

GOBERNANZA AMBIENTAL EN BOLIVIA Y PERÚ

Gobernanza en tres dimensiones:
de los recursos naturales, la conservación
en áreas protegidas y los pueblos indígenas

FLACSO Biblioteca

Karen Andrade Mendoza
(Coordinadora)



Instituciones
FLACSO Ecuador
UICN - Sur

Coordinación
Karen Andrade Mendoza, FLACSO Ecuador

Autores
Karen Andrade Mendoza
Marco Andrade Echeverría
Guillaume Fontaine
José Luis Fuentes
Susan Velasco
Laboratorio de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador
Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador

Colaboradores
Anita Krainer, FLACSO Ecuador
Ivette Vallejo, UICN - Sur

FLACSO Biblioteca

2011
Quito - Ecuador



354.3
G 5369

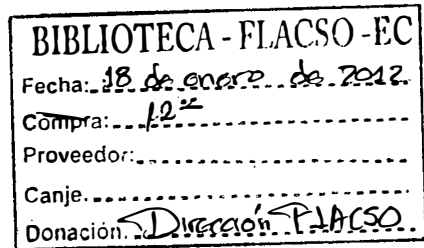
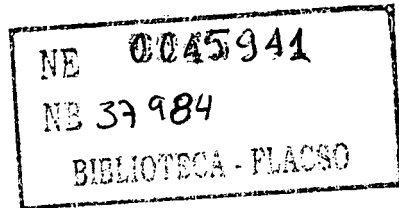
Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas / coordinado por Karen Andrade Mendoza. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : UICN, 2011

198 p.

ISBN: 978-9978-67-312-6

GOBERNANZA AMBIENTAL ; GOBERNANZA INDÍGENA ; CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ; CONSERVACIÓN AMBIENTAL , ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ; POLÍTICA AMBIENTAL ; BOLIVIA ; PERÚ.

354.3 - CDD



De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2328-888
Fax: (593-2) 3237-960
www.flacso.org.ec
ISBN: 978-9978-67-312-6

Cuidado de la Edición: Paulina Torres
Diseño de la portada: Antonio Mena
Diagramación: Isadora Espinosa
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador 2011

Contenidos

Glosario	8
Prefacio	11
Agradecimientos	13
Introducción	
<i>Karen Andrade</i>	15
La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico	
<i>Guillaume Fontaine y Susan Velasco</i>	25
Gobernanza de los recursos naturales ("medio para asegurar la conservación")	
<i>Karen Andrade</i>	41
Gobernanza para la conservación de áreas protegidas	
<i>José Luis Fuentes</i>	85
Gobernanza indígena	
<i>Marco Andrade</i>	119
Enlaces, conflictos y transposición entre los dominios de la gobernanza de las áreas protegidas y la gobernanza indígena	
Una propuesta desde UICN	
<i>Karen Andrade</i>	167
Bibliografía	185
Anexos	195

Gobernanza de los recursos naturales (“medio para asegurar la conservación”)

Karen Andrade Mendoza*

La creciente demanda de materia prima y el aumento del consumo de combustibles a nivel mundial contribuyen al incremento de actividades de exploración, explotación y comercialización de los recursos naturales especialmente por parte de los países con menor desarrollo económico y tecnológico y aquellos países con economías emergentes, así como en los países con fuerte crecimiento demográfico¹. Las dinámicas de los mercados² internacionales impulsan a las industrias y empresas nacionales e internacionales a buscar la mejor oferta de materias primas y a comercializarlas como elementos procesados. Los países con economías emergentes son los ámbitos proveedores de recursos naturales más convenientes para las empresas transnacionales, pues no trasladan a sus espacios nacionales los pasivos ambientales que dejan detrás la explotación y extracción de materias primas.

Países como Bolivia y Perú, cuyas economías en crecimiento tienen como base los proyectos extractivos de hidrocarburos y minerales, sostienen un aumento continuo del gasto fiscal, especialmente debido a una intensificación en las demandas de sus sociedades por servicios, infraestructura, y políticas sociales, que afirman los sectores políticos y financieros de las naciones. Esto implica la necesidad de marcos normativos que faciliten la aplicación de políticas para el aprovechamiento, control y manejo de los recursos naturales, a lo cual deben sumarse los factores que

* Profesora investigadora asociada FLACSO Sede Ecuador.

1. También, este fuerte crecimiento demográfico conlleva una mayor presión sobre los recursos naturales, el aumento de la frontera agrícola, deforestación, reducción de los caudales hídricos y otros efectos por el impacto poblacional en el mundo.

2. Sobre esta problemática de impacto tienen efectos que traen consigo las dinámicas políticas y sociales de cada país.

conducen a la conservación de los mismos. Los sistemas de gobernanza definen los pasos a tomar en el ámbito de las políticas públicas, pues éstas deben responder a las necesidades, metas, prioridades y demandas de los diferentes actores y sectores que conforman la sociedad, respuestas que surgen desde el ámbito institucional y desde el mercado. Las políticas públicas deben estar en consonancia con las necesidades de los ciudadanos, la consolidación de los espacios democráticos y el fortalecimiento de las sociedades y las identidades de los pueblos.

Este artículo no pretende hacer una revisión del sistema político de los dos países, así como tampoco tiene intención de criticar el modelo de desarrollo de cada una de las naciones. Las políticas de conservación y de explotación de sus recursos naturales está sujeta a su historia, sistema político y económico, necesidades sociales y procesos de interconexión con el mundo financiero mundial. Cada uno de los conflictos socioambientales que se presentan a continuación, intentan mostrar la complejidad a la que se enfrenta la conservación de la naturaleza y sus recursos, además de las problemáticas sociales y ambientales que devienen y son provocados por estos conflictos. El ánimo de este artículo es contrastar las diversidades de problemáticas exponiendo su complejidad y particularidades en cada uno de los conflictos que se usaron para ejemplificar la situación.

La gobernanza ambiental y de los recursos naturales

Las discusiones respecto de la gobernanza abarcan diversos aspectos de las problemáticas sociales, pues es el ejercicio del poder que define las políticas y los elementos de aplicación de las mismas. Las sociedades tienen la facultad de intervenir, en los distintos niveles de generación y aplicación de las normativas y las políticas que se derivan de éstas.

Para UICN, la gobernanza se refiere a los medios y capacidades de acción colectiva mediante las cuales una sociedad define sus metas y prioridades promoviendo la cooperación alrededor de ellas. Esos medios incluyen políticas, leyes, decretos, normas, instrumentos e instituciones. No se refiere solamente al ámbito de lo gubernamental, sino que incluye también arreglos institucionales no formales, como códigos voluntarios de conducta para el sector privado, alianzas entre sectores y espacios para el diálogo y la participación pública en la toma de decisiones. Un elemento

esencial de la gobernanza es la movilización de diferentes actores hacia metas comunes respecto a las cuales todos acceden a trabajar³.

