

Anthony Bebbington⁺

LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LOS RECURSOS RURALES: APRECIACIONES A PARTIR DE LOS CONFLICTOS MINEROS EN LATINOAMÉRICA

Debate Agrario 42: 31-78

Este artículo fue preparado durante un proceso electoral nacional arduamente disputado cuyos resultados dividieron al país. Por un lado hubo un voto concentrado en gran medida en Lima Metropolitana y la costa peruana —donde se encuentra el grueso de las grandes ciudades peruanas y su agricultura de exportación—. El otro voto se concentró en las otras dos megaregiones ecológicas del Perú: las serranías andinas, un área de ciudades intermedias, de agricultura de pequeña escala (campesina e indígena) y una economía minera en proceso de expansión rápida ; y la selva del este, una zona de tierras bajas de agricultura tropical, de extracción de hidrocarburos y madera, de colonización procedente de la sierra y de poblaciones indígenas cuyos territorios sufren crecientes presiones por la invasión y la expropiación *de facto*. En la segunda vuelta electoral (mayo del 2006), el voto de la sierra y la selva fue para un candidato que demandaba un cambio radical, que habló contra el sistema y que exigió controles más severos y una mayor carga impositiva sobre un sector minero altamente rentable y, en gran medida, de propiedad extranjera. El voto de la costa, y sobre todo el de Lima, por otro lado, respaldaron a un candidato que demandaba más continuidad, la promoción de las exportaciones agrícolas (tanto en la costa como en la sierra), y mayor (pero también más responsable) inversión minera.

¿Qué tiene que ver la elección nacional peruana con el tema de este artículo: “las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales”? Sugiero dos maneras en las que es relevante

⁺ Estoy agradecido al Center of Land Policy Studies and Training y al Lincoln Institute of Land Policy por la invitación para preparar este artículo. Una versión en inglés aparecerá en un libro que será editado por el Lincoln Institute. Agradezco también al Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) por brindarme un ambiente tan agradable mientras preparaba este documento. Gracias a Denise Humphreys Bebbington, Jim Riddell, Gary Cornia y a los participantes en la conferencia por sus comentarios. El artículo se basa en diferentes conjuntos de trabajos realizados a lo largo de los años, pero en particular en una investigación financiada por el International Development Research Centre (Canadá) por medio de su programa sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Medioambiental y Desarrollo Rural Territorial, un programa coordinado por Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; y una Beca (Professorial Fellowship) del Economic and Social Research Council, número RES-051-27-0191.

y ayuda a enmarcar la discusión aquí presentada. Primero, los recursos naturales ocuparon un lugar prominente en estos argumentos electorales bajo la forma de debates acerca de los roles que deben jugar la minería y la extracción de hidrocarburos en el desarrollo nacional. Fueron apasionadas las posturas acerca de cuántos impuestos y regalías debía pagar la minería, sobre la medida en la que la inversión extranjera directa (IED) en la minería debía estar sujeta a la regulación y control del Gobierno (si es que no nacionalizada), y acerca de lo imperioso de hacer de la minería una fuerza que promueva formas incluyentes de desarrollo rural (y no un mero vehículo para la extracción de los recursos naturales y la transferencia de ganancias a actores y lugares ubicados lejos del punto de extracción). En muchos sentidos, este fue también un debate acerca de cuánto puede permitirse que la extracción de una forma particular de capital natural dañe otras formas de capital natural (tierra y agua), y acerca de en qué medida (y mediante qué mecanismos) este capital natural extraído debe transformarse en diferentes formas de capital rural (humano, financiero, físico...). Fue un debate acerca de la relativa ‘sustituibilidad’ de estas diferentes formas de capital, y sobre cómo esta sustitución debe ser definida y manejada, y por quién.

Esto conduce al segundo punto. El voto de la sierra fue uno enfadado, que reflejaba una sensación profundamente sentida de que las poblaciones serranas, rurales y provinciales habían tenido poca participación en la formulación de los debates, las políticas o los conceptos del desarrollo en el Perú. Pareció ser un voto contra el predominio metropolitano, blanco, costeño y de elite en estos debates, y una demanda por una mayor participación de la sierra en la determinación de qué recursos naturales debían ser aprovechados y dónde debía ser reinvertida la ganancia que ellos generan.

En estos distintos sentidos se encontró una resonancia entre estas elecciones y varios de los temas constitutivos de este artículo. Primero, los roles que los recursos rurales deben cumplir en la sociedad pueden ser un tema profundamente contencioso. Segundo, importa enormemente de quiénes son las ideas que llegan a dominar los debates y políticas nacionales sobre cómo han de ser empleados estos recursos. Tercero, algunos grupos en la sociedad dominan e influyen en la definición de estas discusiones e ideas mucho más que otros. Cuarto, en estos debates —e aun si el término sostenibilidad no sea empleado explícitamente—, grupos diferentes tienen ideas bastante distintas acerca de lo que constituye un manejo sostenible de los recursos rurales. Para algunos grupos, la extracción a gran escala de los recursos del subsuelo puede ser considerada como un uso sostenible de recursos, en la medida en que algo del ingreso derivado sea pagado como ingreso tributario y luego invertido nuevamente en la formación de otros recursos; para otros, en cambio, si tal extracción implica un cambio permanente en, y una

pérdida de, otros recursos paisajísticos, hídricos ó financieros (este último mediante flujos de capital desde el Perú al Norte global), es imposible que tal extracción pueda ser concebida como manejo sostenible de recursos.

Con estas observaciones contemporáneas en mente (y sobre las que volveremos más adelante), la estructura básica del artículo es lo siguiente. La siguiente sección explora, critica y elabora marcos para pensar acerca de la sostenibilidad y los recursos rurales. Primero presenta dos marcos relacionados: uno que opera en el nivel agregado (regional y nacional), el otro en el de la unidad doméstica. La discusión explora de que manera marcos basados en un concepto de activos, ó de "capitales", puedan contribuir a una comprensión de los factores sociales que subyacen a la sostenibilidad de los recursos rurales. En particular, sugiere que estos marcos dejan pendientes una serie de preguntas que deben ser centrales en cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad. Entre otros asuntos, no consideran cómo es que en algunos contextos —y no en otros— ciertas *cosas* llegan a ser vistas como *recursos* o *mercancías*; cómo es que distintos actores (operando a diferentes escalas) determinan los objetivos que estructuran el uso de estos *recursos*. Tampoco consideran de qué manera estos actores (nuevamente a distintas escalas) llegan a definir los términos de intercambio entre diferentes activos —cómo deciden que la pérdida de un monto dado de un bien X puede justificarse por la ganancia en otro monto del bien Y. Finalmente, no consideran cómo es que los recursos llegan a estar desigualmente distribuidos—.

A partir de tales reflexiones, la segunda sub-sección añade dos conceptos geográficos que, sugiero, deben ser centrales en estas discusiones. Estos son los conceptos de *espacio* y *escala*. La discusión en esa sección sugiere, primero, que estos conceptos son también centrales respecto de la forma de pensar la sostenibilidad “rural”. En efecto, nos conducen a cuestionar cualquier intento de pensar la sostenibilidad rural sin considerar también las interacciones campo-ciudad dentro de territorios más amplios, o las relaciones entre un territorio dado y los actores y procesos que operan a otras escalas de análisis. La introducción de conceptos de escala y relaciones de escala también abre una reflexión acerca de las redes económicas y sociopolíticas mayores que atraviesan las localidades y las vinculan a localidades a menor ó mayor distancias del recurso en cuestión, y la influencia de tales redes en las formas de control, manejo y sostenibilidad de recursos y medios de vida particulares.

Estas dos sub-secciones levantan el espectro de una serie de procesos sociales y relaciones sociales que parecen merecer más atención en cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Por lo tanto, la tercera y última sub-sección se centra en un tipo particular de actor —los movimientos sociales— que en muchos casos

hacen visibles estas dimensiones sociales contenciosas. En particular, este análisis explora: de qué manera los marcos referidos a los medios de vida y los activos/capitales ayudan explicar por qué surgen esos movimientos; y hasta que punto un análisis de estos movimientos sociales también pueda contribuir a una reflexión analítica sobre la sostenibilidad y las relaciones entre tierra y territorio.

En la siguiente sección se exploran estas ideas en términos empíricos para el caso de áreas afectadas por rápidos incrementos de las inversiones externas en la extracción de recursos naturales. Los ejemplos —que se basan en nuestras investigaciones recientes y en curso¹— exploran las dimensiones sociales que rodean a los conflictos sobre uso de los recursos, conflictos que son desencadenados por tales formas de desarrollo. En esencia, ellos dejan en claro cómo es que cualquier noción de manejo sostenible de recursos rurales es en sí misma una construcción social, que diferentes actores tienen diferentes comprensiones del rol de la tierra en tales estrategias para la sostenibilidad, y que los procesos por medio de los cuales ciertas nociones de sostenibilidad y tierra devienen predominantes son en sí mismos sociales, caracterizados tanto por el conflicto como por la colaboración y el diálogo. Si bien los ejemplos provienen de Latinoamérica, una vez considerados en el contexto de las relaciones espaciales y escalares más amplias dentro de las cuales se encuentran incluidos los lugares discutidos, ellos se convierten rápidamente en casos que son, al mismo tiempo, latinoamericanos, globales y multiregionales. A partir de estas discusiones empíricas, el artículo se cierra con una discusión final de las "dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales".

MARCOS CONCEPTUALES Y MOVIMIENTOS SOCIALES: ELEMENTOS PARA PENSAR LAS DIMENSIONES SOCIALES DE LA SOSTENIBILIDAD

CAPITALES Y SOSTENIBILIDAD

"Haciendo que el desarrollo sea sostenible"

Durante la década de 1990, uno de los giros más interesantes e influyentes en las maneras como los estudios sobre el desarrollo discutían los recursos fue el de experimentar con el uso de un lenguaje de diferentes formas de "capital". En ese sentido, uno de los primeros enunciados fue el de Ismail Serageldin y Andrew Steer² —por entonces, respectivamente, el Vicepresidente del

¹ Realizadas por Jeffrey Bury, Denise Humphreys Bebbington, Jeannet Lingan, Juan Pablo Muñoz y Martin Scurrah.

² Serageldin, Ismail y Andrew Steer, editores: "Making Development Sustainable: From Concepts to Action". Environmentally Sustainable Development, Occasional Paper Series n.º 2. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

Banco Mundial para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible y el Director del Departamento Medioambiental del Banco—. El enunciado nació, en parte, a partir de un esfuerzo de Serageldin para sugerir formas alternativas de evaluar la "riqueza de las naciones", un esfuerzo influido en primer lugar por el trabajo de Herman Daly sobre el capital natural y, subsiguientemente, por la promoción del concepto de capital social identificada con el politólogo Robert Putnam. Daly había contribuido a introducir las nociones de capital natural en la Vicepresidencia —con el fin de instar al Banco a pensar más críticamente acerca del valor del medio ambiente y acerca de los costos del daño medioambiental ocasionados por sus operaciones—. Mientras tanto, Putnam³ acababa de sostener —sobre la base de un trabajo en Italia— que un recurso subvaluado en el desarrollo era el de capital social que existe bajo la forma de normas y redes de reciprocidad en la sociedad. Este capital social, sugirió él, estaba directamente implicado en la producción del capital económico (y, en términos más generales, de formas de gobernanza más transparentes y responsables). Dejando de lado los debates posteriores⁴ que cuestionaron los argumentos de Putnam acerca de la causalidad, la idea encontró tierra fértil en el Banco, y en particular en la Vicepresidencia de Desarrollo Ambientalmente Sostenible, que ya había experimentado con el concepto de capital natural, y era en sí misma la unidad responsable para el trabajo en desarrollo social del Banco.⁵

Serageldin tomó estas ideas y sugirió que una evaluación más completa de la riqueza de las naciones debía incluir los *stocks* nacionales no solo de capital financiero y fijo, sino también de capital humano, natural y social. El argumento fue que las mediciones del PNB/PBI y del ingreso per cápita, por sí mismas, no podían dar real cuenta de la riqueza. Esta tenía que ser evaluada en términos de varios tipos de activos capital. Por cierto, faltaba poco para relacionar esta discusión con una reflexión sobre la sostenibilidad. En su publicación de 1994, Serageldin y Steer⁶ sostuvieron que la sostenibilidad podía ser mejor pensada en términos de las combinaciones e intercambios entre el capital producido, el capital natural, el capital humano y el capital social. Ellos sugirieron que era posible conceptualizar los niveles de sostenibilidad en términos de las reglas que gobiernan la sustitución entre estos diferentes *stocks* de capital. Un

³ Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

⁴ Tendler, Judith: *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

⁵ Bebbington, Anthony, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson y Michael Woolcock: "Exploring Social Capital Debates at the World Bank", en *Journal of Development Studies* n.º 40 (5), pp. 33-64, 2004.

⁶ Serageldin y Steer, *op. cit.*, 1994.

concepto "débil" de sostenibilidad, argumentaban ellos, consideraría el desarrollo como sostenible en la medida en que se incrementara todo el *stock* de capital, independientemente de las sustituciones que ocurrieran entre los diferentes tipos de capital. Esto, por lo tanto, calificaría como sostenible una forma de desarrollo que reduzca el capital natural en una escala masiva, siempre y cuando este produzca suficientes capitales humano, producido y social para contrarrestar este costo. En el otro extremo, una noción "absurdamente fuerte" de sostenibilidad no permitiría que se redujera el capital en ninguna de estas formas —para ser capaces de hablar de *desarrollo* sostenible, el *stock* en su conjunto tendría que crecer sin pérdida en ninguna de las formas individuales de capital—. Entre ambos extremos, Serageldin y Steer ubicaron dos nociones más pragmáticas: sostenibilidad "sensible" (en la cual el *stock* total de capital se mantiene intacto, y los procesos de desarrollo evitan el agotamiento de cualquier *stock* de capital particular más allá de niveles críticos, y puesto que tales niveles son desconocidos deberán ser definidos conservadoramente y monitoreados con sumo cuidado), y sostenibilidad "fuerte" (la que implicaría mantener intactos cada uno de los componentes del capital, lo que significa que si el capital natural es destruido en un lugar, debería ser reemplazado mediante un aumento de capital natural cultivado en otros sitio, como por ejemplo en los programas de captura y secuestro, y de compra y venta, de carbono).⁷ y

Por supuesto, ambas ideas están cargadas de significados (los adjetivos que los autores emplean dejan en claro sus propias preferencias) y son más heurísticas que analíticas —esto último debido a que cualquier esfuerzo por generar una métrica común con la que cada uno de estas formas de capital pueda ser valorizada estaría sujeto inevitablemente al escrutinio analítico y a la disputa política (un punto al que retornaremos más adelante)—. No obstante, el marco sigue siendo útil y provocativo (y en este sentido es una buena heurística), porque ayuda a explicitar algunos de los sentidos generales en los que las sociedades (y los subgrupos socio-políticamente distintos dentro de las sociedades) forman puntos de vista sobre los niveles de sustitución entre los diferentes capitales que pueden ser aceptables, además de los umbrales de agotamiento de cada capital mas allá de los cuales no se deberían pasar. Lo que queda por resolver es cómo son tomadas estas decisiones en la sociedad, pero antes de pasar a ese punto es necesario referirse a una elaboración particularmente fructífera de este esquema.

