



The University of Manchester



# Disputando territorios andinos: minería, movimientos sociales y desarrollo territorial

Anthony Bebbington

Universidad de Manchester/CEPES

# Conflictos sobre el futuro del campo: sociedad civil y la economía política del desarrollo en los Andes

- Programa de investigación con apoyo del ESRC (CIES-GB) 2007-10
- Movilización social y cambio territorial en distintos tipos de territorio en Peru, Bolivia, Ecuador (Colombia)
  - Territorios afectados por la expansión minera
  - Territorios afectados por la expansión de la extracción de hidrocarburos
  - Territorios con economías estancadas
- Colaboraciones:
  - CEPES, Peru
  - Rimisp, America Latina (programa “Dinamicas territoriales rurales”)
  - Prisma, El Salvador (programa “Dinamicas territoriales en Centro America”)
- [www.sed.manchester.ac.uk/research/andes](http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes)

	Peru	Bolivia	Ecuador	Colombia
<i>Minería</i>	Cajamarca (Yanacocha) Piura (Rio Blanco)	Oruro (Inti Raymi)	Cotacachi (Ascendant) Morona Santiago	
<i>Hidro-carbuos</i>	Camisea	Tarija	Morona Santiago	Magdalena Medio
<i>Economía estancada y TLC</i>	Ayacucho		Chimborazo	



# MINERÍA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y RESPUESTAS CAMPESINAS

Una ecología política de  
transformaciones territoriales

ANTHONY BEBBINGTON  
*Editor*

IEP Instituto de Estudios Peruanos  
CEPEZ CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

HUANUCABAMBA  
SÍ AL AGRO  
NO A LA MINERÍA  
SÍ AL ECOTURISMO  
LA SANGRE  
DERRAMADA  
JAMAS SERA  
OLVIDADA  
la mina  
contamina  
al medio  
ambiente

Minería y Desarrollo en el Perú  
con especial referencia al  
proyecto Río Blanco, Piura



IEP Instituto de Estudios Peruanos



# Esquema

- Instituciones y territorios: tres puntos de referencia
- Expansión minera e instituciones para el desarrollo
- Conflicto social y la construcción de instituciones

- Hipótesis / postulados

- La cuestión institucional es de mayor importancia que la cuestión ambiental (de hecho, lo antecede). La “ambientalización” del debate sobre minería desvía atención de temas más de fondo
- Los arreglos institucionales existentes adolecen de muchas debilidades en cuanto a su capacidad para aportar al desarrollo local – y no es solo tema de “la falta de capacidad de los gobiernos locales” tal como lo plantea el sector
- El proceso de expansión minera (tal como se ha dado) fácilmente puede socavar exactamente aquellas instituciones que son necesarias para que la minería se convierta en desarrollo rural (y nacional)
- El conflicto debe verse como una posibilidad para mejorar institucionalidades

# Instituciones y desarrollo:

tres puntos de referencia

# 1. Instituciones y desarrollo

- El desarrollo como la reducción de la pobreza (Banco Mundial - WDR, 2000/1)
  - Oportunidad económica
  - Seguridad
  - Empoderamiento
- La centralidad de la dimensión institucional
  - Como medio
  - Como fin

- El desarrollo como reducción de la inequidad (Banco Mundial – WDR, 2006)
  - Mas allá de cualquier valor ético inherente, la equidad es interesante para el desarrollo económico porque influye en diversos ambitos institucionales:
    - La formación y la profundización de mercados
    - Niveles de inversión
    - Las instituciones que determinan calidad del mercado (policía, justicia, acceso a la ley ..)
    - El desempeño del Estado y su capacidad por gobernar
- De nuevo, lo institucional aparece como tema clave

## 2. Desarrollo territorial rural y la cuestión institucional

DTR como proceso de:

- Transformación productiva  
y
- Transformación institucional

Caracterizado por

- Sinergias entre transformaciones
- Instituciones para promover
  - Inversión
  - Inclusión económica y reducción de la pobreza
  - Inclusión socio-político

Schejtman y Berdegue 2003/7

### 3. Minería y desarrollo local: cadenas e instituciones

Como transformar la minería en desarrollo territorial?

