bajos niveles de ahorro, altos niveles de dependencia, enfermedad holandesa– y efectos políticos perversos. Ante la pregunta por los factores que explican que en algunos casos la industria extractiva se convierta en insumo para el desarrollo y en otros en obstáculo, buena parte de esta literatura considera que las instituciones son la respuesta. Esta discusión está fuertemente asociada a la reflexión sobre gobernanza entendida como

¹ PhD en Ciencia Política. Coordinadora de la Línea de Investigación en Recursos Minero-Energéticos del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública - *OPERA* (CIPE). Universidad Externado de Colombia. ana.gonzalez@uexternado.edu.co

el sistema de toma e implementación de decisiones concernientes a la explotación de los recursos minero-energéticos incluyendo la organización jerárquica del sector, los procesos de comunicación y toma de decisiones, las políticas y los objetivos a los cuales se asocian las actividades y su regulación (Lahn, Marcel, Mitchell, Myers y Stevens, 2007, p. 5).

Varios de los artículos abordan estas preguntas sobre la regulación del sector y el rol del Estado y de las políticas públicas. El artículo “Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en la gestión del suelo-subsuelo”, de César Rojas, José Bocanegra y Juana Mariño hace una crítica a la visión parcializada y sectorial que las políticas públicas, la regulación y la planeación territorial tienen de la realidad. Plantea la necesidad de entender la relación entre el suelo y el subsuelo para incorporarla a instrumentos concretos de gestión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos tanto en la política minera como en las disposiciones de ordenamiento territorial. Para ello se hace indispensable la generación de información respecto de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en áreas de uso minero, así como el diseño y la puesta en marcha de herramientas de gestión y mecanismos de evaluación regional y estratégica de impactos que integren estas consideraciones.

Por otro lado, luego de una reflexión teórica sobre las nociones de gobernabilidad y gobernanza, el artículo “Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería”, de Freddy Cante y Luisa Trujillo, retoma los modelos de definición y la gestión de recursos de uso común de Mancur Olson y establece diversos tipos de gobernabilidad

según el tipo de minería en Colombia y en el Chocó. Los autores consideran indispensable la generación de un marco normativo sólido, el diseño de medidas preventivas y paliativas de los efectos sociales y ambientales de la extracción, la articulación entre autoridades encargadas de la regulación y la disposición de recursos y capacidades técnicas necesarias para la monitorización y el control territorial. Sin embargo, plantean también las contradicciones propias de la extracción y los desafíos de esta regulación si no se toma en consideración a la sociedad.

El papel que juegan estos actores sociales en la gobernanza del sector minero-energético plantea entonces un debate más amplio sobre participación e inclusión.

SOBRE VOLUNTAD POLÍTICA, PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

Aunque la discusión acerca de las instituciones y la gobernanza incluye no solo el papel que juegan las entidades públicas sino los actores sociales y empresariales, a menudo es limitada en la reflexión sobre la posible incidencia de estos últimos en la configuración del sector y sus resultados en el desarrollo. De hecho, se considera que la definición de las políticas sectoriales adecuadas debería traducirse en desarrollo pero poco se analiza o focaliza la acción pública en los canales, mecanismos que permitirían efectivamente esta materialización. Para Antony Bebbington, por ejemplo, existen diversos canales a través de los cuales la industria extractiva podría traducirse en desarrollo inclusivo—empleo, manejo de la cadena de valor, impuestos, responsabilidad social,

manejo de impactos ambientales, planeación y consulta de las comunidades, propiedad– (Bebbington, 2013, p. 26). La pregunta entonces es bajo qué circunstancias estos canales son activados o, planteada de otra manera, qué determina que exista la voluntad política de activarlos. Al respecto varios autores, incluido Bebbington, han subrayado el rol de las coaliciones políticas o la configuración de relaciones de poder en un momento dado que determinan cómo se distribuyen los beneficios y las pérdidas de la extracción entre los distintos miembros de la sociedad. La distribución asimétrica del poder en la sociedad permite que las normas sirvan solo a determinados intereses. Sin embargo, estas configuraciones de poder no son inmutables, la movilización social, los cambios en las élites y el fortalecimiento de comunidades epistémicas o redes de expertos proclives a la reforma pueden alterar estos acuerdos políticos y abrir espacios para la inclusión.