Medios de vida sostenibles y las formas de capital

⁷ *Ibid.*, pp. 31 y 32.

Al considerar la relativa ‘sustituibilidad’ de los diferentes tipos de capital, Serageldin y Steer⁸ parecen tener como unidad de análisis la economía regional o nacional. Sin embargo, otros autores y organizaciones han tomado los elementos básicos del mismo esquema y los han aplicado a las unidades domésticas —con la perspectiva de elaborar marcos para comprender las dinámicas y las decisiones de los medios de vida—. Este interés en los medios de vida y las estrategias de sobrevivencia tiene, por supuesto, una historia que antecede a estos experimentos analíticos de la década de 1990. Durante los años 1970-1980, la investigación basada en la teoría de la dependencia y de los sistemas mundiales estableció con frecuencia vínculos entre los procesos de subdesarrollo y la naturaleza dependiente de los medios de vida de la gente pobre. Este trabajo enfatizó la medida en la que el modelo de desarrollo restringía y socavaba los medios de vida de la gente y los recursos a su disposición.⁹ Aproximaciones más recientes, si bien no evaden las formas como los procesos de desarrollo capitalista limitan las opciones de subsistencia, han adoptado una perspectiva algo diferente. Han sostenido que un análisis cuidadoso sobre cómo la gente combina distintas estrategias en sus medios de vida puede sugerir formas en las que las grietas en el modelo de desarrollo general pueden ser re trabajadas y aprovechadas por la gente pobre y las organizaciones que trabajan al lado de ella.¹⁰ Estas aproximaciones combinan una preocupación por la agencia de la gente pobre, un interés en los

⁸ *Ibid.*

⁹ El concepto de dualismo funcional (De Janvry, Alain: *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), por ejemplo, contenía la noción de relaciones estructurales entre los sectores modernizadores y populares de la economía, en las que la economía moderna *necesitaba* de la economía popular como una fuente de mano de obra barata, víveres, activos y servicios. Similares ideas caracterizaron el trabajo de estrategias urbanas de sobrevivencia, y adquirieron una fuerza particular en las críticas de la autoconstrucción de viviendas y de la interpretación de De Soto de la economía informal. (Bromley, Ray: “Informality, de Soto Style: From Concept to Policy”, en C. A. Rakowski, editor: *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*, pp. 131-152. Albany: SUNY Press, 1994. Bromley, Ray and Christopher Gerry, editores: *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. New York: John Wiley, 1979. Soto, Hernando, de: *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row, 1989; 1.ª edición en español: 1986).

¹⁰ Chambers, Robert: “Sustainable Livelihoods, Environment and Development: Putting Poor Rural People First”. Discussion Paper 240. Brighton: Institute of Development Studies, 1987. Chambers, Robert y Gordon Conway: “Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century”. IDS Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies, 1992.

recursos que sustentan los medios de vida y un reconocimiento de las formas en que las instituciones y estructuras afectan sus opciones.

Algunas de tales aproximaciones se centran particularmente en las formas como la gente obtiene acceso a —y control sobre— una diversidad de recursos combinándolos en diferentes formas con el fin de alcanzar sus aspiraciones.¹¹ Tales marcos se centran en “lo que tienen los pobres antes que en lo que no tienen”,¹² y comprenden las estrategias de vida como los modos en los que la gente gana acceso a estos activos, los combina y los transforma en busca de sus necesidades y aspiraciones (véase el Gráfico 1). En particular, tienden a enfatizarse los siguientes tipos de activos:¹³

¹¹ Véase, por ejemplo, Bebbington, Anthony: “Social Capital and Rural Intensification: Local Organizations and Islands of Sustainability in the Rural Andes”, en *Geographical Journal* n.º 163 (2), pp. 189-197, 1997. Bebbington, Anthony: “Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty”, en *World Development* n.º 27 (12), pp. 2021-2044, 1999. Carney, Diana, editora: *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* London: Department for International Development, 1998. Mosser, Caroline: “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, en *World Development* n.º 26 (1), pp. 1-19, 1998, p. 1. Scoones, Ian: “Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis”. Working Paper n.º 72. Brighton: Institute for Development Studies, 1998. Zoomers, Annelies: *Linking Livelihood Strategies to Development: Experiences from the Bolivian Andes*. Ámsterdam: Royal Tropical Institute/Center for Latin American Research and Documentation, 1999. Existe un cierto sesgo hacia las aplicaciones rurales de estas aproximaciones basadas en activos a los medios de vida. Esto quizá no deba sorprender: no solo revela las raíces intelectuales de tales aproximaciones (en la investigación sobre sistemas agrícolas, etcétera), sino que también puede reflejar el trabajo para el cual están hechos tales enfoques —en particular, han sido empleados para llamar la atención sobre la creciente importancia de las dimensiones no agrícolas de la vida y la economía rural, y de la cada vez menor importancia (en términos relativos) de los recursos naturales de los medios de vida rurales (Escobal, Javier: “The Determinants of Nonfarm Income Diversification in Rural Peru”, en *World Development* n.º 29(3), pp. 497-508, 2001. Reardon, Thomas, Julio Berdegue y Germán Escobar: “Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications”, en *World Development* n.º 29 (3), pp. 395-410, 2001. Zoomers, *op. cit.*, 1999). Indirectamente, también han sido incluidos en dichas discusiones sobre extensión agrícola y transferencia de tecnología que ha implicado —o sostenido directamente— que, para las familias rurales más pobres, los recursos públicos serían mejor gastados en educación (directamente o por medio de bonos) que en extensión agrícola (López, Ramón: *Determinants of Rural Poverty: A Quantitative Analysis for Chile*. Technical Department, Rural Poverty and Natural Resources, Latin America. Washington, D. C.: World Bank, 1995).

¹² Moser, *op. cit.*, 1998, p. 1.

¹³ Bebbington, *op. cit.*, 1999.

- Capital humano: Los activos que uno posee a consecuencia del cuerpo de uno, incluyendo conocimiento, salud, habilidades, tiempo, etcétera.
- Capital social: Los activos que uno posee como consecuencia de las relaciones de uno con otros y de la participación de uno en organizaciones. Este capital social también facilita el acceso a otros recursos.
- Capital producido: Tanto los activos físicos (infraestructura, tecnología, ganado, semillas, etcétera) como los activos financieros (dinero, capital de trabajo y activos fácilmente convertibles en dinero).
- Capital natural: La calidad y cantidad de los recursos naturales a los que uno tiene acceso.
- Capital cultural: Los recursos y símbolos que uno tiene a consecuencia de las estructuras sociales dentro de las cuales uno está inmerso.

Además de contar con una amplia visión de los activos de los que las personas dependen, algunos de estos marcos tienen también una extensa visión acerca de lo que la gente busca en sus medios de vida —o, dicho en otros términos, lo que ellos producen cuando transforman estos activos—. Así, estos marcos trabajan con una visión multidimensional de la pobreza¹⁴ y la aspiración.¹⁵ El marco presentado en el Gráfico 1 transmite la noción de que por medio de sus prácticas y estrategias de manejo de recursos, la gente busca no solo generar un ingreso material, sino también busca crear significados y ampliar sus capacidades sociopolíticas. Por lo tanto, existe una relación inherente entre los medios de vida y la cultura, y entre los medios de vida y la capacidad política: los medios de vida son en y por sí mismos llenos de significados, y un cambio o pérdida de posibilidades en los medios de vida implica necesariamente un cambio cultural. De manera similar, un cambio en los activos a los cuales una persona tiene acceso significa necesariamente un cambio en su capacidad de participar políticamente y en los intereses que ellos perseguirán a partir de esa participación. A medida que la gente combina sus activos en búsqueda de sus objetivos, se supone que tiende a seguir aquellas estrategias de vida que: sean las más consistentes con el portafolio de activos que ellos controlan en ese momento;

¹⁴ Moser, *op. cit.*, 1998.

¹⁵ Appadurai, Arjun: “The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition”, en V. Rao y M. Walton, editores: *Culture and Public Action: A Cross-Disciplinary Dialogue on Development Policy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

reflejen tanto aspiraciones de largo plazo como necesidades inmediatas; y parezcan ser las más viables dadas las oportunidades y restricciones de las circunstancias en medio de las que viven.

Al poner énfasis en la importancia del *acceso* a los recursos, tales marcos también enfatizan las formas en las que las estructuras sociales más amplias y las instituciones del mercado, el Estado y la sociedad civil afectan este acceso y las posibilidades de la gente de transformar, reproducir y acumular sus activos (véase el Gráfico 1). La influencia del Estado en los medios de vida puede ser profunda, y es ejercida en muchas formas, por medio de: leyes que influyen sobre quién tiene acceso a los recursos; políticas y programas públicos que facilitan recursos y que influyen en las condiciones del mercado; la violencia consentida por el Estado que crea inseguridad activos y deprime las economías locales; los niveles de represión o democratización que influyen en la tendencia relativa de los grupos sociales más poderosos de apropiarse de los activos de los pobres; y así por el estilo. Las influencias de los racismos, el patriarcado y nociones predominantes de la autoridad son igualmente importantes. Las políticas económicas —que privilegia estrategias macroeconómicas particulares, así como a algunos sectores de la economía y a unas regiones sobre otras— también tienen una influencia crítica sobre lo que la gente puede hacer con sus activos y sobre sus aspiraciones de vida de largo plazo. Por ejemplo, mientras que un marco de políticas que hace poco por reducir el estancamiento de la agricultura campesina puede generar formas colectivas de radicalismo rural como respuesta, en el ámbito individual al menos es igualmente posible que lleve a estrategias familiares que pretenden sentar las bases para que sus hijos salgan de la agricultura, del campo y de regiones económicamente deprimidas—.

Dimensiones sociales ausentes

A pesar de su utilidad potencial, los marcos de Serageldin y Steer, y de medios de vida, comparten varios puntos sobre los que ellos guardan relativo silencio, pero que no obstante son centrales para cualquier evaluación de las dimensiones sociales de la sostenibilidad sobre las que manifiestan tener un interés.

Primero, si bien cada marco enfatiza que la sostenibilidad es una función de varios tipos de activo (y no solo de la tierra y los recursos naturales), y que diferentes estrategias para la sostenibilidad involucran distintas combinaciones e intercambios entre estos activos, los procesos por medio de los cuales se toman las decisiones acerca de estos intercambios quedan sin ser examinados. En el nivel individual o de la unidad doméstica, estos procesos dependerán en gran medida de la manera en que diferentes activos sean valorados tanto por el individuo como por el entorno político-económico dentro del cual ese individuo está organizando una

estrategia de vida. En el nivel colectivo (región, país, etcétera), el proceso involucra a distintos actores, cada cual con su respectiva valoración de estos activos y vinculado por relaciones sociales que confieren de hecho mucho más poder a algunos de estos actores que a otros. Así, los intercambios podrían reflejar la imposición de las valoraciones de ciertos actores, y no una decisión colectiva sobre como la colectividad quiere sustituir entre distintos activos regionales. Segundo, si bien cada marco asume la existencia de diferentes tipos de capital, no exploran cómo es que ciertas cosas, o atributos, llegan a ser consideradas en primer lugar como recursos (o formas de capital). Por ejemplo, ¿cuáles son los procesos por medio de los cuales el subsuelo deja de ser algo que meramente “está allí” bajo el suelo y comienza a ser visto como una fuente de recursos minerales o hidrocarburos —*i.e.*, como activos con un valor particular?—. ¿Cuáles son los procesos mediante los cuales ciertas prácticas culturales o formas de organización social llegan a ser valorados o, por otro lado, dejan de tener valor? O, nuevamente, ¿cómo es que cierto cuerpo de conocimientos empieza a ser visto como un recurso o un bien antes que simplemente como parte de una cultura, tradición? Cada uno de estos procesos modifica cualquier decisión subsiguiente acerca de los intercambios aceptables o necesarios entre activos de capital y, por lo tanto, deviene formativo de subsiguientes prácticas de manejo de recursos. Y, para los propósitos de este artículo, cada uno de estos procesos es inherentemente social y en muchos sentidos discursivo. El valor de, digamos, determinados cincuenta kilómetros cuadrados en una tierra de cabecera de aguas, con vegetación de bosque montano húmedo, ubicada en territorio comunal, y con depósitos de cobre en el subsuelo, depende en gran medida de, por ejemplo, en qué medida el debate previo, la actividad mediática y el desarrollo curricular en esa sociedad han llegado a definir los valores relativos que las sociedades atribuyen a la biodiversidad, las especies en peligro, los paisajes, los minerales y la cultura indígena. En otros términos, el mismo pedazo de tierra puede tener funciones y significados muy distintos, dependiendo de quien lo está valorando y con que fin.

Se aplican similares anotaciones con referencia a la tercera vacía que sufren estos marcos. Mientras que cada uno asume un gran objetivo al que están orientadas las acciones, ellos no se refieren a los procesos mediante los cuales llega a ser definido este objetivo. Así, por ejemplo, en los marcos de medios de vida, ¿a través de cuales cálculos y procesos sociales es que las personas determinan los significados que ellos quieren que sus vidas satisfagan y el balance relativo entre estos significados, el empoderamiento personal y la seguridad material? Y en el marco de Serageldin y Steer, ¿cómo es que se define el proyecto colectivo de “desarrollo” cuya relativa sostenibilidad ha de ser mejorada, y quién lo define? Esta definición es clave, pues influirá en lo que se consideren aceptables como niveles de sustitución entre diferentes activos,

el tipo de sostenibilidad que las sociedades perseguirán, y los “umbrales críticos” por debajo de los cuales la sociedad no permitirá que se reduzcan determinados activos.

Cuarto, y finalmente para nuestros propósitos, estos marcos prestan escasa atención a la distribución social de estos diferentes capitales. Si bien algunos marcos de medios de vida hacen explícito el sentido en el que estructuras e instituciones gobiernan el acceso a —y la seguridad y la productividad de— los activos, la distribución socialmente diferenciada de estos activos —y, por tanto, de las opciones de vida que tienen diferentes individuos— no recibe la atención que debería. Un efecto de esto consiste en subestimar las maneras en las que diferentes medios de vida están estructuralmente e institucionalmente relacionados entre sí. Los regímenes de propiedad, por ejemplo, determinarán cuales actores puedan o no aprovechar recursos específicos en sus medios de vida.

Buena parte de esto puede ser vista como algo obvio y gaseoso a la vez. Sin embargo, estos procesos sociales definen, para cualquier actor y colectividad dada: los recursos que tienen a su disposición para manejar y sostener; los objetivos hacia los que orientarán estas estrategias de manejo y sostenibilidad; y las relaciones sociales por medio de las cuales algunos actores en la sociedad tendrán mucho más poder que otros para determinar todo esto. Tal como sugieren las elecciones en el Perú, estos son temas relevantes, contenciosos y candentes para aquellos que sienten que tienen menos recursos que manejar, quienes están en desacuerdo con las ideas actualmente hegemónicas acerca de con qué fines deben ser manejados los recursos y quienes creen que ellos han tenido poco que decir para definir ya sea estos objetivos o estas distribuciones. Tal como se plantea en la siguiente sección, ciertos procesos sociales —en particular aquellos que involucran el surgimiento de movimientos sociales— han ayudado a dar mayor visibilidad a estas dimensiones sociales de la sostenibilidad.