- Cadena 1:
  - Minería, efectos multiplicadoras, demanda local
- Cadena 2:
  - Programas de responsabilidad social/desarrollo comunitario de la empresa
- Cadena 3:
  - Minería, canon minero, desarrollo

## Reflexiones:

- Falta explicitar los mecanismos causales en estas cadenas

Cadena 1: Institución: formación de mercados y de capacidades

Cadena 2: Institución: la empresa; las fundaciones; normas de confianza

Cadena 3: Institución: gobierno/sociedad civil, local y regional

- Falta mayor discusión de como:
  - Construir estas institucionalidades articuladoras
  - Asegurar sinergias (y no contradicciones) entre los efectos institucionales de cada cadena
  - Protegerlas y cultivarlas durante el proceso de expansión minera
- Y como consecuencia, este proceso les ha debilitado en muchos casos

# Expansión minera e instituciones para al desarrollo

# Expansión minera ...

Entre 1990-97

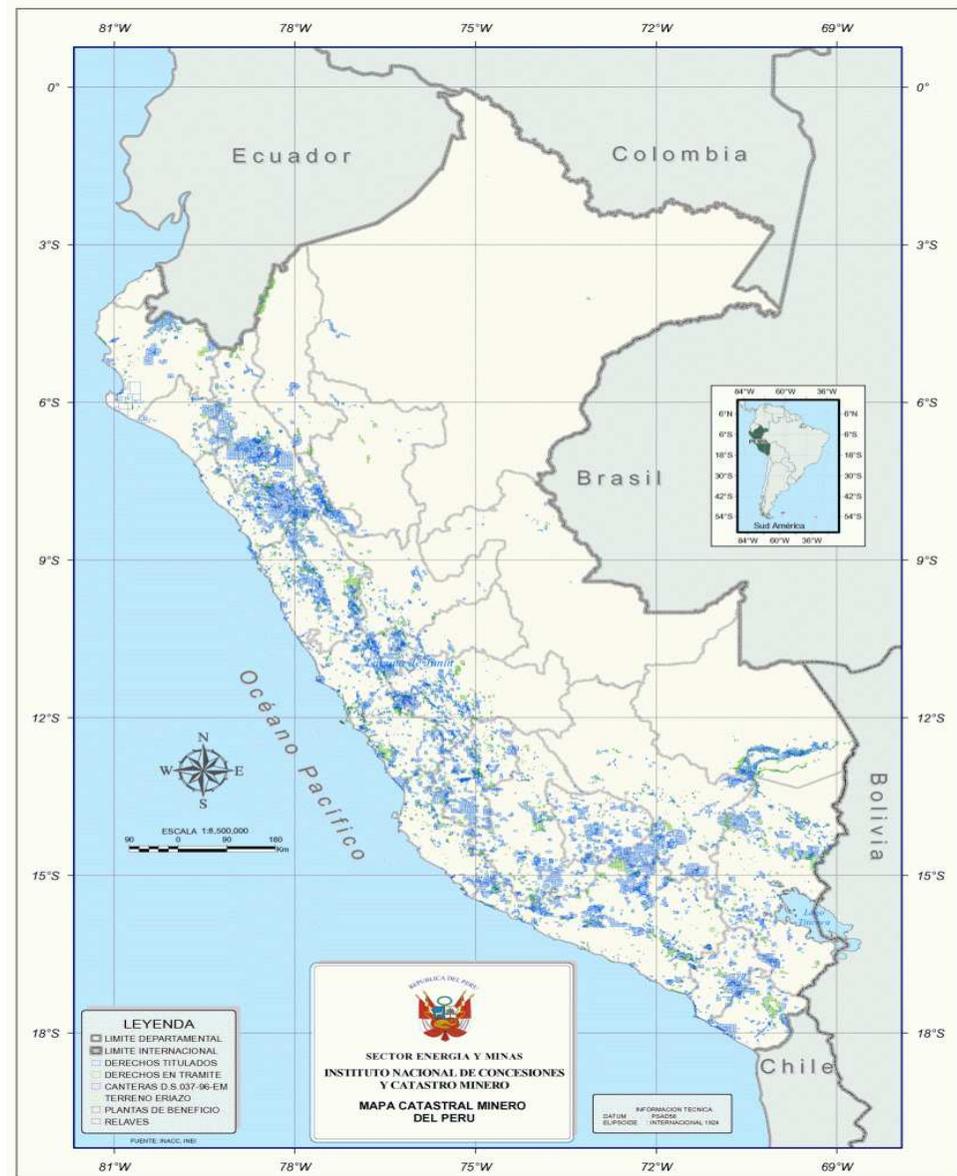
- La inversión global en exploración minera creció 90%
- en América Latina creció 400%
- en Perú creció 2000 % (Banco Mundial, 2005).