El artículo “Bárbaros hoscós. Resistencia y conflicto en la explotación del carbón en La Guajira”, de Liliana Múnera, Margarita Granados, Sandra Teherán y Julián Naranjo, sobre los afroguajiros afectados por la operación de extracción de carbón de la empresa Cerrejón se inscribe en esta reflexión sobre la ausencia de mecanismos de inclusión de las comunidades de base, de influencia directa o indirecta en las políticas y los proyectos del sector minero-energético. El texto señala las dificultades que estas comunidades enfrentan para hacer valer sus derechos e interactuar con las grandes empresas y con el Estado en condiciones simétricas. Plantea también los desafíos de los procesos de reasentamiento involuntario

no solo en términos de tierras y compensaciones sino por el desarraigo y las pérdidas que representan para la cultura y la historia de las comunidades. No obstante, detallan cómo la búsqueda de la identidad y la recuperación de la memoria común se han convertido para los pobladores de Roche en un mecanismo de cohesión interna y negociación que permite visibilizar sus reivindicaciones.

Por su parte, el artículo “Estrategias de control ciudadano: una aproximación a la intervención megaminera en Cajamarca, Toluca, 2007-2013”, de Diana Corredor, evidencia que la acción articulada de la comunidad puede lograr modificaciones en los proyectos minero-energéticos. La autora reseña la conformación de los comités ambientales y campesinos en contra del proyecto de explotación de oro a través de la Mina La Colosa por parte de la compañía AngloGold Ashanti e indaga por los principios, obstáculos y repertorios de la movilización social. Así mismo, destaca que esta resistencia ha frenado el ritmo del proyecto y la consecución de la licencia social por parte de la empresa, pero también ha generado mayores niveles de inversión social en la misma y ha activado la acción de algunas autoridades locales y regionales.

Pero las dificultades de la inclusión en las políticas y los proyectos del sector minero-energético no solo se refieren a comunidades que se oponen a la minería o denuncian sus impactos, sino también a comunidades mineras que explotan a pequeña o mediana escala. El texto de Sofía Rivera y Álvaro Pardo, “¿Qué minería aurífera, por quiénes y con fines de qué desarrollo? Una mirada a la minería aurífera en la Zona Minera Indígena Remanso

Chorrobocón”, visibiliza la situación de un territorio tradicionalmente alejado de la atención institucional, mediática y política de los actores del nivel nacional. Los autores describen la superposición de diversas competencias y figuras de ordenamiento territorial –resguardos indígenas, zonas de protección ambiental, reservas mineras estratégicas– que junto con la promoción de la actividad minera a gran escala y los programas fallidos de legalización y formalización de la pequeña minería dificultan la inclusión de las comunidades indígenas en la política minera y provocan conflictos de gobernabilidad entre autoridades indígenas y estatales. El artículo muestra también la dinámica que se produce en este territorio de frontera con la Orinoquia, con Venezuela y con Brasil, y propone algunas recomendaciones.

Una visión más optimista la dan Adolfo Eslava, Santiago Silva, Andrés Tobón y Sara Vélez en su artículo “Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para una nueva economía política de la minería aurífera colombiana”. Los autores plantean una reflexión sobre la noción de confianza y un análisis de la economía política local de la minería aurífera en el bajo Cauca, así como una discusión en torno a los niveles de influencia y confianza de cada uno de los actores presentes en el territorio. A partir de estos insumos proponen que la construcción de políticas públicas vaya más allá de la identificación de deficiencias estatales, sociales y de mercado y tome en consideración estas relaciones de confianza como base para la generación de acuerdos. A través de un estudio sobre el problema de la joyería en la región se sugiere el diseño de arreglos colectivos cooperativos que tengan en cuenta los intereses e

incluyan en la identificación de soluciones a los actores locales.