EL ESPACIO Y LA ESCALA EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS RURALES

"Rural" es tanto un concepto social como uno espacial. En términos sociales, invoca una noción de baja densidad poblacional, actividades económicas en las que los recursos naturales cumplen un papel importante como factor de producción (por medio de la agricultura, el turismo, el manejo del patrimonio cultural, y así por el estilo) y una serie de atributos y prácticas culturales. En términos espaciales, alude a una noción de lugares que están ubicados más allá de los asentamientos humanos concentrados de determinado tamaño¹⁶ y se caracterizan por extensiones importantes de paisajes cultivados o "naturales".

¹⁶ Cuya definición censal varía entre los países.

En muchos casos, el término "rural" también transmite una cierta concepción de escala. "Local" parecería ser la escala más instintivamente asociada con lo rural, una asociación que se manifiesta por el uso en mucha literatura una noción, algo extraña, de "gente local". Los proyectos de desarrollo rural, las iniciativas participativas de manejo de recursos naturales o los proyectos de investigación hablan repetidamente acerca de consultas con la "gente local", como si alguna gente en algunas partes del mundo no fuera local. Este empleo de "local" con frecuencia está en sí mismo imbuido de significados sociales, y parecería implicar a gente que tiene más conocimiento fundamentado, más derecho a tener que decir algo sobre cómo se deberían usar los recursos en lugares determinados, más nobles, más legítimos, más auténticos. Tales asociaciones espaciales y escalares vinculadas con la palabra "rural" son muy cuestionables. En efecto, en años recientes la investigación sobre medios de vida ha demostrado la magnitud en la que muchos medios de vida "rurales" ya no son fundamentalmente agrarios, sino más bien involucran un rango de actividades no agrícolas, muchas de las cuales tienen componentes claramente urbanos —debido a la migración, o a las estrategias para ganar acceso a la escolaridad u otros servicios, o porque las familias están realizando una transferencia sostenida de sus inversiones desde el espacio rural al urbano¹⁷—. En el mismo sentido, una corriente de pensamiento crecientemente fuerte en los debates sobre desarrollo rural sostiene — en esencia— que ya no es útil pensar en el desarrollo *rural*. Por el contrario, el centro de atención debe ponerse en la comprensión de los procesos por los cuales se da el desarrollo en territorios mayores que incluyen espacios tanto rurales como urbanos.¹⁸ Esta orientación es ya un pilar de la estrategia y política de desarrollo rural del Banco Interamericano para el Desarrollo, y es también prominente en el pensamiento de agencias como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Estos enfoques ponen énfasis en los nexos – vía cadenas productivas, remesas etc.. - entre las economías "rurales" y otras economías urbanas y, nacionales. Ellos también insisten, de manera creciente, en que para que se dé un proceso de desarrollo territorial, estos vínculos económicos entre los espacios "rurales" y los mercados dinámicos deben ser profundizados, y que se requiere construir instituciones de modo que esta profundización sea facilitada, y que los residentes rurales más pobres estén en condiciones de participar en las transformaciones económicas que la profundización del mercado generaría.

¹⁷ Reardon, Berdegú y Escobar, *op. cit.*, 2001.

¹⁸ Schejtman, Alejandro y Julio Berdegú: *Desarrollo territorial rural*. Washington, D. C. y Roma: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2003.

Por lo tanto, ya sea que el foco de atención se encuentre en los medios de vida rurales o en las opciones de desarrollo económico de los territorios rurales, la tendencia es a quitarle énfasis a la propia idea de lo rural y, en cambio, a pensar en vínculos, redes y cadenas en las que los procesos económicos atraviesan el espacio, vinculan a actores en diferentes localidades y aportan recursos a estas dinámicas económicas. Así, el espacio relevante para pensar acerca de los recursos rurales deja de ser rural, y deviene regional y de múltiples capas; y la escala para pensar acerca de “lo rural” deja de ser local y deviene multiescalar —o quizá multilocal—.

Varias consecuencias parecen derivarse de estas observaciones. Una es que quizá no tiene sentido hablar de “recursos rurales”. Más bien, los recursos están insertados en redes que atraviesan una serie de lugares e involucran a una serie de actores. En efecto, para volver a un punto de la sección previa, en gran medida estas redes determinan los procesos por medio de los cuales una “cosa” en las áreas rurales se convierte en un “recurso”. De hecho, en muchas instancias puede darse el caso de que algo nunca sea un recurso rural —más bien, pasa de ser una “cosa rural” a ser un “recurso regional/nacional/multilocal”—. Este es claramente el caso de los minerales e hidrocarburos, pero también el de ciertas maderas, plantas y paisajes.

Segundo, los cálculos que influyen en el manejo de estos recursos no se hacen solamente en un espacio rural. Obviamente los mercados, los precios y las políticas de otros países ejercen una gran influencia. Pero los mercados distantes no son las únicas influencias en estas prácticas de manejo de recursos en un espacio “rural” determinado. El uso y control del agua “rural” están (y lo estarán crecientemente) afectados por las demandas de agua urbanas e industriales —demandas que todavía son tramitadas y hechas efectivas tanto por las burocracias y las leyes como por los mercados—. De manera similar, las valorizaciones realizadas en algún otro lugar de la biodiversidad, la diversidad cultural, los paisajes y otras “cosas” crean de manera similar vínculos que por lo tanto afectan directamente el uso de las cosas rurales colocándolas en redes más amplias que convierten estas cosas en recursos. Algunas de estas redes podrían operar por medio de mercados (como en el caso del turismo, por ejemplo), y otras, de jerarquías y burocracias (como en el caso de las organizaciones internacionales de conservación).

Tercero, y directamente vinculado, los actores “relevantes” en el manejo de los recursos rurales se vuelven cualquier cosa menos rurales. En casos que discutiremos en la sección empírica, una pequeña muestra de los actores relevantes que influyen en el uso de los recursos rurales incluirían a empresas financieras e intermediarias que operan en las bolsas de valores de Toronto, Nueva York, Londres y Filadelfia; a los activistas medioambientales de un abanico de tendencias políticas que operan en San Francisco y en Washington D. C., miembros del Congreso en el Perú y Ecuador, activistas de derechos humanos y de desarrollo en Londres,

Boston, Quito, Lima y Colorado, compañías con sede legal en Londres, Denver y Vancouver, el grupo del Banco Mundial —así como, por supuesto, un conjunto de ministerios nacionales—.

Nuevamente, esto puede parecer obvio, pero, sea cual fuere el caso, el punto importante es que los espacios y escalas relevantes en los que se determina la sostenibilidad de los recursos rurales va mucho más allá de lo rural, y son múltiples —con, por lo mismo, múltiples actores involucrados—. Si bien esto brinda oportunidades, también hace que un muchísimo más amplio rango de valoraciones tienen que ver con determinados recursos (además de las valoraciones realizadas por aquellas gentes que viven más cerca de ellos), y, como resultado, incrementa la posibilidad de conflictos respecto de cómo deben ser manejados los recursos rurales y por quién, y con qué fines.

Tales redes y las formas como ellas afectan el uso de los recursos rurales solo recientemente han pasado a ser un objeto de investigación seria. Más aun: se ha investigado sobre todo acerca de redes de activistas y redes vinculadas a las agencias multilaterales de desarrollo (trabajos significativos incluyen los de Keck y Sikkink, y Fox y Brown).¹⁹ Se ha progresado mucho menos en la comprensión de aquellas partes de estas redes que operan por medio de empresas, mercados de valores, mercados de capitales de riesgo, y así por el estilo. Se ha hecho incluso mucho menos para comprender las formas en las que distintos tipos de redes coexisten e interactúan entre sí —y, nuevamente, lo realizado se ha centrado más en las interacciones que las redes de activistas y movimientos sociales han tenido con los bancos multilaterales, y mucho menos en sus interacciones con los actores del mercado internacional—.

Una excepción importante e interesante en este sentido es el trabajo de la antropóloga Anna Tsing.²⁰ Tsing explora las maneras en las que la madera y los minerales en Indonesia se convierten en recursos dentro de los circuitos económicos internacionales, y las redes, ideas e imágenes que son movilizadas en estos procesos. Al mismo tiempo, rastrea las relaciones existentes entre los activistas ambientalistas que operan desde diferentes "nodos" en estas mismas redes —activistas en localidades provinciales en Indonesia, en Yakarta y en las Américas—. Nuevamente, como reflejo de la dificultad relativa del acceso a distintos informantes, las redes de activistas son analizadas más profundamente que aquellas que vinculan a los actores del mercado, pero, aun así, su habilidad para adentrarse en cada una de ellas le

¹⁹ Keck, Margaret y Katherine Sikkink: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. Fox, Jonathan y David Brown, editores: *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press, 1998.

²⁰ Tsing, Anna: *Friction: An Ethnography of Global Connections*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

permite rastrear cómo es que las actividades de estas diferentes redes interactúan entre sí y, en última instancia, influyen en las formas en las que son manejados, extraídos, protegidos, disputados, intercambiados y sostenidos los recursos distribuidos a lo largo y ancho del archipiélago indonesio.

Tsing emplea el término "fricción" para referirse a estas interacciones, y lo hace en un doble sentido. El primero consiste en que las redes de activistas plantean una cierta fricción a los procesos de mercado, de manera que disminuyen o modifican su fluidez de operación. El segundo sentido en el que ella usa el término se refiere a la fricción dentro de las redes de activistas ambientalistas —tensiones tanto entre actores que trabajan a la misma escala espacial, así como, y especialmente, entre actores que operan a diferentes escalas (o diferentes puntos a lo largo de la red)— . Estas fricciones pueden surgir por un conjunto de razones, incluidas las tensiones por quién ejerce más influencia en el establecimiento de las agendas para la acción local y las agendas para las campañas internacionales; quién determina el uso de los recursos; la existencia simultánea de relaciones de solidaridad y auditoría; la coexistencia dentro de las redes de agendas conservacionistas y agendas de justicia medioambiental; y así por el estilo. Sin embargo, sean cuales fueren las explicaciones específicas en cualquier caso dado, la existencia de estas tensiones refleja el hecho más general de que a lo largo de estas cadenas de solidaridad y activismo existe una serie de actores —ubicados a distancias físicas y sociales bastante diferentes respecto de los recursos naturales particulares— que tienen una influencia (y el propósito de expandir tal influencia) sobre las formas en las que la tierra y los recursos naturales son empleados, y las formas en las que este uso es debatido. La sostenibilidad de los recursos rurales pasa a estar nuevamente —tanto en las redes de activistas como en las económicas— sujeta a actores que operan en un rango de escalas y por medio de amplios espacios, algunos muy alejados de los recursos y la tierra en cuestión.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA SOSTENIBILIDAD: VISIBILIZANDO LAS DIMENSIONES SOCIALES

Al hablar de las redes internacionales de activistas y de las formas como estas interactúan con las redes económicas y, juntas, afectan a los recursos rurales, Tsing²¹ llama la atención al lugar del activismo y la movilización social como parte de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Lo que estos movimientos hacen es, en parte, defender una noción particular de sostenibilidad —en general, una noción relativamente fuerte, para emplear los

²¹ *Ibid.*

términos de Serageldin y Steer—. ²² Como tales, ellos constituyen también uno de los actores que luchan por definir los conceptos de sostenibilidad que en última instancia darán forma a las políticas y a las decisiones políticas acerca del uso de recursos. Sin embargo, estos actores internacionales (multiescalares) con frecuencia interactúan con formas más localizadas de movilización social que también pretenden influir en las formas en que los capitales son sustituidos unos por otros, así como en la distribución social de los costos y beneficios asociados con estos procesos de sustitución de capitales. En muchos casos estas movilizaciones más localizadas pueden ser útilmente comprendidas en términos de los marcos de medios de vida basados en activos, discutidos antes, aunque, tal como veremos, sus acciones también revelan, y en algún sentido compensan, los vacíos presentes en estos marcos.

Medios de vida, desposeimiento de recursos y movilización social

Tal como ya se señaló, los medios de vida son una función de los activos y las estructuras, y una fuente de subsistencia, ingreso, identidad y significado. ²³ Algunos movimientos sociales buscan por sobre todo ampliar o mantener las bases de activos de la gente. Movimientos con esta orientación pueden involucrarse: en actividades de manejo directo de recursos; en actividades que proporcionan nuevos recursos, o que complementan los ya existentes; y en actividades que implican la transformación de los recursos (vía mercadeo, procesamiento, etcétera). Nos hemos analizado estas organizaciones en otras publicaciones ²⁴ —en esta sección nos centramos en aquellos movimientos sociales que, en cambio, emergen para oponerse a los patrones de control y acceso de recursos y, en algún sentido, para resistir los procesos económicos que conducen al desposeimiento de activos—. ²⁵ La aparición de tales movimientos puede ser comprendida como un intento por defender los medios de vida, los activos y el territorio, ²⁶ desafiando las

²² Serageldin y Steer, *op. cit.*, 1994.

²³ Bebbington, *op. cit.*, 1999. Scoones, *op. cit.*, 1998.

²⁴ Bebbington, Anthony: “Organizations and Intensifications: Small Farmer Federations, Rural Livelihoods and Agricultural Technology in the Andes and Amazonia”, en *World Development* n.º 24 (7), pp. 1161-1178, 1996. Bebbington, Anthony: “Social Capital and Rural Intensification: Local Organizations and Islands of Sustainability in the Rural Andes”, en *Geographical Journal* n.º 163 (2), pp. 189-197, 1997.

²⁵ Harvey, David: *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003. Hickey, Sam y Sarah Bracking: “Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice?”, en *World Development* n.º 33 (6), pp. 851-865, 2005, p. 853.

²⁶ Escobar, Arturo: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

estructuras, discursos e instituciones que impulsan y permiten su explotación y desposeimiento (o, en otros términos, como un esfuerzo por sostener una forma particular de controlar y manejar los recursos antes que otra).²⁷

En Latinoamérica, a lo largo de la última década los movimientos con estas características han crecido en importancia para responder a las crecientes inversiones en extracción de recursos rurales impulsadas por la creciente demanda mundial por minerales (especialmente del Asia del Este y del Sur), por incrementos en los precios de los minerales y los hidrocarburos, y por los cambios tecnológicos que han vuelto muchos depósitos antes sin interés en propuestas tecnológicamente explotables y comercialmente viables. Como consecuencia de estos diferentes cambios, la frontera económica y tecnológica para la industria extractiva ha sido empujada profundamente hacia territorios ya ocupados. Esto trae nuevas amenazas a los recursos materiales y culturales que subyacen los medios de vida de la población, y suscita nuevos tipos de movimientos —unos que se enfrentan a los temas de desposeimiento—.