• Entre 1990 y 2001:

- 12 de los 25 mayores proyectos de inversión en minería se encontraron en ALC
- A nivel mundial, de los 10 países con mayor inversión en minería, 4 se encuentran en ALC (Chile, 1; Perú, 6; Argentina, 9; México 10) (Bridge, 2004)

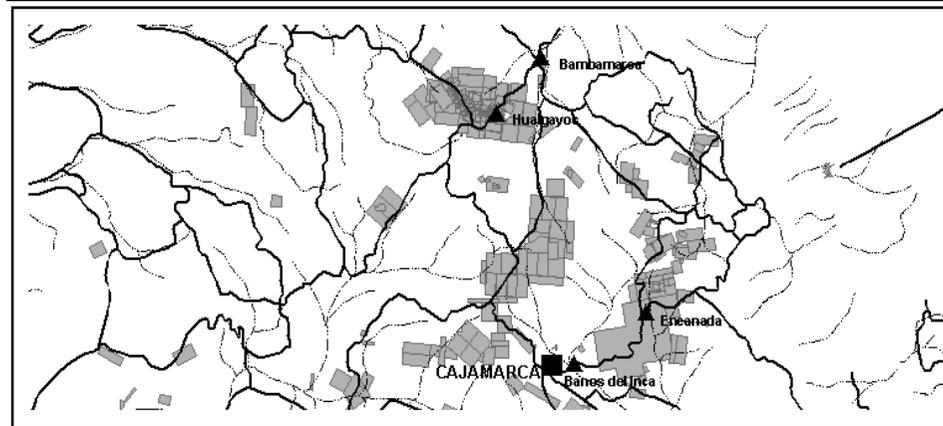
- Post-1991: la nueva economía minera peruana
  - 1990-2000, inversión minera crece 500%
  - Minería - c. 6-7% del PIB
  - 1990-2003, exportaciones de minerales pasan de US\$ 1447 millón a US \$ 4554 millón
  - > 50% de divisas generado por exportaciones mineras
  - c. 37% de la inversión directa extranjera, 2001-3 (WB, 2005)
  - expansión de:
    - explotaciones
    - concesiones

- 1990s: la area afectada por concesiones mineras crece de 4 millones a 16 millones ha.
- > la mitad de las comunidades campesinas del Peru han sido afectadas de una u otra manera por la minería