Esta definición nos recuerda que, a través de la gobernanza, una sociedad puede especificar sus metas y prioridades y establecer los diversos niveles de cooperación que se presentan entre los actores. Los arreglos de la gobernanza se expresan a través de la normativa, las políticas, las estrategias y los planes de acción, donde los diversos sectores de la sociedad deben confluír hacia la búsqueda del bienestar común, con el desarrollo de metas y la implementación de políticas de seguimiento y monitoreo de las acciones. El marco de la gobernanza comprende los sistemas de toma de decisiones, el acceso a la información y de participación (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004).

La responsabilidad y los compromisos adquiridos por los actores sociales e institucionales son parte prioritaria en la eficacia de la gobernanza. Su aplicación a los recursos naturales, se traduce en una gobernanza ambiental inscrita en acuerdos, convenios, tratados y alianzas internacionales, que componen el régimen internacional ambiental, como: la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), el Informe de Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el borrador de la Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo elaborado por UICN (1995), la Declaración del Milenio (2000), entre otros (Jeffery, 2004: 14-16). Los Estados y las organizaciones miembros de la comunidad internacional para la conservación, signatarios de estos documentos, son responsables para con la sociedad internacional, nacional y local, de elegir la mejor manera de resolver los problemas a través de normas jurídicas y políticas claramente definidas para la conservación de la naturaleza.

Las organizaciones internacionales de cooperación publicitan e impulsan la “buena gobernanza” como práctica a seguir, pero este planteamiento puede llegar a debilitar las acciones mismas del Estado al delegar responsabilidades del Gobierno en las organizaciones de la sociedad civil o la empresa privada. Esta situación no es negativa, si el Estado mantiene su participación e impulsa medidas y políticas que contribuyan a la conserva-

3. http://www.portalces.org/component/option,com_sobi2/catid,16/Itemid,76/lang,spanish/

ción del ambiente y de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. La “buena gobernanza” comprende la participación de las estructuras locales, instituciones y organizaciones interesadas en los temas que abarca el manejo de los recursos naturales. Ante esto es importante recordar que los principios de la “buena gobernanza”, acogidos principalmente por el PNUD: “legitimidad y representatividad, orientación, eficiencia, rendición de cuentas y equidad” (PNUD, 1997), están en congruencia con las demandas de la sociedad respecto a los temas de gobernanza y al ejercicio del poder.

Así, la descentralización de la toma de decisiones y la participación ciudadana en este proceso deben estar acompañadas por la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la ejecución de las políticas ambientales. Estos criterios a su vez dependen de la existencia de agentes independientes en la sociedad civil, de un alto nivel de confianza entre los miembros de la sociedad, de la gestión de la capacidad institucional, de un sistema basado en la coherencia entre las políticas nacionales e internacionales, la existencia de una orientación normativa y de un poder efectivo. Además, debe haber planes generales para los sistemas nacionales de áreas protegidas y los planes individuales para cada ámbito así definido. Esto no es específico sólo para las áreas protegidas, sino que debe contemplar la situación de todos los ecosistemas y hábitats existentes en un territorio nacional y a nivel mundial. Los criterios de eficacia son la rentabilidad, capacidad estratégica y la coordinación entre actores. Además de la rendición de la información (transparencia), la capacidad para responder a las críticas y las reivindicaciones de otros actores, así como la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la gestión.

La gobernanza ambiental nos proporciona herramientas y mecanismos, acordes al marco normativo del cual se genera, para la administración de los recursos naturales. La participación de los actores sociales y la incorporación de las demandas de los mismos en la reformulación y aplicación de las políticas son necesarias para la construcción de una gobernanza eficiente, que respalde los procesos democráticos. La gobernanza siempre estará en concordancia con el sistema político normativo. Los temas de gobernanza se relacionan con las discusiones sobre el bien común y el orden público donde los Estados y sus instituciones necesitan

dar respuesta a la satisfacción de las necesidades de variados actores sociales y concatenar las competencias entre los mismos y sus demandas en la formulación de políticas públicas.

Para Guillaume Fontaine, la UICN considera a “la gobernanza ambiental como un medio, más que como un fin en sí, para asegurar la conservación del medio ambiente” (Fontaine, 2006: 19). Esta afirmación cobra fuerza en la búsqueda de parámetros que contribuyan a la conservación, con la incorporación de derechos que vinculen a los actores sociales con los ámbitos de poder, como por ejemplo: la participación pública, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Estos derechos han sido aceptados por la mayoría de los gobiernos democráticos y desde ese contexto se moldea la política ambiental.

Tradiciones en el ejercicio del poder sobre la administración y uso de los recursos naturales

Históricamente, los recursos naturales han estado sometidos a una explotación continua y exhaustiva, dando lugar a la transformación de los ecosistemas y a la pérdida de la biodiversidad en el mundo. Esta situación es palpable en América Latina, pues su papel de proveedor de materia prima al mundo es relevante en el desarrollo económico del mismo. Ante la gran diversidad de especies y ecosistemas existentes en la región, la conservación de los mismos es puesta en riesgo por la alta tasa de extracción y explotación por parte de los gobiernos nacionales y actores empresariales, que buscan obtener la mayor cantidad de beneficios posibles. La explotación recursos naturales para el uso interno de una nación, no tiene los mismos rangos de intensidad que la explotación para la exportación de los mismos. Esta última pone en riesgo la capacidad de recuperación de los recursos naturales renovables y el agotamiento acelerado de los recursos naturales no renovables.

Las políticas nacionales de conservación suelen presentarse en contradicción con las políticas extractivas. Muchos de los países en vía de desarrollo son utilizados como proveedores de materia prima, en algunos de ellos sus leyes son laxas en los controles y en las regulaciones sobre la explotación de los recursos. Pero esta realidad no es común a todos, pues los esfuerzos por preservar y conservar los recursos se incrementan día con día, al constatar la creciente escasez de éstos.

En el caso de Perú y Bolivia, en ambos Estados nacionales, sus constituciones resaltan la necesidad de vivir en un ambiente sano y la conservación de los ecosistemas, a la vez se consideran a los recursos naturales no renovables como prioridad nacional, por ser fuente de riqueza para los gobiernos y fuente que solventa las demandas de la población de cada país. La contradicción suele aparecer en la ejecución de políticas que deciden la explotación de los recursos no renovables sin consideraciones de su impacto ambiental.