Los reclamos de los movimientos ante estas formas de desposeimiento pueden ser comprendidos en términos de los marcos explorados antes. Esto es, surgen para oponerse a los términos de intercambio cuando una forma de capital es sustituida por otra, y/o para oponerse a los niveles por debajo de los cuales ciertos recursos (agua, tierra, vida silvestre...) son reducidos como consecuencia de la actividad industrial extractiva. Por su parte, las empresas y los gobiernos responden ya sea diciendo que los movimientos no tienen necesidad de preocuparse (que la reducción no ha transpuesto niveles críticos), o que la reducción del capital natural está siendo más que compensada por ganancias en el capital financiero (en la forma de inversión empresarial) y en capital humano y físico (como resultado de inversiones de programas de responsabilidad social empresarial o de programas del Gobierno financiados por los impuestos generados por las industrias extractivas). Estos empates entre las empresas y los movimientos reflejan, por tanto, luchas acerca de quién debe definir los niveles aceptables de sustitución entre formas de capital, y en este sentido politizan una de las dimensiones sociales sobre las que Serageldin y Steer guardan silencio. Al mismo tiempo, los movimientos objetan la distribución

²⁷ Para el caso específico de los Andes peruanos, Gavin Smith ha explorado, por medio de una densa etnografía con mucho detalle histórico, las muchas formas en las que se vinculan la resistencia y los medios de vida (Smith, Gavin: *Livelihood and Resistance*. Berkeley: University of California Press, 1989). Para una discusión más general de este vínculo, véase Bebbington, Anthony: "Livelihood Transitions, Place Transformations: Grounding Globalization and Modernity", en R. Gwynne y C. Kay, editores, *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, pp. 173-192. London: Arnold, 2004.

social de las pérdidas y ganancias creadas por la extracción de recursos —nuevamente dejando en claro una dimensión social no explicitada en estos marcos—.

Si bien los movimientos pueden compartir una preocupación general en torno del desposeimiento, es posible que todavía exista en y entre ellos mucha diversidad en cuanto a los tipos *específicos* de desposeimiento a los que se oponen. De manera similar, actores dentro de los movimientos pueden ofrecer críticas distintas, y tener diferentes propuestas para políticas alternativas.²⁸ Estas alternativas pueden variar desde un rechazo total a la extracción de recursos y los conceptos de gobernanza y sostenibilidad que esta extracción implica, hasta demandas por una mayor participación en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos y una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la explotación de estos. Algunos grupos dentro de los movimientos pueden estar dispuestos a tratar con las empresas mineras, mientras que otros no lo estarían de ningún modo. Algunos preferirán estrategias de negociación, otros de confrontación y acción directa.

Podemos plantear la hipótesis según la cual las posiciones y estrategias que predominan en los movimientos tendrán consecuencias distintas para los tipos de negociación y articulación que en última instancia se dan entre los movimientos y las industrias extractivas, y, por lo tanto, para las formas de manejo de recursos rurales que surgen de estas articulaciones. En un extremo uno puede imaginar la existencia de movimientos con posiciones unificadas y sólidas, como reflejo de una sensación de que ellos están siendo desposeídos tanto de una forma de vida como de algo con mucho valor económico, y que no están por tanto dispuestos a negociar. En otro extremo, uno puede imaginar la existencia de movimientos cuya preocupación sea la de negociar la mejor compensación por el desposeimiento y/o mayores garantías que la *calidad* de los activos locales será protegida, movimientos que dejarían de oponerse una vez que la industria extractiva haya puesto en funcionamiento planes para la remediación ambiental y la compensación social.

Es importante no ser románticos acerca de tales movimientos, porque ellos fracasan con la misma frecuencia con la que tienen éxito. De hecho la tendencia hacia el fracaso refleja una fragilidad inherente a los movimientos, una que tiene que ser comprendida en términos de sus dinámicas internas y de los contextos en los cuales operan. Los movimientos están constituidos por corrientes distintas, agrupaciones de actores, liderazgos locales y organizaciones. Como resultado, mantener unido el proceso de un movimiento en torno de una agenda compartida por

²⁸ Perreault, Thomas: “From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia”, en *Antipode* n.º 38 (1), pp. 150-172, 2006.

la sostenibilidad es un logro tremendamente difícil y siempre frágil, más aún si tomamos en cuenta que estas fuentes internas de debilidad pueden verse agravadas por factores externos. De hecho, mientras que los medios de vida de muchas personas pueden verse amenazados por el desarrollo de las industrias extractivas, otras personas saldrán ganando en la medida en que las inversiones y las formas de sustitución entre distintos tipos de capital promovidas por la industria también creen nuevas oportunidades. Esto puede conducir fácilmente a situaciones en las que la movilización social que surge para oponerse al desarrollo de la industria extractiva exista al lado de formas bastante distintas de movilización que busquen defender y apoyar a la industria (y que muy bien pueden recibir apoyo directo y estímulo de la propia industria). El efecto que tal situación puede tener, en última instancia, en el manejo de recursos, depende en gran medida del poder relativo de los distintos actores, y de la importancia relativa de la industria extractiva tanto dentro de la economía nacional como de la regional. Ahí donde la industria es mucho más importante, uno esperaría que el Estado y otras fuerzas sociales estén más decididos a cuestionar, deslegitimar y reprimir a los movimientos sociales, y, en términos más generales, a exponer sus fragilidades internas. De manera similar, cuantos más recursos se hallen a disposición de otros actores económicos, estos estarán en mejores condiciones para profundizar las fracturas inherentes a los movimientos. A un nivel más general de abstracción, en esta triada de relaciones entre movimiento, empresa y Estado podría muy bien ocurrir que el resultado de los conflictos sobre qué tipo de sostenibilidad y combinaciones de medios de vida han de ser perseguidos, gire alrededor de la medida en la que las agencias estatales, en última instancia, se identifiquen con un conjunto de reclamos por sobre otro.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, REDES DE ACTORES Y CONFLICTOS POR LA SOSTENIBILIDAD

En esta sección se explora un caso particular que arroja luces sobre algunos de los temas levantados en las secciones previas, y que sirve para aterrizar algunas de estas reflexiones más abstractas de lo que pueden considerarse las dimensiones sociales de la sostenibilidad. El caso es el de una forma particular de desarrollo de industrias extractivas —minería a gran escala en el Perú. El Perú tiene una larga historia de extracción de minerales. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, como resultado de una serie de cambios en los códigos de minería y de tributación —ligados a la implementación más amplia de un modelo neoliberal de manejo económico en el Perú—, la industria minera se ha expandido rápidamente.²⁹ Según Bury, para el

²⁹ Bridge, Gavin: “Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform”, en *The Professional Geographer* n.º 56 (3), pp. 406–421, 2004.

año 2000, tres departamentos del país tenían entre el 30% y el 50% de su territorio bajo denuncias mineras, y otros siete tenían entre el 20% y el 30% en esa misma condición; y en 2007, Cooperación estima que los territorios de 55% de las comunidades campesinas del país se ven afectados por actividades mineras.³⁰

De la mano con el crecimiento de la inversión en industrias extractivas han aparecido niveles de movilización social y conflicto igualmente impactantes.³¹ En muchos sentidos, estos conflictos pueden ser entendidos como confrontaciones entre diferentes modelos de sostenibilidad. En un sentido muy simple, las empresas mineras y el Ministerio de Energía y Minas manejan un concepto de sostenibilidad de recursos que permite una sustitución sustantiva entre diversas formas de capital, así como cambios significativos en las combinaciones de activos sobre los cuales se construyen los medios de vida rurales (cambios que en esencia forzarían a muchas familias a orientarse a nuevos tipos de vida). Ellos también —de alguna manera en contra de las sugerencias de Serageldin y Steer— manejan nociones optimistas acerca de la magnitud en la que capitales particulares pueden ser reducidos antes de trasponer los niveles críticos. Aquellos que se oponen a este desarrollo minero —tanto movimientos locales como redes más amplias de activistas— trabajan con conceptos más fuertes de sostenibilidad, permiten menos sustitución entre capitales y son, de lejos, más conservadores y tienen mayor aversión al riesgo en los tipos de reducción de capital que ellos considerarían aceptables.

Estos conflictos sobre modelos de sostenibilidad han involucrado a un amplio rango de actores que operan a diferentes escalas. De manera bastante similar a la descrita por Tsing³² encontramos, por un lado, redes que congregan a mineros, inversionistas, bolsas de valores y ministerios de Minería y Economía. Los actores en estas redes buscan denodadamente promover la minería y los modelos de sostenibilidad que esto implica. Argumentan también que las decisiones sobre si la minería debe continuar deben tomarse a escala nacional (antes que local), sobre la base de que la minería es una prioridad nacional. Por supuesto, la sustitución y la reducción de capitales es fácil de aceptar a este nivel, porque quienes toman las decisiones no experimentan los efectos de las sustituciones en sus propios medios de vida.

³⁰ Bury, Jeffrey: Mining Mountains: “Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods and the New Peruvian Mining Industry in Cajamarca”, en *Environment and Planning A* n.º 37 (2), pp. 221-239, 2005; Jose de Echave "Mining in Peru: between the transformation of conflicts and the programmatic challenge" Presentación al taller Territory, Conflicts and Development in the Andes, Manchester, Inglaterra, 22 de octubre, 2007.

³¹ Defensoría del Pueblo, 2007 *Informe Extraordinario: Los Conflictos Socioambientales Por Actividades Extractivas En El Perú, Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

³² Tsing, *op. cit.*, 2004.

Por otro lado se encuentran un rango de activistas de organizaciones de movimientos sociales que operan a diversas escalas y que cuestionan las formas actuales que han asumido los proyectos de extracción minera. Los actores de estas redes exigen desde una minería más responsable hasta la eliminación total de la minería —y estas diferentes opciones reflejan sus respectivas comprensiones sobre la sostenibilidad—. Tales redes congregan a actores internacionales —*e.g.*, Oxfam, Friends of the Earth International, grupos ambientalistas con base en San Francisco, grupos de derechos humanos y de derechos indígenas y otros—, así como ONG locales y nacionales y organizaciones sociales. Las organizaciones indígenas-campesinas de nivel nacional y regional son también prominentes en estas redes, y tienden a sostener que la tierra y el subsuelo deben ser entendidos como territorio antes que como recursos. Como tales, han sostenido crecientemente que estos espacios deben ser manejados para sostener los territorios indígenas antes que con una perspectiva de extracción de capital natural y construcción de otras formas de capital. Por su parte, estas redes tienden a argumentar que las decisiones acerca de las formas de sostenibilidad por ser buscadas deben ser tomadas ya sea a niveles internacionales (donde se encuentra mayor énfasis en la protección del patrimonio común de la humanidad) o a niveles locales (donde la gente se ve afectada directamente por la sustitución y reducción de capital impulsadas por la minería).

En el Perú, durante la última década han interactuado y se han enfrentado variantes de estas redes en un conjunto de proyectos de desarrollo de industrias extractivas. En algunos casos, los enfrentamientos han conducido a una ligera modificación de los efectos de la minería en el manejo de recursos y la formación de capital — por ejemplo, han llevado a que las empresas empiecen a seguir prácticas más cuidadosas de manejo ambiental o programas de responsabilidad social más amplios que invierten tanto en formación de capital humano como en desarrollo de empresas locales—. En otros casos los enfrentamientos han tenido efectos mucho más significativos en el manejo de recursos rurales.

Experiencias como esta sugieren varios puntos importantes acerca de las formas en las que estas diferentes redes de actores, que se expanden a través de distintas localidades y escalas, influyen en el manejo de recursos. Primero, estas redes contribuyen a convertir cosas en recursos, y también ayudan a darles distintos valores a estos recursos; segundo, cada una de estas redes influye en las formas como se enmarcan las discusiones acerca del manejo de recursos —de hecho, existe algo así como una pelea entre ellas por determinar los términos del debate sobre lo que constituye la sostenibilidad y la forma en que los recursos deben ser mejor manejados en el Perú—; y tercero, incluso si ciertas redes y actores tienden consistentemente a tener más poder

que otros, siempre existe un elemento de contingencia en la forma en que estas relaciones de poder funcionarán y en los efectos sobre el manejo de recursos que se derivan de esto.

La siguiente discusión comparativa de dos regiones en el norte del Perú, cada una afectada por la minería, explora con algo más de detalle cómo operan estas redes, y algunos de los factores que parecen determinar los efectos definitivos de sus interacciones en el manejo de recursos.³³

El primer caso proviene del departamento de Cajamarca. La mina estudiada —a la que nos referiremos como MYSA— es una propiedad conjunta de Newmont Mining Corporation (una multinacional con sede en Denver, Colorado), con una participación del 51,35%, la empresa peruana Compañía de Minas Buenaventura, con una participación del 43,65%, y la Corporación Financiera Internacional (CFI), con el 5%. MYSA es una mina particularmente importante, no solo porque es la mina de oro más grande de Latinoamérica,³⁴ sino también porque fue la primera inversión extranjera directa de gran escala que se hizo en el Perú luego de la década de 1980, una década perdida debido a la hiperinflación y la violencia interna.

El segundo caso —que reúne dos experiencias distintas— proviene del departamento de Piura, que se ubica entre Cajamarca y la costa pacífica del Perú. La primera experiencia proviene del pueblo de Tambogrande, y la segunda de las provincias serranas de Huancabamba y Ayabaca. En cada instancia, el caso es de una (hasta el momento) “no-mina”. Es decir, se trata de casos en los que la exploración minera todavía no ha podido progresar hacia una explotación minera, en parte debido a las formas en las que estas actividades de exploración han catalizado procesos de movilización social que surgieron para resistir la conversión de la tierra en minería.

La comparación entre estos dos casos nos ayuda a reflexionar acerca de las condiciones bajo las cuales los movimientos sociales tienen más o menos efecto sobre las industrias extractivas y los tipos de uso de tierra y paisaje que producen. En efecto, la comparación es una de extremos —entre un caso en el que el movimiento social ha sido poco menos que un espectador de la creación de la mina de oro más grande de Latinoamérica, y otro (el de Tambogrande) en el que la movilización ha tenido como efecto que —por el momento— un paisaje agrario sea todavía un paisaje mayormente agrario, y que la tierra sea aún usada principalmente para la agricultura y

³³ Para mayor información sobre el primer caso, ver A. Bebbington (ed.) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centro Peruano de Estudios Sociales, 2007; y sobre el segundo caso, ver A. Bebbington, M. Connarty, W. Coxshall, H. O'Shaughnessy, M. Williams *Minería y desarrollo en el Perú con especial referencia al Proyecto Río Blanco*. Lima: IEP, PSG, Oxfam Internacional, CIPCA, 2007.

³⁴ Inicialmente, sin embargo, la empresa insistió en que la mina sería pequeña.

el asentamiento humano. ¿Qué tendrá que decirnos esta comparación acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales?