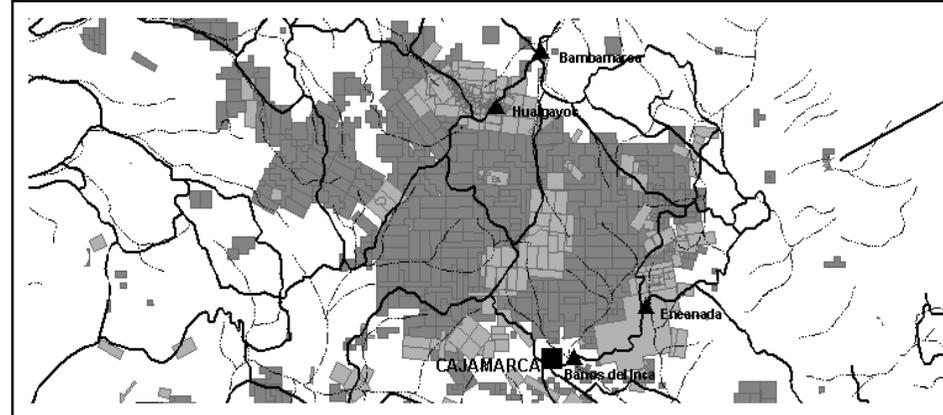




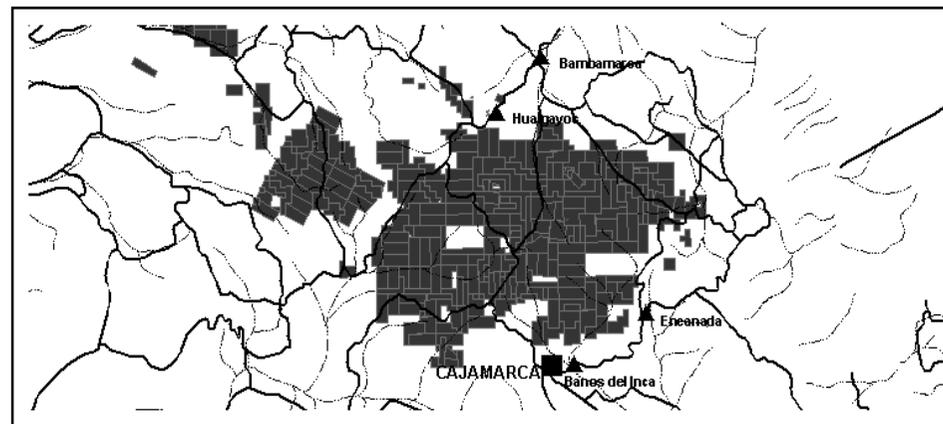
Pre-1991



1991-20003



MYSA 2003



# 1. Geografías de neoliberalización institucional

- La expansión minera ha servido como vehículo para una (neo)liberalización progresiva de distintas instituciones rurales (ej. cambios en los derechos de acceso y de control de recursos naturales)
- Un proceso de transformación territorial
  - Incluye un cambio societal amplio donde el poder de entidades privadas y los derechos que adquieren se hacen marcadamente visibles
  - Al mismo tiempo, la presencia del Estado en espacios rurales se achica y acarrea consecuencias para la resolución de agravios y conflictos bajo formas democráticas
  - Lenta privatización de espacios públicos
  - Llegada de nuevos circuitos económicos a áreas rurales

## 2. Minería y geografías de incertidumbre

- Que significan estos mapas?
  - Concesiones  $\neq$  minas
  - Concesiones implican ***incertidumbre*** para las poblaciones y autoridades locales
  - Concesiones vienen acompañadas con nuevas intervenciones en los mercados locales de tierras
  - Riesgos para modos de vida existentes
- Nuevos mapas de incertidumbre, riesgo y conflicto social potencial

### 3. Minería, conflictos y nuevos movimientos

- Dos vías de acumulación (David Harvey, 2005)
  - Por explotación (relaciones laborales)
  - Por desposeimiento
- Movimientos sociales: respuestas al desposeimiento (en términos de calidad y cantidad) de:
  - Tierra y territorio
  - Otros recursos naturales
  - Formas de vida
  - Derechos
  - Valor monetario

- Estos movimientos contestan
  - El control y uso de recursos, y la ocupación del espacio
  - La relación entre la minería y las estrategias de vida existentes
  - Como se debería valorizar distintos tipos de recurso natural
  - Qué se considera como un nivel de riesgo aceptable en un proceso de desarrollo
  - La distribución social y espacial de costos y beneficios implicados por la minería
  
- Contestan modelos de desarrollo
- Politicizan el desarrollo

- Lados “oscuros” de movimientos sociales
  - Co-existencia de distintas visionés dentro de movimientos
    - Desáfio: manejar estas diferencias
  - Relaciones de poder (clase, etnicidad, norte-sur, ....) dentro de los movimientos sociales
  - Culturas de desconfianza
    - Lazos fuertes, lazos débiles
    - Dificultad de construir alianzas
  - Clientelismos internos y externos

- Cambios en las geografías de concesión e inversión están generando nuevos ciclos de conflicto y contestación
- ¿Existen las instituciones para manejar este conflicto social y transformarlo en una fuerza positiva que promueve el DTR *sensu* Schejtman y Berdegue?