“La política ambiental sigue siendo del dominio exclusivo del Estado nacional, la gobernanza ambiental responde cada vez más a preocupaciones y procesos de toma de decisiones globales, aunque estos no sean necesariamente vinculantes” (Fontaine, 2006: 19). Los Estados son los garantes de llevar adelante los tratados y acuerdos propuestos por el “régimen internacional ambiental”, y muchas veces la sociedad civil global busca influir en la toma de decisiones tanto a nivel local, nacional e internacional. La degradación ambiental se ha transformado en una preocupación de carácter global, que converge especialmente sobre la situación de las áreas protegidas y los recursos naturales no renovables, pues su explotación descontrolada contribuye a intensificar los efectos del cambio climático. Los Estados que firman los documentos y tratados internacionales vinculándose a los programas del “régimen internacional ambiental”, son responsables ante la comunidad global de la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas (Fontaine, 2006; Jeffrey, 2004).

La gobernanza de los recursos naturales está contenida dentro de los marcos de la gobernanza ambiental⁴, pues ambas se refieren al aprovechamiento y conservación de los mismos. La gobernanza está circunscrita a la administración de los recursos naturales, su comercialización, las reglas y mecanismos que guían y coordinan el comportamiento. Dentro de la gobernanza podemos encontrar proyectos y programas dirigidos hacia la gestión sostenible⁵ de los recursos naturales, especialmente impulsados desde el ámbito de la sociedad civil y de la cooperación internacional, estos

4. Debe tenerse en cuenta que los marcos de gobernanza ambiental, comprenden también temas de gestión a más de los de aprovechamiento de recursos, y esto implica otros ámbitos como: salud ambiental, manejo y gestión de cuencas, regulación de emisiones contaminantes, etc.

5. La sostenibilidad, entre otros aspectos, considera el uso que garantiza la reposición del recurso, y por tanto se refiere a recursos renovables. En el caso de los

proyectos y programas evidencian la aplicación de las políticas y las tomas de decisiones para la resolución de las problemáticas desde el ámbito de la sociedad civil y desde el Estado. Las debilidades en el sistema de gobernanza conducen hacia el manejo no sostenible de los recursos naturales. De acuerdo a la GIZ, esta debilidad se observa en la falta de definición en los derechos de propiedad, regulaciones de acceso a los recursos naturales, escasa aplicabilidad de las normas establecidas (Fischer, 2004).

Varios son los factores que inciden en la pérdida de la biodiversidad: expansión de la frontera agrícola, la intensificación de la extracción artesanal e industrial de minerales, la explotación de hidrocarburos y la tala de bosque, entre otras. Estas políticas están relacionadas directamente con el ejercicio del poder⁶ de los gobiernos nacionales y la capacidad de la sociedad civil de incidir sobre la toma de decisiones. La figura de Estado nación establece condicionamientos de poder, que se reflejan en las normativas y la ley, además de su aplicabilidad a través de las políticas públicas. El Estado moderno se sostiene en el sistema democrático, lo cual brinda a los actores el derecho de participar en la toma de decisiones, tanto para elegir a sus representantes como para demandar el cumplimiento de sus derechos, pero también están normados en el cumplimiento de sus obligaciones. Así también es conveniente considerar que, la sociedad civil está sujeta a las herramientas y mecanismos que provee el sistema democrático para incidir en el poder. Estas herramientas y mecanismos están comprendidos en la normativa de cada país y en sus políticas de desarrollo. El uso de los espacios de opinión, de los sistemas de participación, el acceso a la información, la incidencia política a través del reclamo por rendición de cuentas o acciones de lobby o presión social, entre otras, cuyas limitaciones y alcances las establece el sistema democrático y de gobierno en que se desenvuelven las sociedades.

El incremento de la conciencia ambiental en la sociedad global ha intensificado la atención sobre la conservación de los recursos naturales⁷,

recursos no renovables, se hace más énfasis en que su aprovechamiento genere los menores impactos ambientales posibles.

6. No solamente con el ejercicio de poder, sino con el tipo de Estado que buscan, el modelo de desarrollo al que apuntan, tanto gobiernos como sociedad civil.

7. De acuerdo a la UNESCO, el patrimonio es el legado que hemos recibido del pasado, lo que vivimos en el presente y lo que transmitimos a las futuras gene-



los ecosistemas sensibles y la biodiversidad en el planeta. La mayoría de los Estados y muchas organizaciones de la sociedad civil se han adherido a propuestas y tratados que impulsan la conservación y el uso sostenible de los recursos, a más de la reducción de la contaminación y de gases de efecto invernadero, pero esto no significa el cumplimiento de los mismos.

Elementos de la gobernanza de los recursos naturales

La gobernanza de los recursos naturales está compuesta por normas, leyes y reglamentos circunscritos a lo ambiental y la conservación, y además a todos los temas relacionados con esta discusión, tales como: participación, control y vigilancia, equidad y redistribución de los recursos. Los sistemas de gobernanza y de gobernanza de los recursos naturales responden a las políticas públicas de desarrollo económico y social, y procesos democráticos⁸.

La gobernanza de los recursos naturales requiere un trabajo conjunto de los actores interesados en transformar y modelar las normativas y su aplicación en la búsqueda de institucionalización de arreglos a los conflictos y problemáticas existentes que den vía a las respuestas amigables con la conservación. La dificultad se da en presencia de intereses distintos entre los actores, desde todos los ámbitos de la sociedad: económico, político, cultural, social y ambiental. La contraposición de intereses dificulta la implementación de las políticas y complejiza la toma de decisiones. Así por ejemplo, el ámbito gubernamental no necesariamente compartirá las demandas de la sociedad civil o de las comunidades inmersas en un problema, o los posicionamientos expresados sobre la implementación de políticas dirigidas hacia el aprovechamiento de los recursos naturales, desde la sociedad civil o de las poblaciones afectadas, y viceversa.

La situación voluble e inestable de los recursos naturales, aún dentro de las áreas protegidas, implica la necesidad de profundas transformaciones en las políticas y metodologías para la administración y conservación de

raciones. En 1972, la conferencia general de la UNESCO aprobó la Convención sobre la protección de patrimonio mundial cultural y natural, con la finalidad de alentar a los Estados a definir lugares de valor universal excepcional, para su vigilancia y protección. <http://www.patrimonio-mundial.com/unescol.htm>.