CAJAMARCA, LA TRANSFORMACIÓN DE LOS RECURSOS RURALES Y EL SURGIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DÉBIL

La adquisición de tierra es central para el éxito de una minería a tajo abierto por la razón obvia de que tales operaciones requieren que la mina tenga los derechos de la superficie y del subsuelo. La tierra, sin embargo, ha sido desde hace mucho un tema de contienda política en los Andes y, en efecto, el programa de adquisición de tierras de MYSA desencadenó los primeros estruendos de descontento con la mina. No obstante, y de manera interesante, los estruendos no se debieron tanto a la pérdida de tierras en sí misma, sino a las condiciones bajo las cuales la tierra estaba siendo adquirida. Las quejas surgieron por los precios pagados, por la indebida presión ejercida sobre las familias para que vendan sus tierras, y por los casos en los cuales personas vendían tierras que no eran suyas. La primera estación para estas quejas fue la parroquia ubicada en el área más afectada por las actividades iniciales de la mina. El sacerdote sirvió para vincular las quejas con la oficina diocesana de derechos humanos, así como con otras organizaciones de derechos humanos en el Perú —organizaciones que a su vez presentaron las quejas ante MYSA y ante Newmont en Denver—.

Si bien la Iglesia local cumplió un papel inicial que consistió en vincular a las comunidades con distintas organizaciones de un proto-movimiento social, esto pronto llegó a su fin, cuando el sacerdote fue enviado a Roma. En este punto, sin embargo, otro actor empezó a asumir este rol articulador. Este actor fue la naciente federación de rondas campesinas, grupos campesinos de vigilancia cuyo propósito inicial había sido la protección contra el robo de ganado y, más tarde, garantizar la seguridad en las comunidades, fundamentalmente durante los tiempos de la violencia rural en el Perú.³⁵ Un conjunto de personas activas en la federación se vieron afectadas por las actividades de expansión y compra de tierras de la mina, y la federación pasó a ser un vehículo para enfrentar estos impactos adversos. La FEROCAFENOP empezó así a organizar protestas en Cajamarca y luego desarrolló vínculos con grupos ambientalistas internacionales (en particular de los Estados Unidos), quienes también ayudaron a involucrarla en actividades de incidencia en el país del Norte. En el proceso, sus quejas pasaron a ser más visibles tanto en términos nacionales como internacionales, aunque los activistas de la federación de este periodo lo recuerdan como uno en el que el apoyo y la participación internacional era, de lejos, mucho

³⁵ Starn, Orin: *Nightwatch: The Politics of Protest in the Andes*. Durham: Duke University Press, 1999.

mayor que el respaldo de la Cajamarca urbana, donde buena parte de estas protestas rurales pasaron desapercibidas y resultaron irrelevantes. De manera significativa, sin embargo, a pesar de las reivindicaciones que los campesinos y la federación planteaban a la mina, la protesta durante este periodo no estuvo tan orientada a librarse de MYSA cuanto a demandar una relación diferente entre la mina y las comunidades: una relación caracterizada por la compensación justa, un trato más cordial y una mayor participación en los beneficios que la mina estaba generando. En otras palabras, ellos estaban buscando una relación en la que el capital natural de la mina (*i.e.*, oro) y el de la comunidad (*i.e.*, tierra) se convertirían en montos mayores de las otras formas de capital sobre la que los miembros de la comunidad tendrían control y sobre la base de los cuales ellos podrían construir medios de vida adaptados y mejorados.

Mientras tanto, las preocupaciones acerca de la mina empezaban a crecer en la ciudad de Cajamarca —no tanto por alguna simpatía con la demanda de las comunidades rurales sino más bien por la evidencia acumulada de que la mina empezaba a tener efectos adversos en las fuentes rurales del agua potable de la ciudad—. Un derrame de mercurio en el año 2000 consolidó aun más estas preocupaciones, que ganaron asimismo una mayor atención internacional debido a un video altamente exitoso (apoyado financieramente y distribuido por varias organizaciones internacionales de activistas) que documentó el derrame. Grupos medioambientalistas urbanos se encontraron de alguna manera fortalecidos por estos eventos.

Durante la misma época en la que la mina cometió estos errores, públicamente visibles, en el manejo de recursos rurales, MYSA finalmente tuvo éxito en canalizar parte del financiamiento de su programa de responsabilidad social a FEROCAFENOP,³⁶ la federación que había sido por mucho tiempo el principal rostro organizado de la oposición rural en contra de las acciones de la mina. Esto socavó inmediatamente la legitimidad y poder de la federación y, como una consecuencia directa, el anclaje del movimiento social viró desde las organizaciones basadas en grupos comunales rurales a otras que tenían como bases a grupos urbanos y profesionales. En el proceso también empezaron a cambiar los discursos del movimiento. Si bien el movimiento rural de los años 1990 había sido abiertamente confrontacional, no había tenido un carácter

³⁶ Seguimos siendo incapaces de explicar la forma en que esto ocurrió. Es un caso tan lleno de recriminaciones mutuas que es difícil saber qué ocurrió realmente. Lo que queda claro es: (i) que la mina ya había invertido (por medio de sus prácticas de contratación) en encontrar caminos hacia las organizaciones del movimiento social, y, (ii) que por lo menos algunos de los líderes de la federación pensaban en garantizar una adecuada compensación a la comunidad de parte de la mina antes que en el cierre de la mina. Las dos posturas ciertamente ayudaron a hacer posible este flujo financiero.

ambientalista ni anti-minero. Había sido un movimiento más preocupado por demandar un trato justo y una compensación adecuada por las formas de desposeimiento que se habían dado en las comunidades rurales, y por una inclusión más amplia de la gente rural en las actividades de la mina. En este sentido, se podría sostener que el movimiento buscó una articulación más clara y más sinérgica de la economía minera y los medios de vida rural, y una sostenibilidad “sensible”³⁷ —antes que el modelo de desposeimiento y de sostenibilidad débil que predominó en la década de 1990—. Con el giro hacia un movimiento liderado en términos urbanos, cambiaron los discursos acerca de la sostenibilidad. Algunos grupos que exigían un ambientalismo de “sostenibilidad fuerte” demandaban una protección para el capital natural muchísimo mayor, mientras que otros simplemente pedían una mayor participación nacional y del Estado en el control de la mina y sus ganancias. En esta visión mucho más débil de la sostenibilidad, la mina seguiría reduciendo el capital natural, pero un mayor control estatal de la mina significaría que el ingreso proveniente de esta reducción sería invertido en la sociedad para ampliar la formación de capital humano y social antes que la formación de capital financiero controlado por la empresa (*i.e.*, ganancia).

Las preocupaciones ambientales permanecieron en el primer plano del debate en Cajamarca a inicios de la década del 2000, puesto que surgieron alegatos acerca de si el mercurio se había filtrado en el abastecimiento de agua o no, y si la cantidad total de este abastecimiento estaba siendo amenazada. En el centro de este último debate estaba un alegato acerca del deseo de MYSA de expandir sus operaciones en un área conocida como Cerro Quilish. Las primeras protestas campesinas en contra de la expansión a fines de los años 1990 condujeron en última instancia a una ordenanza municipal que declaró al cerro Quilish como un área protegida basándose en que era la fuente de abastecimiento de agua de las ciudades —una definición de un nivel crítico debajo del cual un componente específico del capital natural de la región no debía ser reducido—. La ordenanza fue sin embargo impugnada por MYSA, y, luego de agotar los procedimientos legales, el Tribunal Constitucional concluyó que los derechos de la mina de explorar en Quilish tenían precedencia sobre los poderes de la municipalidad de declararla como área protegida. En julio del 2004, sobre la base de esta decisión jurídica y una evaluación de impacto ambiental, el Gobierno Central le dio a MYSA el derecho a reiniciar la exploración en Quilish. De inmediato surgieron protestas y estas aumentaron rápidamente, al punto que paralizaron la ciudad de Cajamarca y la mina hasta que el Gobierno Central cambió una vez más

³⁷ Serageldin y Steer, *op. cit.*, 1994.

su posición. Enfrentada a una situación en la que su “licencia social para operar” parecía puesta en duda crecientemente, MYSA retiró su pedido de permiso para explorar en el Quilish.³⁸

A medida que se ha desplegado el proceso de movilización social en Cajamarca, este ha incorporado a un conjunto creciente de actores. Aunque unidos por una sensación general de que MYSA los ha desposeído de algo, estos actores difieren en la naturaleza específica de sus preocupaciones, que varían desde aquellas sobre amenazas al agua rural; la inquietud por el abastecimiento de agua urbana; los deseos de ver mayor participación estatal en el control y la propiedad de las ganancias de la mina; la molestia por la relativa pérdida de *status* y autoridad de la clase media y media-alta; y el descontento con la aparente impenetrabilidad de la mina y su falta de disposición a escuchar. Estas posiciones oscilan desde la anti-minería y la pro minería hasta los compromisos para gobernar la minería de distintas maneras. Asociados con cada una de estas posiciones existen puntos de vista bastante diferentes acerca de lo que constituye un uso adecuadamente sostenible de los recursos rurales. En este sentido, si bien el movimiento encauza la queja, no ha logrado canalizar ninguna propuesta alternativa y coherente para una forma distinta de sostenibilidad regional o de medios de vida – esto en cierta medida porque los actores que conforman el movimiento tienen diferentes posiciones sobre si ó no debe proseguir la minería en la región y bajo que condiciones.

La existencia de estas diferencias internas no ha significado que el movimiento no haya tenido ningún efecto sobre la relación entre minería, medios de vida y recursos rurales en Cajamarca. De hecho, la mina ha modificado algunas de sus prácticas como consecuencia de estas movilizaciones y protestas. Más aún, parece ser más sensible desde que el movimiento se “urbanizó” —pues se percibe tal protesta urbanizada en última instancia como más amenazadora que la estrictamente campesina—. Así, entre 1999 y el 2004 las inversiones de MYSA en remediación ambiental casi se triplicaron, mientras que aquellas en responsabilidad social casi se multiplicaron por nueve.³⁹ Bury ha mostrado que estos programas incrementan las bases de activos del capital financiero y humano de los medios de vida de los hogares, debilitando al mismo tiempo su capital social.⁴⁰ La protesta ha forzado también a repensar los planes de expansión de la mina, tal como se pone de manifiesto en el retiro de la empresa de Quilish. No obstante, persiste la tendencia de co-existir los programas de responsabilidad social

³⁸ No obstante, argumenta que en el futuro podría ejercer nuevamente este derecho.

³⁹ Morel, Ricardo: “¿Quién es responsable de la responsabilidad social?”. Cajamarca: Minera Yanacocha, setiembre del 2005 (mimeo). Sin embargo, las utilidades de MYSA también crecieron de manera significativa a lo largo del mismo período.

⁴⁰ Bury, *op. cit.*, 2004.

con estrategias de intimidación contra los activistas y otras personas que obstaculizan su actividad. Queda por verse hasta que punto la movilización social ha llegado a tal punto que influya en la expansión general de la minería en el centro-sur de Cajamarca. Por un lado Yanacocha no ha dejado de buscar zonas de expansión – y esta expansión, ávida de tierra y de agua, continuaría transformando las opciones de los medios de vida en las áreas directamente afectadas, principalmente por medio de los efectos de la minería sobre los activos de capital natural.⁴¹ Además, Yanacocha ha cumplido el papel de una suerte de núcleo en torno del cual se han desarrollado un conjunto de otros proyectos mineros, lo que ha dado lugar a la conformación de un distrito minero. Por otro lado Yanacocha reporta reducciones en sus niveles de producción y insiste en que esto es consecuencia directa de la movilización social. Al mismo tiempo, otras empresas que intentan abrir explotaciones mineras en la zona se encuentran con ciertos desafíos en iniciar programas de exploración o en traducirlos en proyectos de explotación. Por lo menos se puede decir que la movilización social en Cajamarca ha hecho que los proyectos mineros tienen que buscar nuevas formas de interactuarse con la población y de convivir con sus medios de vida existentes. Aun no se sabe, sin embargo, si la movilización, tal como se ha dado, tendrá un impacto importante en las tendencias mayores de desarrollo en la región.

PIURA: LOS MOVIMIENTOS Y LA BÚSQUEDA DE UNA SOSTENIBILIDAD FUERTE

Si bien siempre se ha pensado a Piura como una economía agrícola, la industria extractiva ha aparecido de manera prominente en la historia económica moderna del departamento bajo la forma de hidrocarburos y pesqueras. A raíz de estas experiencias, para algunos observadores la piurana es una historia en la que la extracción de recursos naturales ha estado controlada por actores externos, un proceso en lo cual el grueso de los recursos y las ganancias ha sido extraído de la región para ser consumido e invertido en otras partes. En comparación con estas experiencias, tales comentaristas perciben a la agricultura, luego de la reforma agraria, como generadora de formas de desarrollo que involucran a una porción más grande de la población, que permiten que las decisiones sobre el uso de los recursos sean tomadas en forma más cercana a la población, y que generan ingresos y productos con mayores posibilidades de que sean reinvertidos y consumidos dentro de la propia Piura.

⁴¹ Entre tanto, y tal vez de mayor importancia, el dinero gastado por MYSA en la contratación y compras locales se multiplicó por siete a lo largo del mismo período —una respuesta directa a las críticas urbanas de que la mina operaba demasiado como un enclave—. Esta respuesta aumenta enormemente la participación urbana en las actividades permanentes de la mina.

Por lo tanto, algunos ven el uso agrícola de la tierra como más inclusivo que las formas de uso de la industria extractiva. Sin embargo, el desempeño de la economía agrícola no sugiere que, por lo menos bajo las condiciones actuales, tal uso de tierras pueda, por sí solo, servir como la base del desarrollo de Piura. Así, entre 1970 y el 2004 el sector agrícola piurano creció al 1,18% anual, mientras que el PBI departamental lo hizo en 1,51%;⁴² y si bien la agricultura emplea a cerca del 37% de la población económicamente activa, da cuenta solo de aproximadamente el 11% del PBI. Las exportaciones agrícolas no superan los 100 millones de dólares anuales. Un conjunto de factores que restringen el crecimiento de la agricultura en Piura se relaciona con el manejo del agua. No es solo que ella podría ser manejada en forma más productiva en la parcela: ocurre también que, en el nivel regional, se la podría gestionar de forma mucho más estratégica. En la actualidad solo 140.000 hectáreas están bajo riego, en tanto que con los recursos actuales se podrían irrigar 200.000 Ha. Pero hay algo aun más importante: si continuaran las inversiones para los tres grandes proyectos de irrigación planificados, se podrían irrigar otras 150.000 Ha. Correa estima que esto permitiría que las exportaciones agrícolas crezcan entre 600 millones de dólares y 1.500 millones de dólares al año.

Por lo tanto, el agua es central para cualquier incremento en los niveles de producción, productividad y exportación del sector agrícola de Piura. Pero ella es también escasa, y una expansión de la frontera bajo riego requiere de inversión pública. Más aun: existen múltiples demandas para —y potenciales amenazas a— esta agua. Una de ellas es el deficientemente manejado crecimiento urbano y la gestión de residuos sólidos y aguas sucias en los centros poblados; otra es el hecho de que 33% de la superficie de tierras de Piura está hoy concesionada para un potencial uso de industria extractiva —principalmente de hidrocarburos, fosfatos y cobre—. Esto hace que el manejo planificado —estratégico— de los recursos hídricos sea una parte esencial del futuro desarrollo de Piura, lo que parece tener dos consecuencias. Primero, que la zonificación y planificación del uso de tierras debe guiar el desarrollo y servir de base para una planificación estratégica de las sinergias entre diferentes sectores de la economía departamental; y, segundo, que no tiene ningún sentido estratégico que los proyectos de industrias extractivas sean decididos proyecto por proyecto. Tal aproximación, que es la que actualmente existe en el Perú, no deja espacio alguno para la planificación estratégica del uso y desarrollo de recursos (especialmente la tierra y el agua).