Los cuatro artículos de esta sección plantean los retos de inclusión de las políticas del sector minero-energético y sus acuerdos de gobernanza, pero reseñan también las posibilidades que se abren a través de la movilización social. No obstante, aunque esta última logra en algunos casos introducir cambios en la gestión de la industria extractiva, queda la pregunta por una participación ciudadana más estructural que, más allá de la resistencia y de forma propositiva, permita definir de manera colectiva la vocación productiva del territorio, la distribución de beneficios y el modelo de desarrollo.

MÁS ALLÁ DE LA NOCIÓN DE DESARROLLO

Para algunos autores la discusión en torno a la noción de desarrollo lleva implícita una forma de leer la realidad y concebir el futuro que no es compartida por las comunidades y que pone en peligro la sostenibilidad del planeta. Se percibe que la importancia concedida a la explotación de recursos naturales materializa un sistema extractivista bajo una mentalidad neocolonialista en la que no solo se impone un control económico sino jurídico y cultural en América Latina (Gudynas, Acosta y Svampa, 2012).

Bajo esta óptica, el artículo de Eduardo Gudynas, un reconocido expositor de estas tesis en la región, se pregunta cómo logra expandirse y consolidarse el proyecto extractivista en la región a pesar de sus impactos y los conflictos que ha suscitado. En el texto “Sustentación, aceptación y legitimación de

los extractivismos: múltiples expresiones pero un mismo basamento”, el autor señala que existen diversas explicaciones y argumentos articulados en discursos asociados a la idea contemporánea de desarrollo. Estos argumentos incluyen el optimismo científico-técnico que indica que los impactos ambientales pueden ser evitados, amortiguados o remediados; la flexibilización de las exigencias sociales y ambientales; el énfasis en los beneficios sociales y el ocultamiento o minimización de los impactos; el reduccionismo económico y la mercantilización de la naturaleza; la ampliación de las compensaciones económicas; la defensa política del proyecto, y una reformulación democrática que acota derechos y participación.

Por su parte, el texto “Derecho, minería y (neo)colonialismo: una aproximación crítica a la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia”, de Ximena Sierra, aborda el papel que el derecho ha cumplido en la consolidación de proyectos de tipo colonial tanto en épocas de la Conquista como actualmente. Sierra revisa las modificaciones que ha sufrido el ordenamiento jurídico colombiano en la última década para favorecer la inversión de grandes compañías mineras y flexibilizar los controles ambientales. No obstante, la autora también reivindica los usos emancipatorios del derecho por parte de comunidades que

a través de recursos jurídicos logran dar vía a sus demandas aunque estos tengan alcances limitados y a menudo temporales.

Estas reflexiones permiten incluir en el análisis sobre los desafíos del auge de la industria la tensión emergente entre diversas formas de comprensión y valoración de los recursos naturales y su difícil interacción con otros discursos dominantes. Empero, quedaría por profundizar en la forma que tomarían esas visiones y prácticas alternativas al desarrollo. Aunque algunos autores han señalado la existencia de caminos alternativos –posextractivistas–, las condiciones bajo las cuales estos proyectos podrían ser generalizables están aún por definir.

REFERENCIAS

- Bebbington, A. (2013). Natural resource extraction and the possibilities of inclusive development: politics across space and time. *Effective States and Inclusive Development (ESID)*, Working Paper, 21.
- Gudynas, E., Acosta, A. y Svampa, M. (2012). *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Lahn, G., Marcel, V., Mitchell, J., Myers, K. y Stevens, P. (2007). Good governance of the national petroleum sector. *The Chatham House Document*.