8. La gobernanza no es exclusiva los gobiernos democráticos, pero son estos gobiernos los que muestran más preocupación por la conservación de la naturaleza que los gobiernos dictatoriales.

los mismos. Los impactos ambientales que provocan la explotación y extracción de los recursos naturales (renovables y no renovables) deben ser evaluados con la finalidad de remediarlos o prevenirlos. La conservación y el manejo de la biodiversidad, considerándolos como bienes y servicios ambientales, debe ser una de las prioridades del Estado y la sociedad, pues la conservación de éstos permite la consolidación de un desarrollo sostenible. Mas esto no significa una solución mágica a los problemas de la conservación, ya que las políticas de desarrollo sostenible rara vez son compatibles con las políticas económicas de un país, debido a que por lo general, estas últimas se sustentan en el aprovechamiento más rápido posible de los recursos naturales y su explotación intensiva, con la finalidad de sostener la renta interna de cada uno de los países y el flujo de recursos financieros para la inversión, desarrollo de programas sociales y pago de deuda (interna y externa de las naciones), aunque no necesariamente en ese orden.

Las políticas de desarrollo deben estar en concordancia con una gobernanza coherente hacia la conservación de los recursos naturales y de las áreas protegidas. Este es un elemento clave que implica la descentralización⁹ de la gestión ambiental y arreglos institucionales que fortalezcan la institucionalidad ambiental e incrementen la inversión en la conservación de la naturaleza, tanto en la aplicación de planes como estrategias. La conservación de los recursos naturales implica el respeto a las normativas ambientales, convenios y tratados, nacionales e internacionales. Los responsables de las políticas: gobiernos, ONG, ciudadanos, tomadores de decisiones, proveen a la sociedad civil la dirección hacia dónde deben dirigir sus demandas por un buen manejo ambiental. La gobernanza es primaria en ese objetivo, en cómo determinar y obtener dichos objetivos, y proveer los elementos necesarios para asegurar los resultados.

Los derechos de participación, formación de políticas y toma de decisiones deben incluir a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, el acceso a la justicia y la información, la transparencia de los procesos y una rendición de cuentas respecto a los mismos y su financiamiento. Esto

9. La descentralización dentro de los Estados puede también atomizar los procesos de decisión y llevar a procesos de degradación mayor, asimismo para la conservación de ecosistemas que superan límites de división política de los Estados, la descentralización puede no ser la mejor solución.

implica integrar los niveles: local, nacional, regional y global de la sociedad civil con el ámbito del Estado y el Mercado. Toda discusión sobre la gobernanza ambiental respecto a áreas protegidas debe tener en consideración los tratados internacionales: los compromisos de los países y sus obligaciones (Jeffery, 2004).

Por esto debe tenerse presente que, es responsabilidad del Estado y los actores sociales velar por la aplicación de las políticas nacionales de ambiente, de tal manera que se conserve la biodiversidad existentes en los países y se arraiguen acciones para el desarrollo sostenible, y se incorporen las políticas ambientales en el quehacer de la industria extractiva. La conservación de la naturaleza implica compromiso por parte de los tomadores de decisiones con la sociedad nacional e internacional, y con las generaciones futuras. Sus acciones deben responder a las demandas planteadas por los usuarios y los detentadores de propiedad. Así como, a la necesidad de vivir en un ambiente sano y seguro, capaz de prodigar sus beneficios a otras generaciones. Las políticas y las normativas ambientales y sobre los recursos naturales deben ser aplicadas de forma transparente. De tal manera que exista equidad tanto en el aprovechamiento, como en el uso de los recursos.

Casi siempre, las políticas ambientales están referidas a las necesidades del Estado y este agente de control mantiene su dominio sobre los recursos naturales, especialmente los no renovables. El Estado detenta la autoridad y posee los mecanismos para mantener el control y direccionamiento de las acciones emprendidas por los miembros de la sociedad civil y la ciudadanía. Pero a la vez, son las políticas estatales que facultan e institucionalizan los mecanismos de negociación y consenso, los mismos que están condicionados al tipo de actor o sujeto involucrado en el conflicto, al desarrollo de las capacidades de negociación, el fortalecimiento de las organizaciones y la potencialización de acciones colectivas.

La gobernanza de los recursos naturales en Perú y Bolivia

Tal como se expresó previamente, la gobernanza se caracteriza por estar compuesta de elementos normativos, marcos regulatorios y leyes que a través de las instituciones ponen en marcha políticas y planes para la transformación de los factores económicos, políticos y sociales que rigen en la vida de las sociedades nacionales. La necesidad de instituciones estables y con capacidad de acción motiva la creación de alianzas y acuerdos entre los distintos actores, con la finalidad de aligerar los procesos democráticos que facilitan la participación social y la incidencia política desde la sociedad civil y de los ciudadanos hacia el Estado.

Los procesos regulatorios y transformadores de las políticas están en conjunción con el tipo de gobierno detentador del poder. Esto puede ser observado en las dinámicas de cada uno de los países de mundo. En América Latina, posterior a una larga historia de conflictos y problemáticas ligadas a la explotación intensiva sin regulación, es posible observar un mayor conocimiento de los actores sobre la importancia de la conservación y su aprovechamiento de forma controlada. Las dificultades radican en la diversidad y contraste existente en los intereses de cada uno de estos actores y de los grupos que representan. Si a este fenómeno se le suma la superposición de políticas, que entorpece los procesos de conservación y de desarrollo endógeno de los pueblos, nos encontramos ante un panorama conflictivo y de difícil resolución.

La necesidad de los Estados latinoamericanos de alimentar sus economías y mantener sus balances, motivó la intensificación en el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de sus territorios. La renta generada por la extracción y comercialización de los recursos naturales no renovables, como los hidrocarburos y la minería, sostiene gran parte de los gastos de la administración pública y los servicios sociales. La explotación excesiva y la degradación de los recursos naturales contribuyen a la intensificación de los impactos y conflictos generados por la descompensación en el uso y distribución de los mismos, lo que afecta gravemente al estado de los ecosistemas y al mantenimiento de la biodiversidad. Los recursos naturales no renovables proveen al Estado de una gran cantidad de recursos financieros y económicos que son utilizados para solventar las necesidades de la población nacional y garantizar la independencia econó-

mica de los países. La explotación de recursos renovables y no renovables está condicionada a la demanda mundial y a la capacidad de oferta de los países en desarrollo, especialmente. La inyección de recursos al Estado a través de la explotación de los recursos naturales reduce la capacidad de las generaciones futuras de tener un igual acceso que en el presente de los recursos renovables y no renovables, situación que pondría en riesgo la capacidad futura de una nación de solventar sus necesidades en lo posterior.