⁴² Esta y la siguiente información fueron proporcionadas por Humberto Correa, profesor de Economía de la Universidad Nacional de Piura y asesor del Gobierno Regional.

La necesidad de que la planificación del uso de tierras sea funcional y legalmente vinculante es un tema urgente, porque Piura es una de las nuevas fronteras para la expansión minera en el Perú —lo que se puede apreciar a partir del mapa actual de concesiones del departamento (véase el Gráfico 3)—. A medida que las tasas de crecimiento disminuyen en otras partes del Perú, el sector minero necesita abrir nuevas fronteras con el fin de sostener estas tasas de crecimiento. La presión para usar la tierra con fines de extracción minera en una región con ninguna historia significativa de minería⁴³ ha llevado a que los actores que impulsan tal conversión del uso de tierras entren en conflicto directo con otros actores que sostienen que la tierra debe ser usada para producir paisajes agrícolas (con el argumento de que tales paisajes son social y económicamente más inclusivos) y agua (con el argumento de que se necesita el agua para impulsar el uso de estos paisajes agrícolas).

En este enfrentamiento entre dos agendas para el uso de tierras, el primer conflicto —uno que ha tenido resonancias en el ámbito latinoamericano— se dio en el pueblo de Tambogrande, cuando una empresa canadiense, Manhattan Minerals Corporation, buscó la aprobación para una mina de oro a fines de la década de 1990 y principios de la del 2000. Las operaciones de exploración de Manhattan condujeron a un período de conflicto persistente entre las poblaciones locales y la empresa entre los años 1998 y el 2003, hasta que la empresa finalmente se retiró.⁴⁴ El conflicto pasó a ser particularmente agudo porque puso a la minería directamente en contra de un asentamiento humano y de la agricultura de exportación. La mina habría necesitado la reubicación de gran parte del pueblo, y el daño potencial a una exitosa zona de agricultura bajo riego, de alto valor, orientada a la exportación, que había sido hecha posible, entre otros, gracias a anteriores inversiones del Banco Mundial en el manejo del agua. El caso por tanto se presentaba con dicotomías claras: una inversión privada que socavaba una anterior y exitosa inversión pública; un paisaje de desarrollo minero minando un paisaje agrario orientado a la exportación y que parecía ser más valioso económicamente y más inclusivo en términos de empleo; y un asiento minero que desplazaba a la gente de sus hogares.

El conflicto creció rápidamente y devino violento. El principal líder de oposición a la mina fue asesinado; el mayor escalamiento del conflicto pareció ser evitado únicamente por un referéndum para determinar el futuro de la minería en el área. Este referéndum, organizado por

⁴³ Pero con historias previas de otras industrias extractivas que han dejado poco en términos de desarrollo.

⁴⁴ Portugal Mendoza, Carlos: *Gobernanza en el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales: El caso Tambogrande*. Santiago: Grupo Chorlaví, 2005.

el Gobierno Local y respaldado por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (y en algún sentido, indirectamente, por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, ONPE),⁴⁵ contó con la participación de unas 27.015 personas, aproximadamente el 73% de los votantes hábiles. El resultado fue que el 93,85% votó en contra de la actividad minera en Tambogrande, y un 1,98% a favor (el resto fueron votos en blanco o inválidos).⁴⁶ Este modelo —el del referéndum público de la minería— ha sido desde entonces propuesto y utilizado por movimientos sociales y activistas en la Argentina, Guatemala y otros sitios como parte de sus esfuerzos para disputar los proyectos mineros.

El hecho de que el actual uso de la tierra en Tambogrande esté todavía dominado por la agricultura y por la cuadrícula del asentamiento urbano previo, y no por un sector minero en expansión, puede explicarse solo por el surgimiento de un movimiento social que terminó en esta consulta pública. Pero ¿cómo surgió este movimiento y cómo logró lo que hizo? En el centro del éxito de este movimiento estuvo el hecho de que creció desde —y tuvo éxito en construir puentes a través de— un conjunto de distintos grupos sociales en la región. En particular, construyó puentes entre los grupos urbanos y rurales (puesto que ambas poblaciones tenían mucho que perder), y también entre agricultores pequeños y grandes orientados a la exportación (nuevamente, en la medida en que cada cual percibía que tenía mucho que perder). En el proceso también atrajo al Gobierno Local al movimiento, una participación que fue crítica puesto que fue este gobierno el que tuvo el poder para convocar el referéndum. Tan importante como aquello, sin embargo, fue que este movimiento construyó vínculos con actores en Lima y más allá. A medida que se desencadenaba el proceso, los activistas en Tambogrande ganaron el apoyo de un grupo de asesores con sede en Lima (organizaciones y personas) que funcionaron como un comité técnico del movimiento social de Tambogrande. El comité brindó información, ayudó con los estudios que sostenían que Tambogrande sería más productiva en términos económicos como un paisaje agrícola que como uno minero, apoyaron con cuestiones legales y, crucialmente, ayudaron con el referéndum. Jugaron también roles importantes en establecer vínculos con actores internacionales en Norteamérica y Europa, no solo para la asesoría sino también para conseguir apoyo financiero —en particular para financiar el referéndum—. Con la ausencia de cualquiera de estos grupos, el actual paisaje de Tambogrande probablemente sería el de un emergente paisaje minero.

⁴⁵ La ONPE no apoyó formalmente en la implementación del referéndum, pero sí facilitó los registros electorales.

⁴⁶ A principios del año 2000, una encuesta encargada por Manhattan concluyó que el 84% de la población estaba en contra de la actividad minera (AMIDEP 2000, citado en Portugal, *op. cit.*, 2005).

Esta experiencia ha marcado para siempre los conflictos sobre la minería en Piura (así como en el Perú en términos más generales). Esto se refleja en otro ejemplo que viene del mismo departamento. Justo cuando estaba siendo conducido el referéndum en Tambogrande, la exploración empezaba a expandirse en otra parte de Piura —en un proyecto conocido como Río Blanco, ubicado en las provincias serranas de Ayabaca y Huancabamba—. En la medida en que el conflicto en Tambogrande no se refería tan solo al proyecto Manhattan sino a la expansión general de la minería en Piura, el ascenso de la exploración en Río Blanco habría sugerido a los activistas que mientras ellos podrían haber ganado la batalla en Tambogrande, la guerra todavía se estaba disputando —de la misma manera que le podría haber sugerido al Gobierno y al sector minero que incluso si había perdido una batalla, la guerra estaba ahí para ser ganada—. Segundo, a aquellos de Río Blanco con dudas acerca de los beneficios de la minería, la experiencia de Tambogrande les brindó un antecedente que ayudó a infundir lo que Diez denomina "el escepticismo en Huancabamba y la oposición abierta en Ayabaca" a la minería.⁴⁷ Tercero, y relacionado, el grupo de organizaciones e individuos que brindaron apoyo técnico a los activistas en Tambogrande se había transformado ahora en un grupo que respaldaba a las autoridades locales y a los activistas que criticaban la forma en la que estaba evolucionando el proyecto Río Blanco.

En un sentido muy real, por tanto, los conflictos que rodearon al Proyecto Río Blanco constituyen una repetición del caso de Tambogrande —la siguiente batalla en la misma guerra—. Así, si bien parte de este conflicto da forma a preocupaciones reales, específicas, acerca de los efectos potenciales de un proyecto minero en su área de influencia, otra parte moldea un argumento sobre si habrá o no minería en Piura, las condiciones bajo las cuales deben tomarse las decisiones acerca de tal desarrollo minero, y quiénes deben participar en esas decisiones. En este conflicto mayor, el sector minero (tanto la industria como el Ministerio de Energía y Minas y la Presidencia) se alinea en un lado, a favor de la expansión de la minería en el norte del Perú, y en el otro lado se ubica un sector de activistas que congrega a prácticamente el mismo reparto de actores que estuvieron presentes en las movilizaciones de Tambogrande: alcaldes, líderes comunitarios, ONG, partes de la Iglesia Católica y otras organizaciones rurales y urbanas acompañadas de organizaciones internacionales que brindaron apoyo moral, político, financiero y en alguna medida técnico. Más aun: este amplio movimiento demandaba que el futuro de la

⁴⁷ Diez, Alejandro: "Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú", en J. Bengoa, editor: *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago: Editorial Catalonia, 2006.

minería en Huancabamba y Ayabaca sea determinado mediante un referéndum en gran medida sobre la base del modelo de la experiencia de Tambogrande (ver Addenda al artículo).

Al momento de redactar este artículo el conflicto está en curso, y aún no se sabe si el uso de la tierra en el área de Río Blanco será sido determinado por quienes en el 2006 insistieron en que se la usase principalmente para la extracción mineral o por quienes persistieron en que su propósito principal era el sostenimiento de las fuentes de agua y los paisajes culturales agrarios.

CAJAMARCA, PIURA Y LAS DIMENSIONES SOCIALES DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS RURALES

Los conflictos en torno de las industrias extractivas ponen en relieve una serie de temas relevantes para una reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales y de los roles futuros de la tierra en la sociedad.

Un tema —quizá no tan nuevo— es que para analizar lo que le sucede a un recurso dado es importante comprenderlo en relación con los otros recursos sobre los que son construidos tanto las economías regionales como los medios de vida de la población. Los actores toman decisiones sobre cómo usar un recurso en términos de sus otros recursos, y la forma en que el uso de tal recurso podría afectar a los otros recursos a su disposición. Los actores —sean agricultores, gerentes de empresas mineras, ministros de Energía y Minas u ONG— siempre perciben los recursos en términos de su ‘sustituibilidad’ por otros. A medida que lo hacen, no obstante, ellos operan con nociones (algunas veces explícitas, otras no) acerca de cuánta sustitución es aceptable. En ese sentido, actúan con nociones de la sostenibilidad relativa de portafolios de recursos (activos), no de la sostenibilidad de recursos individuales.

Un segundo tema es que los recursos pueden ser contenciosos en términos políticos. Este es el caso particular de los recursos que han adquirido una importancia especial para uno u otro actor. Un ámbito claro en el que el control es un tema contencioso es el de los medios de vida, y cuando las bases de recursos de los medios de vida se ven amenazadas es probable (aunque no automático) que se suscite alguna forma de respuesta política y social —respuestas que con frecuencia pueden incluir la movilización social y el surgimiento de movimientos sociales—. Esto desencadena un proceso de conflicto más amplio cuyos resultados finales tienen un gran efecto en el subsiguiente uso de recursos.

Un tercer tema es que para grandes partes del mundo, el uso de los recursos ubicados en áreas rurales está influido no solo por los movimientos sociales y los actores cuyo descontento termina desencadenando estos movimientos. Está también afectado por redes de gente y organizaciones que son cualquier cosa menos rurales, redes que congregan a actores literalmente

de todo el mundo. Estos casos demuestran esto último para la minería. Pero si nuestro interés hubiese estado puesto en regiones afectadas por áreas protegidas las cosas hubieran lucido bastante similares. De manera semejante, si estuviésemos interesados en regiones incluidas en cadenas productivas que abastecen a los supermercados,⁴⁸ cadenas textiles u otras formas de agricultura de exportación, también encontraríamos redes de activistas consumidores, compradores de supermercados, ambientalistas, inversionistas, ONG y más, todos muy activos y todos teniendo algo que decir acerca de cómo debe ser usada la tierra y, por implicación, cómo que deben ser estructurados los medios de vida en lugares particulares.

Ya no es suficiente destacar tales fenómenos y señalar meramente que ellos reflejan las maneras en las que las localidades están ahora transnacionalizadas y globalizadas. Digo esto no solo porque los procesos locales y las historias locales todavía importan bastante en la determinación del manejo de recursos (tal como muestran Piura y Cajamarca). Lo digo también porque necesitamos decir mucho más acerca de *cómo y de qué maneras* esta transnacionalización afecta a los recursos y los medios de vida. De los muchos temas que requieren ser profundizados en este sentido, uno es el referido a que estas diferentes redes no solamente contribuyen a convertir las *cosas* rurales en *recursos* rurales con significado nacional e internacional. Estas redes son también dominios en los cuales se definen —y se argumenta acerca de— los propios significados que le dan un propósito al uso de estos recursos. Para los fines de este artículo se ha sugerido que estas redes son dominios en los que se debaten y refutan diferentes ideas acerca de la sostenibilidad y del rol de la tierra. También se ha sugerido que, en última instancia, las ideas de la sostenibilidad y de la tierra que devienen predominantes ayudan a fijar —desde una perspectiva política y de diseño de políticas— un *sentido común* acerca de la aceptabilidad de ciertos tipos de sustitución entre diferentes formas del capital en cualquier proceso de desarrollo. Este sentido común, por lo tanto, hace que algunas formas de uso y gobernanza de recursos rurales sean más posibles que otras. De manera similar, estas distintas redes son esferas en las que las ideas que estructuran reflexiones sobre medios de vida son debatidas y en última instancia establecidas. Aunque esto no ha sido mencionado aún, existe entre los actores que forman parte de las redes de desarrollo minero en los Andes un esfuerzo recurrente para fijar la idea de que la minería es la única opción de reducir la pobreza y fomentar medios de vida viables en áreas por encima de los 3.500 m de altitud, y que cualquier otra opción es inviable y en última instancia somete a las poblaciones rurales a una existencia que es primitiva e incluso miserable. Para zonas de baja

⁴⁸ Reardon, Thomas y Julio Berdegúé, editores: “Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges”, en *Development Policy Review* n.º 20 (4), 2002.

altitud (generalmente boscosas), los actores en estas mismas redes pretenden argumentar que la agricultura causa más daño ambiental que la minería. Por su parte, las redes de activistas sostienen otras ideas acerca de la minería y el sentido común de cómo los recursos deberían ser usados. Los casos antes tratados sugieren que en Cajamarca ellos no han tenido éxito en este sentido, mientras que en Piura (hasta el momento) sí lo han logrado, en gran medida debido a la mayor similitud de perspectivas entre los distintos activistas involucrados en estas redes.

Estas son por tanto *luchas sobre ideas* en las que los participantes tienen como meta el establecimiento de una cierta noción de sostenibilidad y de uso de tierras por sobre otra. A estas alturas, en Cajamarca son las redes mineras quienes han definido gran parte del sentido común predominante sobre la relativa sustituibilidad entre distintas formas de capital, los medios de vida que se debería promover, y el manejo de los recursos rurales; mientras que los activistas han hecho lo propio en el caso de Tambogrande. Volviendo a la segunda sección, ha sido por medio de estas redes que los términos de intercambio entre capitales, y los “significados” de los medios de vida, tierra y desarrollo, han sido definidos para estos dos espacios. Estas luchas sobre ideas y significados no son de interés por razones meramente académicas y abstractas, un tópico para entretener a los antropólogos y sociólogos post-estructuralistas —. Sus resultados tienen enormes impactos en el paisaje y en el uso de los recursos rurales.