## 4. Minería y institucionalidades comunales

- Desarticulación/desintegración?
- Resulta de la confluencia de tres tendencias que se originan cuando se redefinen las economías políticas locales de esta manera.
  1. hacia una creciente individualización y aparición (o reforzamiento) de relaciones conflictivas entre residentes
  2. hacia un incremento en la incertidumbre y la vulnerabilidad de las estrategias de vida de las poblaciones rurales, debido a cambios en el acceso a los activos naturales
  3. hacia una profundización de relaciones de clientelismo

## Damonte y Bury:

- Las comunidades pierden acceso a ciertas zonas de producción
  - efectos van desde la intensificación agraria hasta la 'descampesinización'
- Los fondos de compensación recibidos han tenido poco impacto en el bienestar familiar
- La migración campo-ciudad ha sido complicada y a veces dolorosa
- El efecto de la minería en las estructuras sociales y políticas locales:
  - Luchas internas por recursos, liderazgos y la posibilidad de derivar beneficios económicos
  - Las propias comunidades participan activamente en este proceso de debilitamiento institucional

- Clientelismos promovidos por distintos actores quienes buscan ampliar sus bases para poder ganar estos conflictos
  - Clientelismos y las empresas mineras
  - Clientelismos, gobierno y partido político
  - Clientelismos en los movimientos sociales
    - Organizaciones paralelas y encontradas
    - Clientelismo no promueve desarrollo

# 5. Expansión minera, esfera pública y ciudadanía

- Esfera pública: donde debatir el desarrollo
- Gran falta de información en la población local
- Una esfera pública debilitada – ¿cómo tener un debate racional?
  - Efectos en la prensa
  - Efectos en la asociación libre
  - Efectos (reales y percibidos) en las instituciones judiciales y policiales
- Falta de capacidad por ejercer voz y derechos
- Actores externos tampoco logran obtener respuestas del gobierno central
- En varios casos (ej. Río Blanco) los instrumentos legales y canales democráticos no han funcionado para la población local

## 6. Gobierno central e institucionalidades locales

- Distintas caras del estado central: cf.
  - Presidencia, MINEM
  - Defensoría del Pueblo
  - MAG/INRENA
- Resistencia palpable de muchos actores claves en el estado central a:
  - La creación de una entidad ambiental autónoma
  - Zonificación ecológica
- ¿Implicaciones de recientes posturas del estado para:
  - La legitimidad local del estado
  - Confianza ciudadana en el estado
  - Confianza en los procesos democráticos y de dialogo
  - Niveles de incertidumbre local?

# Conflicto social y la construcción de instituciones

- Disputas sobre territorios
  - Su desarrollo, su ocupación, su gobernanza
- Múltiples ejes de disputa
  - Entre empresas, comunidades y movimientos
  - Entre sociedad y estado
  - Dentro de comunidades y movimientos
- Debilitamientos institucionales
  - de la esfera pública
  - de la confianza
  - de sinergias estado-sociedad
  - de la capacidad por acción colectiva de la sociedad local en su conjunto
  - de la democracia

- En el lenguaje del DTR la expansión minera ha traído
  - Transformaciones productivas no muy incluyentes (cf. CEPAL – Martine Dirven)
  - Transformaciones institucionales que
    - No promueven inclusión
    - Complican la posibilidad de alianzas
    - Debilitan el capital social y la capacidad de acción colectiva

- Por esto, la conclusión:
  - Las consecuencias/implicaciones institucionales son de mayor importancia que las ambientales
  - Sin una resolución de estos problemas institucionales, no será posible:
    - Resolver problemas ambientales
    - Promover mayor desarrollo en base a la minería
    - Decir que la minería ha fortalecido la democracia

# Se puede re-construir instituciones desde el conflicto?

- Tilly: la protesta y la construcción del estado europeo
- La protesta y la construcción del estado
  - La protesta ha abierto debate sobre temas que requieren atención
    - Ej. El debate sobre la autoridad ambiental independiente
  - Cotacachi, gobierno local y la sinergia estado-sociedad

- El tema institucional hay que enfrentar como un problema de *confianza*, no de *capacidades*
- Como reconstruir confianza?
  - Juegos repetidos
    - Aprender a confiar
    - Demostrar que se puede ganar algo sin violencia
  - Reglas claras y poderes/funciones separados
  - Reglas que permiten la posibilidad de intangibilidad
  - Apertura de lazos débiles