En Perú y Bolivia, la explotación de los recursos naturales y su reducción progresiva aumentó desde la colonia hasta la época actual, intensificándose en las últimas décadas del siglo XX con la incorporación de nueva tecnología y el descubrimiento de nuevos yacimientos mineros y de hidrocarburos. Por mucho tiempo, las políticas de control impuestas por ambos países limitaron el ejercicio de la participación ciudadana en los procesos de definición de políticas y de toma de decisiones. La trayectoria de estos dos países como productores de metales preciosos, recursos alimenticios, hidrocarburos y en general como proveedores de materia prima, deja su señal en el estado del ambiente y las posibilidades de acceso a los recursos naturales de las poblaciones aledañas a las zonas de explotación. La degradación ambiental afecta la vida y supervivencia de todas las poblaciones que dependen de los recursos naturales. En la Amazonía, la contaminación y degradación ambiental afectan a las poblaciones con menor acceso a infraestructura y servicios básicos, lo que aumenta su vulnerabilidad a enfermedades especialmente en las poblaciones indígenas y en aislamiento voluntario.

La adopción de instrumentos internacionales y la generación de políticas nacionales, leyes y estrategias para la conservación de la naturaleza, no brinda garantías reales para la conservación de la misma, principalmente a causa del dilema que presenta el desarrollo de la economía de cada país que presupone la explotación de los recursos naturales con la finalidad de mantener el equilibrio en las arcas fiscales, a causa de su remarcada dependencia en éstos. Aún así, Bolivia y Perú han firmado¹⁰ varios acuerdos multilaterales reafirmando su preocupación por la conservación de la na-

10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008 . <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

turaléza, y reformando algunas de sus políticas referentes a la prevención de impactos ambientales, el uso de tecnología de punta y la incorporación de temas como la consulta previa a las poblaciones afectadas y el tutelaje a los pueblos en aislamiento y contacto inicial, entre otros. Los tratados y acuerdos internacionales contribuyen en presionar por la generación y modificación de algunas políticas nacionales con referencia a lo ambiental, pero no son reguladores efectivos del cumplimiento de éstas por los Estados nacionales, especialmente a consecuencia de la falta de herramientas de sanción por el incumplimiento de éstas. A continuación se apuntan los Acuerdos signados por Bolivia y Perú¹¹.

Acuerdos internacionales firmados por Bolivia y Perú

- o Humedales (Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas de 1971)
- o Patrimonio (Convenio para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972)
- o Especies Amenazadas de Fauna y Flora - CITES (Convención sobre el comercio internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre de 1973)
- o Especies migratorias (Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979)
- o Derecho del mar (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982)
- o Protección de la Capa de Ozono - Viena (Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985)
- o Montreal ((Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de la Convención de Viena de 1987)
- o Basilea (Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos peligrosos y su eliminación de 1989)
- o Diversidad biológica (Convenio sobre la diversidad biológica de 1992)
- o Cambio climático (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992)

11. A diferencia de Bolivia, Perú no firmó el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982.

- o Desertificación (Convención de las Naciones Unidas relucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994)
- o Cambio Climático - Kyoto (Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1997)
- o Rotterdam (Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional de 1998)
- o Cartagena (Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica de 2000)
- o Estocolmo (Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COPs) de 2001)

La firma de estos convenios y acuerdos no ha constituido en sí, una restricción al aprovechamiento de los recursos naturales, pero sí contribuyen a la construcción de procesos de manejo sostenible. Los gobiernos están siempre en la búsqueda de satisfacer sus proyecciones de desarrollo aún a costa del impacto que pueda causar la degradación ambiental en algunas poblaciones, situación que suele acarrear conflictividad social y pérdida de la biodiversidad, entre otras. A fin de problematizar la situación de la gobernanza de los recursos naturales en Bolivia y Perú, a continuación se presentará el escenario en que se encuentran los recursos en ambos países y posteriormente los conflictos que se generan a raíz de su explotación.

Caracterización de la importancia de los recursos naturales

Bolivia y Perú tienen una gran biodiversidad tanto de paisajes como de recursos naturales renovables y no renovables, sin contar su gran diversidad de pueblos, etnias y culturas. La riqueza de recursos naturales no renovables existentes en su territorio, como por ejemplo: gas, petróleo y metales, se suma a la alta biodiversidad en flora y fauna. La Amazonía, área que es compartida por los países andinos, es uno de los centros mundiales de recursos naturales y genéticos¹². La biodiversidad existente en esa zona, la transforma en un área de alta vulnerabilidad debido a la existencia

12. Así como también los Andes tropicales en estos países..

de recursos naturales con alta demanda, y a esto se aumenta las expectativas para su aprovechamiento, tanto artesanal como industrial. Esto se manifiesta en la presión que ejercen los madereros, comerciantes de vida silvestre. La Amazonía prodiga refugio no sólo a una innumerable diversidad de flora y fauna, sino también a grupos indígenas que se han adaptado a ese hábitat a través de los siglos. De igual manera, los páramos andinos representan uno de los ecosistemas más frágiles en el mundo y los bosques de montaña brindan abrigo a gran cantidad de especies endémicas de flora y fauna, a más de recursos forestales a las poblaciones cercanas. Estos ecosistemas proveen de agua dulce a los territorios más bajos y aseguran el acceso al líquido vital en las poblaciones existentes en los territorios de influencia. En ambos países existen ecosistemas de importancia global (bosques tropicales húmedos, bosques secos, punas, bosques de neblina, mar frío).

Perú cuenta con tres zonas establecidas en su territorio: Amazonía, Andes y Costa, posee 84 ecosistemas y 17 pisos ecológicos. Bolivia cuenta con 66 de los 112 ecosistemas existentes en el mundo. Su territorio comprende cuatro biomasas, 32 regiones ecológicas y 199 ecosistemas, destacándose las eco-regiones de Los Yungas, la Amazonía, el Bosque Chiquitano, el Gran Chaco y los Bosques Interandinos¹³. Perú y Bolivia tienen niveles altos de biodiversidad y gran variedad de ecosistemas, lo que intensifica su relevancia a nivel internacional y la necesidad de conservar los recursos naturales y los hábitats como parte integral del patrimonio de la humanidad. En cada uno de estos países existen zonas geográficas y áreas protegidas declaradas patrimonio natural, como son las reservas de biosfera y los parques nacionales (Fundación Conservación Internacional, The Nature Conservancy y World Wildlife Fund, 2007).