La aludida noción de lucha también coloca otro tema en el centro de cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Esto quiere decir que cualquier reflexión sobre las dimensiones sociales debe ser también una reflexión sobre el poder y el conflicto, y que estas relaciones de poder determina gran parte de cómo son usados los recursos. Comprender el funcionamiento de este poder no es sencillo: requiere penetrar en estas diferentes organizaciones y redes. En los ejemplos mencionados, penetrar en las redes que “se aterrizan” en Cajamarca y Piura contribuyó a explicar por qué las redes de activistas en Piura han tenido mucho más poder para influir en los debates y el uso de recursos que en Cajamarca. Más aun: ello sugiere que las diferencias de poder dentro de las redes son tan importantes como las diferencias entre las redes mineras y las redes de activistas en la determinación de qué ideas acerca de la sostenibilidad y qué prácticas de manejo de recursos influyen en última instancia en lo que les sucede a los recursos rurales.

Estos casos también nos ayudan a pensar acerca de la tierra. En Cajamarca y Piura es evidente que ella es mucho más que una simple “tierra”, y que diferentes actores y redes le dan un rango de distintos significados. Por lo tanto, no es solo que el significado de la tierra ha cambiado a través del tiempo; es también cierto que en un momento dado estos diferentes significados coexisten, y pueden pasar a estar en conflicto entre sí en algún momento. El mismo pedazo de

tierra puede ser vendible o sagrado, dependiendo de quién esté viéndolo; algo que proteger o algo que excavar con el fin de acceder a lo que está más abajo. En los casos aquí discutidos algunos actores perciben la tierra como algo por ser extraído con el fin de producir riqueza mineral —dicho en breve, como un bien productivo—. Otros la ven como algo por ser labrado, también como un bien productivo, pero como uno que permite formas de producción culturalmente más resonantes y socialmente más inclusivas. Otros argumentan que la tierra (o por lo menos ciertas áreas de tierra) debe ser vista (y valorada) principalmente en términos de los servicios que brinda al ecosistema (en estos casos, fundamentalmente abastecimiento de agua). Y todavía otros, si bien menos y de manera quizá más implícita, ven la tierra no solo como tierra, sino también como territorio, un espacio que *forzosamente* trae consigo ciertas consecuencias culturales y de gobernanza. Por lo tanto, parte de lo que está sucediendo en las luchas entre (y dentro) de las redes aquí discutidas es un combate por fijar el significado de la tierra —de lo que es la tierra, para qué es, y qué conjuntos de valores y funciones deben en última instancia determinar su uso—. Los significados que pasen a ser predominantes tendrán efectos materiales importantes, y pondrán en movimiento cuerpos particulares de legislación, así como posibles maneras en los que esta tierra pueda ser gobernada, poseída y usada.

CONCLUSIONES

Quizá la dimensión *social* más importante de la sostenibilidad sea que la propia sostenibilidad es *socialmente definida*. Tal proposición puede sonar ya sea trivial o irremediamente constructivista, dependiendo de la perspectiva de cada quien. Sin embargo, el enunciado tiene consecuencias importantes para nuestro análisis, dado que centra la atención en los procesos mediante los cuales se llega a esta definición social de la sostenibilidad. Muchos de estos procesos suceden bastante alejados del lugar en el que los recursos rurales son usados. Se dan en salas de directorios, en los procesos de diseño de políticas, en el salón de clase y en la prensa. Suceden tanto en la esfera pública y en esferas más privadas —esferas donde se forman los puntos de vista acerca, precisamente, de qué es aquello que ha de ser sostenido, acerca de la naturaleza de las sustituciones por realizarse entre diferentes formas de capital y acerca de la distribución de los costos y beneficios asociados con estas sustituciones—.

Diferentes sociedades y grupos sociales dan forma a diferentes perspectivas acerca de qué es lo que debe ser sostenido, y qué es lo que debe ser sustituido. Es así que, Costa Rica, en tanto país, ha decidido no permitir el desarrollo minero sino más bien un uso de los recursos rurales que sea congruente con una ruta al desarrollo guiada por el turismo y la bio-ciencia, mientras que el Perú (por lo menos en tanto gobierno) ha optado por basar gran parte de su estrategia

macroeconómica en la extracción de minerales e hidrocarburos, incluso cuando esto ocurre en áreas de sensibilidad hidrológica, alta biodiversidad o aquellas donde habitan grupos indígenas no contactados. Un mensaje de este artículo es que resulta vital comprender cómo y por qué diferentes sociedades dan forma a estas distintas perspectivas sobre lo que debe sostenerse.

La comparación Perú/Costa Rica se da también dentro de los países. Hemos señalado los casos de Tambogrande y Río Blanco, experiencias en las que las poblaciones territoriales parecen haber construido un punto de vista sobre que tipo de desarrollo se debería sostener, mientras que las instituciones nacionales (en las esferas del Estado, el mercado y la sociedad) tienden hacia otra perspectiva bastante distinta. Parte de la discusión entre estos diferentes actores —las poblaciones locales de un lado, las elites nacionales del otro— es acerca de la *escala* en la que los criterios de sostenibilidad deben ser decididos. ¿El uso de los recursos rurales debe ser determinado por las poblaciones que viven en tales territorios o ha de ser una función de lo que otros procesos sociales han llegado a definir como prioridades nacionales para el desarrollo sostenible?

Por supuesto, estas discusiones son al mismo tiempo argumentos sobre *quiénes* deben construir las perspectivas sobre la sostenibilidad que en última instancia guían las políticas y los procesos nacionales de desarrollo. Nuevamente, tal como hemos visto, se trata de discusiones contenciosas y difíciles. En una nación existen temas reales —rara vez expresados— sobre quién es más ciudadano y quién lo es menos; quién tiene más que decir, y quién menos. Estas discusiones no solo se llenan con el clásico argumento acerca de los roles relativos del conocimiento tecnocrático y popular —de hecho, esa es la discusión más fácil, porque es una cuyo nombre puede ser mencionado—. Los temas más difíciles son aquellos que no son mencionados —acerca de qué grupos étnicos, clases sociales, géneros y grupos raciales tendrán mayor influencia en estos debates; y acerca de cuan justificable es que distintos tipos de actor internacional tengan mayor o menor voz en las discusiones nacionales sobre la sostenibilidad—. Si bien observaciones como estas normalmente abren una reflexión sobre la participación, las discusiones sobre la participación rara vez captan la complejidad ni la importancia política de los temas en cuestión. Los ejemplos discutidos en el artículo sugieren que de haber conversaciones reales sobre qué sostener en las sociedades andinas (por lo menos), entonces se abrirían al mismo tiempo preguntas mayores. Estas preguntas abordarían, entre otros: los modelos macroeconómicos y, en general, los modelos de sostenibilidad a los que las sociedades andinas quieren orientarse; las relaciones entre Estado, raza, etnicidad y espacio; las relaciones entre recursos, tierra y territorio; y las relaciones entre ciudadanía y medios de vida, y los derechos que diferentes grupos sociales están en condiciones de ejercer para determinar sus medios de vida.

Esto hace que la tierra sea un tema tremendamente político; y por supuesto lo es. De hecho, un lector de este documento sugirió que los casos discutidos eran nada más que luchas políticas y nada tenían que ver con la sostenibilidad. Pero seguramente esto es tener una visión excesivamente técnica acerca de lo que constituye el desarrollo sostenible. El significado del desarrollo sostenible, las estrategias para alcanzarlo y el papel de la tierra en este proceso son temas de *profundos desacuerdos* en la sociedad. La única razón por la que estos profundos desacuerdos no pasan con más frecuencia a ser conflictos visibles (que por lo tanto nos harían conscientes, todos los días, de que la sostenibilidad y la tierra son inherentemente políticos) es porque ciertos actores son mucho más poderosos que otros, y en consecuencia están en condiciones de fijar significados dados por sentado, contener el debate público y detener las profundas frustraciones de aquéllos con menos poder para determinar las ideas predominantes acerca de la tierra y el desarrollo. Los ejemplos aquí discutidos —y el debate más amplio acerca de los movimientos sociales— sugieren ciertas condiciones bajo las cuales, en ciertas circunstancias, estas asimetrías de poder podrían empezar a cambiar, por lo menos en parte, y que ideas dadas por hecho pueden empezar a ser desafiadas, y el debate público hacerse más vigoroso. Los vínculos internacionales y la solidaridad constituyen un elemento importante de tales condiciones, al igual que la presencia de activistas locales capaces de tejer poderosas alianzas contra fuerzas superiores.

¿En el 2015 los debates sobre la tierra serán más abiertos, más vigorosos, más participativos y más indicativos de las múltiples visiones subalternas de la tierra que coexisten junto a las hegemónicas que dominan gran parte del debate político? Mientras que algunos de nosotros tan solo podemos tener la esperanza, otros probablemente preferirían que tal situación no se de, esperando que tales visiones encontradas puedan ser simplemente “compensadas” y desaparecidas.⁴⁹ Si las visiones subalternas llegan a ser más influyentes y poderosas, entonces traerán desafíos para la planificación del uso de tierras, para las teorías sobre la tierra y para los sistemas de información sobre tierras. Ellas desafiarán a la planificación para que abra sus puertas todavía más ampliamente a públicos aun privados de derechos —y existen muchos más de estos a través del mundo que los que una lectura optimista de los procesos de planificación en Norteamérica nos puede hacer creer—. Ellas desafiarán también las teorías de la tierra para dar cuenta de los múltiples —a veces inconmensurables— significados y valores que la tierra puede tener para diferentes actores —estas teorías deben también desestabilizar las ideas acerca

⁴⁹ Esta es la visión optimista. La otra opción para aquellos que se resisten a la democratización de los debates sobre la tierra sería simplemente reprimir la disidencia.

de la compensación, porque ellas sugerirían que la compensación no intermedia entre lo que diferentes grupos están dispuestos a pagar, sino más bien entre lo que ellos creen—. De hecho, no es tan solo que la sostenibilidad está socialmente definida; es también el caso de que los estudios del uso de la tierra están también socialmente definidos. Sin embargo, si los estudios del uso de la tierra reflejan las relaciones de poder en una sociedad, en la medida en que estas relaciones de poder empiezan a cambiar, también cambiaría la forma en que el problema de la tierra y de los recursos se plantea en los estudios de la tierra.

Addenda

El caso del Proyecto Río Blanco, en el departamento de Piura, ha sido abordado en el artículo como un referente empírico para explorar las ideas desarrolladas en el documento sobre las dimensiones sociales de la sostenibilidad. Los acontecimientos ocurridos durante el 2007 en relación con este proyecto exigen una reflexión que retome algunas de las ideas planteadas. En esta addenda, primero comentamos estos acontecimientos y luego reflexionamos sobre sus implicancias para el argumento conceptual elaborado.⁵⁰ Sugerimos que, *grosso modo*, lo sucedido desde noviembre del 2006 sustenta este argumento y demuestra cómo y por qué se debería ver la definición del significado del "desarrollo sostenible" como producto de una lucha entre ideas y poderes; demuestra que parte de esta lucha gira alrededor de la definición de la escala en la cual se debería definir opciones de desarrollo; prueba que un proceso de movilización social fuerte puede cambiar estas relaciones de poder, fortalecer el peso de la escala local en estas decisiones, y cambiar los debates sobre —en este caso— la relación entre minería y desarrollo sostenible; y demuestra el importante papel de distintas redes locales, nacionales e internacionales en este proceso.

Cambios desde noviembre del 2006

Desde el cierre del artículo, a finales del 2006, distintos actores involucrados han intentado fortalecer su capacidad para imponer su argumento sobre el uso futuro de la tierra en Río Blanco. En este sentido, de las muchas acciones de la empresa dueña del proyecto Río Blanco (Monterrico Metals), las más importantes han sido la venta de la mayor parte de sus

⁵⁰ La addenda se basa sobre todo en la observación participativa y el trabajo de campo de María Luisa Burneo, y el trabajo de investigación hecho como parte del proyecto "Territorios, conflictos y desarrollo" de la Universidad de Manchester (en colaboración con CEPES) y apoyado por el Consejo de Investigación Económica y Social, Grant Number, RES-051-27-0191.

acciones a un consorcio de empresas chinas, que aumenta de manera significativa sus capacidades de inversión; y la movilización de los conocimientos de expertos jurídicos para insistir en la legalidad de su presencia en las tierras comunales de la zona. Por su parte, el Estado Nacional y el Regional —ambos bajo el control político del mismo partido— han insistido cada vez más públicamente en la importancia del Proyecto Río Blanco para el desarrollo nacional, han criticado cada vez más públicamente a aquellos actores que cuestionan la viabilidad social y/o ambiental del Proyecto, y han insistido en que la decisión sobre el futuro de un proyecto minero no puede ser tomada a escala local ni muy influenciada por las preocupaciones locales.

Para promover la inversión en Río Blanco el Gobierno firmó un convenio de estabilidad jurídica entre el Estado peruano y la empresa Majaz en el mes de agosto del 2007, que otorga una serie de beneficios impositivos y legales; y en setiembre del 2007 el Presidente y el Primer Ministro presentaron al Congreso de la República un proyecto de ley que busca declarar el proyecto minero de "interés nacional" (junto con otros 19): "[...] para agilizar la ejecución impostergable de ciertos proyectos de inversión minera".⁵¹

Mientras la empresa ha intentado movilizar sus lazos dentro del mercado de inversiones, con expertos nacionales y otros para argüir su caso, y el Gobierno ha intentado movilizar mecanismos del Estado y la opinión pública para imponer su versión del desarrollo, otros actores sociales han intentado movilizar sus lazos sociales a distintas escalas para hacer más poderosa su versión del desarrollo sostenible. En este proceso han seguido el camino ya trazado en el caso de Tambogrande (de hecho, apoyado por varios de los mismos actores), y organizaron una consulta vecinal sobre las actividades mineras en los distritos piuranos de Ayabaca, Pacaipampa y El Carmen de la Frontera. Los preparativos para —y el diseño de— la consulta recibieron apoyo técnico de actores externos en coordinación con las organizaciones que componen el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, un grupo de organizaciones e instituciones locales y regionales con una postura crítica a la forma actual como se está dando la expansión de actividades mineras en el norte del Perú. La consulta también contó con el apoyo de 22 observadores nacionales e internacionales del Ecuador, el Canadá, los Estados Unidos, España, Suiza, Alemania y Holanda, para asegurar la transparencia del proceso.

⁵¹ Oficio 206-2007-PR enviado por Alan García Pérez y Jorge del Castillo Gálvez a Luis Gonzales Posada, presidente del Congreso de la República, con fecha 21 de setiembre del 2007.

El 16 de setiembre del 2007, día de la consulta, el “no” se impuso con resultados mayores al 93%. En el texto se ha planteado que las luchas de ideas y significados en relación con la noción del manejo sostenible de los recursos naturales tienen impacto en los procesos de definición del uso de estos recursos y, por tanto, toda reflexión sobre las dimensiones sociales de este uso implica una reflexión sobre el poder y el conflicto. En este sentido, es pertinente e importante revisar lo sucedido a la luz de la consulta vecinal, los actores y el debate público nacional generado a partir de esta.