Pero esta riqueza de recursos naturales no se restringe únicamente a la flora y fauna, sino también a los recursos no renovables existentes en el subsuelo y otros recursos (flora y fauna) posibles de ser comercializados en el mercado internacional. La explotación de recursos naturales en Perú y Bolivia tiene una larga historia, especialmente en el ámbito minero. En los últimos treinta años adquirió suma importancia la explotación de hidrocarburos y la producción agrícola, tanto para la exportación como para el consumo interno. En la tabla a continuación se ejemplifica este incre-

13. <http://ibcperu.org/doc/isis/6537.pdf>.

mento en la extracción de recursos naturales con algunos de los elementos más importantes de la economía de ambos países.

Niveles de producción de minerales e hidrocarburos en los últimos 30 años

1. Producción de estaño
 - Perú: aumenta su producción considerablemente desde 1994 hasta la actualidad
 - Bolivia: desde 1974 hasta 1982 registra sus más altos índices
2. Producción de cobre
 - Perú: la explotación de cobre se ha quintuplicado desde 1974 hasta el 2007.
 - Bolivia: desde 1974 hasta el 2007, ha tenido una reducción significativa
3. Producción de zinc
 - Perú: la extracción de zinc se ha triplicado en volumen desde 1974 al 2007.
 - Bolivia: la explotación de este mineral se ha cuadruplicado desde 1974 al 2007.
4. Producción de gas
 - Perú: la producción de gas desde 1970 ha crecido en 6 veces su volumen, incrementándose especialmente entre el 2004 y el 2007
 - Bolivia: la producción de gas desde 1970 ha crecido en 13 veces su volumen hasta el 2007. Su mayor periodo de crecimiento ha sido entre el 2004 y el 2007:
5. Producción de petróleo
 - Perú: la producción en el 2007 es similar en volumen a 1970, con un periodo de alto rendimiento entre 1978 y 1998, que superaba en doble al promedio actual
 - Bolivia: se ha duplicado la producción de petróleo desde 1970 al 2007

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008¹⁴.

14. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

En Perú, los minerales más relevantes para la economía son: cobre, oro, zinc, plata, plomo, hierro, estaño y molibdeno. La producción de oro y plata creció entre 2008 y 2009, como respuesta a la crisis internacional financiera y como refugio de los agentes económicos. En abril del 2009, el valor de las exportaciones mineras ascendió a 1 128 millones de dólares. De acuerdo a datos del Ministerio de Energía y Minas¹⁵, la cartera estimada de proyectos mineros confirmados aumentará considerablemente durante los próximos cuatro años (2009-2012) con la explotación de cobre, hierro, zinc, oro, plata y fosfatos. Con una inversión estimada sobre los 30 mil millones de dólares. El 44,48 % del territorio peruano tiene perspectivas de explotación para la actividad minera¹⁶. Por otro lado, las reservas de petróleo 1997-2007, aumentaron en 1/3 las reservas probadas, aumentaron las probables, mientras que las posibles se redujeron ligeramente¹⁷. El incremento de la extracción de hidrocarburos provocó el reclamo del *canon* gasífero y petrolero por parte de los departamentos afectados por esta actividad, pero a la vez constituye un aumento significativo en la renta del Estado.

En Bolivia, entre 1990 y 2002, el estaño fue el mineral que más se extrajo en el país, seguido por el zinc y el plomo. La producción de plata es mayor a la de oro. La contribución del sector minero en las exportaciones totales, desde 1995 al 2007, mostraron una disminución de 13 porcentuales (del 43,53 al 30,86)¹⁸. Más, la inversión en el sector minero desde 1995 al 2007 se ha duplicado, con altibajos en distintos años dentro del periodo. Los recursos naturales no renovables que aumentan su contribución a la economía¹⁹ del Estado boliviano en los últimos años

15. Reporte de variables macroeconómicas y mineras. Ministerio de Energía y Minas del Perú. Subsector Minería. Dirección de promoción minera. Elaborado el 9 de junio de 2009.

16. Este punto se refiere a las zonas establecidas como áreas protegidas. Tipo de áreas restringidas: área natural-amortiguamiento, área natural-núcleo, proyecto especial, puertos y aeropuertos, zona arqueológica, zona urbana, y otras áreas restringidas.

17. www.perupetro.com.pe/estadisticas01-s.asp#link-1

18. Ministerio de Minería www.mineria.gov.bo/Documentos/Estadisticas/Exportaciones.pdf

19. De acuerdo al "Reporte balanza de pagos y posición de inversión internacional". Enero-Diciembre 2008 (Banco Central de Bolivia, La Paz, 17 de febrero

son los hidrocarburos. Las reservas de gas natural, entre 1997 al 2005, las probadas crecieron de 3,8 trillones de pies cúbicos americanos a 26,7 trillones, las probables crecieron de 1,9 trillones a 22 trillones de pies cúbicos americanos o las posibles de 4,1 a 15,2 trillones de pies cúbicos²⁰. Las reservas nacionales de petróleo condensado, entre 1997 al 2005 se triplicaron las probadas (116,1 millones de barriles a 465,2) y cuadruplicaron las probables (84,8 a 391,4), y las posibles se duplicaron (110,2 a 254,7)²¹. Posterior a la nacionalización de los hidrocarburos, la renta aumentó considerablemente, permitiendo la recaudación y distribución de regalías, además del impuesto departamental a los hidrocarburos²². De enero a julio de 2010, las exportaciones de gas de Bolivia fueron del 40,39% del total de las exportaciones bolivianas²³.

El crecimiento en importancia de los hidrocarburos en las economías de Bolivia y Perú, nos muestran la evolución de los intereses nacionales y sus necesidades, pues en cada uno de estos países el consumo de los hidrocarburos ha aumentado en las últimas décadas. En Perú, desde 1970 hasta el 2007 ha crecido su consumo casi al doble, pero es significativamente tres veces superior al boliviano. En Bolivia, desde 1970 al 2007 se ha quintuplicado el consumo²⁴. Esta situación está ligada a varios factores: el crecimiento de la población y el aumento de la demanda internacional de combustibles.

Los ecosistemas, con el aumento de la agricultura y los recursos forestales, han sufrido un incremento considerable en su explotación y pro-

de 2009). Las exportaciones crecieron en un 44,6% con relación al 2007. Los hidrocarburos aumentaron en volumen en un 11,4%; ventas externas 54,4%, ventas gas natural aumentó el 60,2% con respecto al 2007; ventas de petróleo aumentaron en 12,1% con respecto al 2007. Las exportaciones mineras aumentaron al 40,1%, volumen aumentó 59,3%.

20. www.ypfb.gov.bo/documentos/informes/2007_MAYO_DICIEMBRE/Reservas2.pdf

21. www.ypfb.gov.bo/documentos/informes/2007_MAYO_DICIEMBRE/Reservas1.pdf

22. www.hidrocarburos.gov.bo

23. www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/el-40-de-las-exportaciones-corresponde-al-gas-natural

24. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

ducción, a consecuencia de las políticas agrarias que incentivan estas actividades y de los tratados internacionales de comercio. A continuación se presenta un recuadro acerca del crecimiento de las actividades agrícolas para la exportación y la extracción de recursos forestales, en ambos países.

Niveles de extracción y producción de recursos naturales renovables en los últimos 30 años

1. Superficie de bosque natural, proporción de la superficie terrestre y de la superficie de bosque:
 Perú: desde 1990 al 2005, se deforestaron cerca de 3 millones de hectáreas de bosque natural.
 Bolivia: desde 1990 al 2005, se han perdido cerca de 6 millones de hectáreas de bosque natural.
2. Superficie agrícola: En ambos países se ha incrementado la superficie agrícola, en Bolivia mucho más que en Perú.

Producción de sorgo²⁵:

Perú: Los registros abarcan desde 1961, con una alta producción entre 1976 y 1982, pero en la actualidad su cultivo es mínimo en el Perú.

Bolivia: la producción de este cereal inicia en 1976 con un incremento continuo hasta la actualidad.

Producción de soja

Perú: La producción se ha incrementado al doble desde 1961 al 2007, con un repunte entre 1980 y 1982.

Bolivia: en 1967 inicia la producción de soja, y en la actualidad es uno de los cultivos de mayor relevancia en Bolivia.

Producción de trigo

Perú: la producción se ha mantenido ligeramente estable desde 1961 hasta el 2007.

Bolivia: La producción se ha triplicado desde 1961 al 2007.

Producción de maíz:

Perú: La producción de maíz desde 1961 al 2007, se ha cuadruplicado.

Bolivia: La producción de maíz desde 1961 al 2007, se ha triplicado.

25. Esta gramínea es utilizada para el consumo humano (pan), como forraje para animales y en la producción de bebidas alcohólicas.

Producción de caña de azúcar:

Perú: La producción de caña de azúcar se ha mantenido relativamente estable durante el mismo periodo (1961 al 2007), pero aún así la producción boliviana sigue siendo menor a la peruana.

Bolivia: La producción de caña de azúcar desde 1961 al 2007, se ha multiplicado por 12.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008²⁶.

El maíz y trigo son alimentos básicos en la dieta de la población boliviana y peruana, y con el crecimiento de la población su consumo aumenta en proporción a las necesidades de la sociedad. En el 2007, el Gobierno peruano aprobó una ley que obliga a incorporar mezclas de biocombustibles, esto se presentó como un nuevo campo para inversión privada en el ámbito del desarrollo agroindustrial, en las zonas rurales²⁷, así el Estado incentiva la creación de plantaciones con la finalidad de incrementar las exportaciones de materia prima para la elaboración de biocombustibles a través del programa de promoción de uso de biocombustibles (PORBIO-COM), con el fin de cubrir una creciente demanda de biodiesel (Castro et al., 2008). En Bolivia, los productos agrícolas (exportaciones no tradicionales) en orden de importancia en la economía nacional son: soya en grano, azúcar, castaña, harina de soya, aceite de soya, tarta de soya, maderas, café²⁸. Pero estos datos no son representativos para darnos a conocer temas acerca de la seguridad y soberanía alimentaria en ambos países. La producción agrícola es diversa, y no todos sus productos se exportan. Más el aumento de las plantaciones de productos para la exportación reduce la cantidad de tierras hábiles para la agricultura en menor escala y de productos para el consumo interno.

La extracción, explotación y comercialización de los recursos naturales en Perú y Bolivia están normadas por la Constitución y la legisla-

26. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

27. www.spda.org.pe/portal/ver-reportes.php?id=193

28. Reporte balanza de pagos y posición de inversión internacional. Enero-Diciembre 2008 (Banco Central de Bolivia, La Paz, 17 de febrero de 2009).

ción y política ambiental. En las dos últimas décadas se han producido modificaciones a los reglamentos que rigen sobre los temas ambientales, especialmente a causa de una mayor presión de actores globales y de la sociedad civil respecto a los daños ambientales y el efecto negativo de la reducción de la biodiversidad para las poblaciones locales, campesinas e indígenas y sus usuarios tradicionales.

Marcos normativos de la problemática ambiental

Los marcos normativos ambientales de Bolivia y Perú responden a las necesidades de sus Estados, gobiernos y sociedades, y a las corrientes ambientalistas que inundan el ámbito de la opinión pública, y son generados en base a la tensión y acuerdos entre Estado y sociedad civil con influjo de las corrientes ambientalistas. A partir de los cuestionamientos en lo ambiental emitidos por las organizaciones ambientalistas e indígenas, que conforman la sociedad civil, los Estados y sus gobiernos de cierta forma han adoptado reglamentaciones y normativas con respecto a la conservación de la naturaleza en sus territorios nacionales, y actualmente los marcos normativos de ambos países reconocen en sus constituciones, el derecho de las personas a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, principio que redimensiona las políticas ambientales y sociales tanto en Bolivia como en Perú, aunque no han producido aún cambios significativos en la implementación de las mismas.

La Constitución Política del Estado de la República de Bolivia (02/2009) reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, y relaciona este derecho con los derechos de los pueblos indígenas y su libre determinación y territorialidad. Se institucionaliza la “consulta previa obligatoria, la gestión territorial autónoma, el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales existentes en su territorio y la participación en beneficios de la explotación de esos recursos” (Art. 30). Estos principios se repiten en varias de las normativas de los Estados andinos, pero no son infalibles en detener el deterioro ambiental y el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales. Esto se evidencia en la continua expansión de áreas de prospección y explotación de hidrocarburos, entrega de concesiones mineras, actividad extractiva industrial y artesanal de los recursos naturales

renovables y no renovables existentes dentro de las áreas protegidas, en los territorios indígenas y en los ecosistemas sensibles, como los manglares, los páramos, la Amazonía, entre otros.

La Ley Ambiental boliviana de 1992 plantea la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible²⁹. Esta norma buscaba contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, por esto se aseguran acciones que “garanticen la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental urbana y rural” (Art. 5.1) donde los principios de equidad y justicia social se promocionan en el marco de la diversidad cultural del país. Se incorpora la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo y la necesidad de un manejo integral y sostenible de los recursos naturales. En Bolivia “es deber del Estado y la sociedad preservar, conservar, restaurar y promover el aprovechamiento de los recursos renovables” (Art.32) y se guarda el dominio originario sobre todos los recursos naturales no renovables (Art.68).