(Agregué espacio)

El “no” y las formas de sostenibilidad

Alrededor del proceso de la consulta se ha movilizadado una serie de redes de alcance regional, nacional e internacional. En el nivel local, en el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte convergen alcaldes, representantes de comunidades y rondas campesinas y diversas organizaciones regionales, y este se articula con redes de apoyo nacionales. Entre estos actores existen diversas corrientes, posiciones y también percepciones sobre las posibilidades de intercambio de recursos. Así, por ejemplo, mientras las organizaciones de base campesinas, las comunidades y las rondas perciben que este intercambio no es dable y apuntan hacia una *sostenibilidad fuerte*, algunas de las organizaciones que conforman redes regionales y nacionales no necesariamente comparten la misma percepción. La complejidad radica entonces en la manera en que se pueda construir una estrategia común cuando a la base de esta estrategia hay elementos compartidos pero otros que no responden a los mismos significados sobre la sostenibilidad de los recursos.⁵²

Haciendo alusión al caso de Tambogrande y Río Blanco, una de las ideas planteadas en el texto es que los resultados logrados hasta el momento por las movilizaciones en Piura se deben, en parte, a que existe una mayor similitud de perspectivas de los actores involucrados en estas redes. Sin embargo, conforme se desarrolla el conflicto, es posible observar matices y diferencias en los argumentos; así, los actores que se ven más directamente involucrados con el territorio y aquellos cuyas valoraciones de los usos de la tierra están estrechamente ligadas con sus modos de subsistencia, dejan menos margen a una posible sustitución de formas de capital. De cara a la consulta, los argumentos que los actores que participaron en calidad de “votantes” utilizan para explicar su voto por el “no” se relacionan en gran medida con las percepciones sobre las implicancias de la actividad minera en sus principales

⁵² Véase también el caso de Cajamarca, donde hemos encontrado temas parecidos (Bebbington, *op. cit.*, 2007).

actividades productivas y, por ende, sobre sus formas de vida. Las ideas compartidas se relacionan principalmente con los siguientes aspectos: que la presencia minera generará cambios en los territorios que habitan y sobre los cuales no tendrán control alguno; que las actividades mineras traerán consecuencias negativas para el agua y las tierras; que no serán incluidos en los procesos de toma de decisiones sobre estas actividades ni sobre la forma en que podrían beneficiarse de la minería. Pero, además, existe una percepción bastante generalizada sobre que las actividades mineras se expandirían mucho más allá del Proyecto Río Blanco, y que tampoco tendrán influencia alguna sobre este proceso y sus condiciones. Finalmente, está muy presente la idea de que el Estado no hará nada por vincularlos a este proceso, y existe desconfianza en el papel que este podría jugar en la intermediación entre las poblaciones y la empresa, ya que la percepción compartida es que el actual Gobierno está “del lado de las empresas”, lo que le resta(ría) legitimidad frente a la población. Este último aspecto dificulta que haya una mayor posibilidad de flexibilizar los márgenes para la aceptación de una sustitución de recursos, ya que ello involucraría también aspectos que garanticen que esta vaya a darse en términos aceptables y “justos”, y no se percibe que alguna entidad estatal tenga legitimidad para brindar esa garantía.⁵³

En el proceso de la consulta, las movilizaciones locales han interactuado con redes de alcance nacional constituidas por actores (instituciones y organizaciones) que trabajan temas vinculados principalmente a los derechos humanos, procesos de reconstrucción de ciudadanía, la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Las interacciones se dan a distintas escalas y por medio de canales diversos; el soporte técnico al proceso de la consulta es una de las formas de apoyo, en la que se involucran varios de estos actores. El escenario posconsulta, que ya cuenta con la victoria del “no”, exige una revisión de las estrategias pero también un debate técnico y político, cuyo trasfondo es el de los significados de la sostenibilidad y los usos de los recursos, principalmente sobre la tierra y el agua. En este escenario, las luchas sobre los significados tendrían implicancias sobre las decisiones y posibilidades de negociaciones futuras, sobre todo cuando estos significados pueden diferir al interior de estas redes. Es decir, algunos de los actores que las conforman (no todos) perciben que es posible plantear condiciones en las cuales la sustitución de formas de capital podría ser un tema negociable; mientras que de otro lado existe, en las organizaciones campesinas principalmente, la percepción de que esto no sería viable. Otros actores de estas mismas redes nacionales e internacionales buscan una *sostenibilidad fuerte* definida con base

⁵³ Véase Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2007.

en otros criterios relacionados principalmente con la preservación del medio ambiente y/o la apuesta por un desarrollo basado en el uso de la tierra para paisajes agrícolas. La manera en que estas diferencias puedan ser debatidas y vayan dando forma a un discurso consistente que permita mantenerse articuladas a estas redes, es un reto que el contexto actual les plantea a puertas de un nuevo proceso de negociación; más aun cuando se cuenta con nuevos instrumentos, como los resultados de la consulta vecinal, cuya utilización también deberá ser discutida para que adquiera un mayor sentido en ese discurso.

Las condiciones del diálogo: ¿Quién dialoga y sobre qué?

En relación con el diálogo que se iniciaría después de la consulta, un reciente artículo de Bruno Revez⁵⁴ plantea que aún hace falta definir “sobre qué es el diálogo”: si sobre las condiciones en que sería aceptado el Proyecto Río Blanco, o sobre si “Mina sí-mina no” y los argumentos para defender una u otra posición. Este es un aspecto que determinará el futuro del uso del territorio y quiénes participarán en las decisiones sobre este uso. Pero detrás de estas dos posibilidades están inscritas las visiones de quiénes se sentarán a dialogar; visto de otra forma, se trata de definiciones distintas de la sostenibilidad. El Estado peruano, en particular el Gobierno actual, apuesta por un desarrollo basado en el crecimiento de las actividades extractivas, en el que la reducción del capital natural y social es fácilmente reemplazable por el capital financiero. Tomando esto en cuenta, cabe preguntarse cómo y quiénes definirán “sobre qué se dialoga”, aspecto que determinará el giro de la negociación posterior. Uno de los temas en cuestión es si en la mesa de diálogo deben sentarse solo las autoridades distritales y comunales, o si también deben estar presente otros actores como las rondas campesinas y los representantes del Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, así como autoridades de la zona colindante con el Proyecto que pertenece al departamento de Cajamarca.⁵⁵

Lo que está en juego entonces es si el tema sobre el que se va a dialogar involucra solo al Proyecto Río Blanco o si se dará una discusión más amplia, sobre las implicancias de un distrito minero y la expansión de la frontera de la minería en la región norte del país. La negativa del Gobierno Nacional ante el pedido de las autoridades locales de ampliar la mesa de diálogo es también expresión de hasta dónde está dispuesto a ampliar el debate. Cabe

⁵⁴ “Estado, empresa minera y comunidad local en la sierra de Piura”, en *ideele*, octubre del 2007.

⁵⁵ Pero cuya cuenca hidrográfica es la que se encuentra involucrada en el ámbito del Proyecto.

mencionar que actualmente el Gobierno no reconoce los resultados de la consulta como un referente por tener en cuenta.

Durante el último año, la discusión en torno del caso del Proyecto Río Blanco no había sido tan visible en el debate público nacional, escenario que empezó a cambiar a partir de abril/mayo del 2007 a raíz de dos hechos sociales. El primero fue la publicación de un informe del Peru Support Group, una organización británica que había seguido el caso dado que el dueño de Río Blanco era una empresa británica.⁵⁶ Para varios de los actores involucrados en las redes que siguen el caso de Río Blanco, el informe sirvió como un instrumento para abrir un debate mayor sobre el caso y despertar mayor interés en la prensa y la sociedad. El segundo hecho, de mucho mayor trascendencia, fue la decisión de llevar a cabo la consulta vecinal. Durante las semanas previas a su realización, el Proyecto Río Blanco se convirtió en un tema central alrededor del cual se debatieron argumentos que trascienden el hecho de la consulta y al Proyecto mismo; intervinieron analistas políticos, líderes de opinión, empresarios, académicos, voceros de las redes de apoyo a consulta, del Gobierno Nacional y gobiernos regionales y locales. El Gobierno Nacional tuvo como voceros a las altas autoridades del Ejecutivo, y desplegó un ataque frontal hacia las redes de activistas que apoyaban el proceso de la consulta así como hacia las dirigencias de las organizaciones locales promotoras de ella, teniendo como argumento central que estas se oponen al desarrollo del país. Una de las consideraciones planteadas en el texto es que mientras más peso tenga la industria extractiva en la estrategia macroeconómica y el proyecto de desarrollo pensado desde las instituciones del Gobierno Nacional, el Estado tenderá a cuestionar, deslegitimar e incluso reprimir los movimientos sociales que objetan la manera en que esta se desarrolla. En este sentido, el proceso de la consulta resulta particularmente interesante para dar cuenta del rol jugado por el Estado y de los significados sobre el uso de los recursos y el desarrollo que busca imponer. En este debate se reflejan las distintas posiciones respecto de los modelos de sostenibilidad, y se determinará en gran medida quiénes definirán —y en qué escalas— el uso de recursos basados en los territorios rurales; si esta definición es parte de un proceso social en el que se han construido las visiones de desarrollo sostenible, habrá que preguntarse quién ha intervenido en esa construcción, cuáles son los significados que las distintas redes han colocado y qué peso

⁵⁶ Es importante ser transparente y señalar que uno de nosotros, Bebbington, formaba parte de la comisión que preparó el informe (véase Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2007).

tienen en la determinación final. O si este proceso ha sido excluyente para aquellos actores que habitan estos territorios.

Este último punto nos lleva a revisar, por un lado, algunos hechos que sirven de ejemplo para reflexionar sobre este proceso; y, por otro, los términos en los que se ha dado el debate sobre este. Un ejemplo interesante es el hecho de que en un contexto previo al diálogo que daría inicio a una nueva etapa en la negociación, el Ejecutivo presente el proyecto de ley al que nos referimos anteriormente, para declarar de interés nacional la ejecución del Proyecto Río Blanco, lo que dejaría al margen de la decisión sobre el uso de la tierra a las poblaciones que habitan el entorno donde se desarrollarían las actividades extractivas. Podría resultar una contradicción el hecho de que el Ejecutivo llame al diálogo por medio de un canal institucional, y que, al mismo tiempo, busque colocar un proyecto de ley cuyo contenido limita la posibilidad de que este diálogo sea considerado como un espacio legítimo para arribar a acuerdos y compromisos.⁵⁷

Por otro lado, el discurso y los argumentos utilizados por el Gobierno en el debate público nacional han estado orientados a polarizar la discusión, sin dar cabida a posiciones intermedias o planeamientos alternativos. De esta manera, cualquier cuestionamiento a las condiciones en las que se debieran desarrollar las actividades mineras en el país, terminaría siendo convertido o agregado al mismo “saco”; es decir, aquel que el Gobierno define como la “oposición radical al desarrollo”. A ello se suma una serie de categorías que han sido utilizadas para construir una imagen de ese conjunto, que van desde las asociadas a posturas ideológicas o partidarias, o a la existencia de intereses internacionales, hasta las relacionadas con actividades ilegales como el narcoterrorismo. Este uso de asociaciones tiende a deslegitimar las movilizaciones locales, así como a quienes puedan opinar a favor de sus iniciativas frente a la opinión pública nacional. De igual manera, para referirse a las organizaciones locales, las categorías utilizadas hacen referencia a condiciones (“pobreza”, “atraso”, “violencia”, “primitivo”) que de alguna manera las descalifican como actores con capacidad para comprender los beneficios de la minería y, por ende, de participar en la toma de decisiones. Lo anterior ha generado descontento en las poblaciones de los distritos y comunidades campesinas involucrados, por lo que se convierte en un precedente que no necesariamente contribuirá a construir las bases de un futuro diálogo entre estas, el Estado y la empresa.

⁵⁷ Interpretación que se vería apoyada por otras acciones del Gobierno; por ejemplo, la firma del contrato de estabilidad jurídica.

Con todo ello, la percepción de los actores que participaron en la consulta vecinal sobre el rol que ha cumplido el Estado en este proceso, es el de un ente parcializado que más bien representa los intereses de la empresa privada por sobre los de la población. Este es un aspecto que dificulta que la población perciba el diálogo como un mecanismo eficiente, por lo cual incluso empiezan a surgir cuestionamientos a las dirigencias respecto de si en este espacio sus demandas serán realmente tomadas en cuenta, con lo que se genera mayor presión en el ámbito local. Este proceso muestra también cómo en la relación y las demandas desde la población hacia sus representantes políticos, intervienen elementos que se desprenden del debate público de la escala nacional.

Cerramos el artículo mayor comentando que: "El significado del desarrollo sostenible, las estrategias para alcanzarlo, y los lugares de la tierra en este proceso son temas de *profundos desacuerdos* en la sociedad", y que, por lo tanto, los temas del desarrollo sostenible y de la tierra son tremendamente políticos. Los últimos acontecimientos en Río Blanco demuestran muy claramente este carácter político del desarrollo, y el nivel de discrepancia que existe entre distintas visiones sobre los que serían los futuros idóneos para Ayabaca, Huancabamba y Piura, sobre cómo debería ser la relación entre lo local, lo regional y lo nacional y, en el fondo, sobre cómo debería ser la relación entre la democracia y el desarrollo. De ser así, el hecho de que ciertos actores se quejen de que otros están "politizando" la relación entre minería y desarrollo, resulta realmente sin sentido porque esta relación es, y solo puede ser, política.

También cerramos el artículo comentando que al existir desacuerdos tan profundos, "[...] la única razón por la que estos profundos desacuerdos no pasan a ser conflictos visibles con más frecuencia [...] es porque ciertos actores son de lejos mucho más poderosos que otros, y por lo tanto están en condiciones de fijar significados dados por sentados, contener el debate público, y contener las profundas frustraciones de aquellos con menos poder para determinar las ideas predominantes acerca de la tierra y el desarrollo". Pero aquí surge la pregunta ¿qué pasa cuando no hay actores con el poder necesario de imponer ciertos significados del desarrollo? En términos específicos, ¿qué pasa cuando el estado no tiene —o pierde— la legitimidad moral para poder cumplir con este rol o el papel de facilitar negociaciones entre posiciones encontradas? De hecho, el caso del Proyecto Río Blanco, a la luz de sus recientes acontecimientos, en particular el proceso de la consulta vecinal, nos muestra que el Estado, en vez de jugar un rol de facilitador del debate nacional sobre desarrollo, sostenibilidad de los recursos e industrias extractivas, se ha convertido en un factor de polarización de este debate.

Esta discusión podría orientarse a revisar de qué manera, en qué contextos geográficos y bajo qué condiciones las actividades extractivas pueden aportar al desarrollo nacional, regional y local. Y en relación con ello, un punto fundamental será la forma en que se defina quiénes participan y en qué condiciones se debate; pero, sobre todo, en qué medida se dará espacio a significados distintos sobre los recursos, sus usos y la sostenibilidad misma, que no necesariamente correspondan a aquellos que forman parte del discurso y la estrategia estatal (*María Luisa Burneo, Anthony Bebbington*).