En el 2004, se publica la Ley de Hidrocarburos en cumplimiento del Referéndum de ese año y se reconoce el gas natural y demás hidrocarburos como recursos estratégicos y se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos para el Estado boliviano, se institucionaliza la participación de la empresa estatal en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, y condiciona a la actividad petrolera a regirse por los siguientes principios: eficiencia, transparencia, calidad, continuidad, neutralidad, competencia y adaptabilidad (Art.10), y refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), en 1996 con su asentamiento en el Reglamento ambiental del sector de hidrocarburos.

En el ámbito de los recursos mineros, el Código de Minería de 1997 es la normativa vigente hasta el momento. Se han realizado revisiones a través del Reglamento ambiental para actividades mineras (Decreto Supremo 28590, 16/01/2006). Este reglamento reitera el carácter propietario del Estado sobre los recursos naturales y declara las concesiones mineras como temporales (sin motivo de venta, hipoteca y/o sucesión

29. La legislación boliviana entiende como desarrollo sostenible, “el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras” (Art. 2. Capítulo I. Ley 1333. 03/1992).

hereditaria). La nacionalización de la actividad minera con el dominio del Estado en su administración y operación, este es uno de los muchos objetivos del Gobierno boliviano -que propugna una mayor participación de la Corporación minera boliviana en el escenario extractivo, reforzando la minería estatal frente a la empresa privada³⁰. En la actualidad el Gobierno boliviano propone la revisión del Código de Minería y de Petróleos con la finalidad de que se ajuste mejor a la nueva Constitución y fortalezca la nacionalización del gas y el petróleo.

Así también, otros recursos naturales están regulados y protegidos por la normativa ambiental en Bolivia, como son: el agua, el suelo, los bosques y tierras forestales, la flora y fauna silvestre y las áreas protegidas, con apertura a la participación ciudadana en la gestión ambiental, defensa y/o conservación del medio ambiente, y a ser informada veraz, oportuna y eficientemente sobre temas acerca de la protección del ambiente. Respecto a la participación, “si bien existen mecanismos de participación pública y de contribución al proceso de toma de decisiones, no son obligatorios y son solamente utilizados en raras ocasiones. De esta forma, la toma de decisiones sobre los recursos naturales (y sobre otros sectores económicos claves) ha sido eliminada del dominio público” (Perrault, 2007), esto ha tenido repercusión en reducir la participación e incrementar el ámbito de incidencia de los actores privados “a través de la creación de agencias reguladoras, el Estado boliviano centralizó la gobernanza de los recursos, aún cuando descentralizó los procesos de participación democrática” (Perrault, 2007). En la actualidad, la normativa ambiental establece un procedimiento de consulta previa que debe ser aplicado obligatoriamente, y que está respaldado por el reglamento de hidrocarburos. Aún se requiere mejorar estos procesos para que sean efectivos, pero los procesos de gestión compartida y co-gestión han avanzado notablemente con relación al pasado.

La legislación ambiental no se detiene a discutir el derecho a informar, pero acerca de este tema existe el Decreto Supremo 28168 de 2005, donde se apunta como derecho: el acceso a la información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veraz. Este derecho se mantiene como principio, pero no es totalmente efectivo en su aplicación, pues aún existen

30. <http://boliviaminera.blogspot.com/2007/12/el-actual-codigo-de-mineria-y-lo-que.html>

deficiencias desde el Estado en proporcionar toda la información referente a las actividades extractivas y sus finanzas.

Más allá de las dificultades que tienen las sociedades y sus organizaciones para obtener información transparente de forma eficaz, las normativas de Bolivia y Perú contemplan el libre acceso a la misma. En ambos países se sanciona toda acción, actividad y factor susceptible de causar degradación ambiental y se llama a tomar medidas preventivas, informar a las autoridades, remediar los daños y compensar/indemnizar a los ciudadanos y/o poblaciones afectadas.

La Constitución Política del Perú reconoce que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, y privilegia el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (Art. 2º, inciso 22). En el Perú rige la Ley General de Ambiente (Ley No. 28611 del 10/2005) que ratifica el derecho a: “un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, acceso a la información, participación en los procesos de toma de decisiones, justicia ambiental” (defensa del ambiente, protección de la salud, conservación de la biodiversidad biológica, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, conservación del patrimonio cultural). Así como la obligatoriedad de aplicación de los siguientes parámetros:

- el principio de sostenibilidad con protección de los derechos (con relación al desarrollo sostenible y las necesidades de las generaciones futuras);
- el principio de prevención (prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental) con la debida adopción de medidas de mitigación, recuperación, restauración para impedir la degradación del ambiente;
- el principio precautelatorio con la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente;
- el principio de internalización de costos con la finalidad de asumir los costos de los riesgos o daños que se generen sobre el ambiente (el costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos);

- el principio de responsabilidad ambiental (restauración, rehabilitación o reparación de los daños); el principio de equidad entendido como las políticas ambientales que deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades existentes (sociales y económicas), apuntando al desarrollo de las poblaciones menos favorecidas;
- el principio de gobernanza ambiental en búsqueda de la armonización de políticas, instituciones, normas, procedimiento, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad y transparencia (Art. I - XI).

La política nacional de ambiente y gestión ambiental del Perú consideran los siguientes puntos: respeto a la dignidad humana y mejora de la calidad de vida de la población³¹, prevención de riesgos y daños ambientales (contaminación ambiental, uso de tecnología limpia), aprovechamiento sostenible de los recursos naturales³², conservación de la diversidad biológica y la conservación los ecosistemas (especies y patrimonio genético)³³, el desarrollo sostenible con sustento en

31. Muchos casos de conflictos por recursos ambientales, muestran una falta de respeto a los derechos fundamentales por parte de las autoridades del Gobierno peruano, lo que ha dado lugar en muchos casos a priorizar los intereses de las empresas extractivas sobre las demandas de las poblaciones afectadas. Un ejemplo de esto es el Caso Bagua, (6/6/2009) donde la fuerza militar peruana reprimió una manifestación indígena colectiva en la población de Bagua contra los decretos 1015 y 1090 propuestos por el Gobierno peruano, el cual permitía la negociación de las tierras comunales con la aprobación de una minoría de los dirigentes de la misma, entre otros puntos. Se produjo un enfrentamiento entre los dos grupos que dejó como resultado más de veinte muertos entre militares e indígenas. Este evento causó preocupación a nivel internacional y nacional por la situación de la población indígena en Perú y sus derechos sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.

32. Desde el 2003, la sociedad civil peruana emite múltiples críticas sobre la manera en que se firmaron los contratos sobre la venta del gas de Camisea, pues se comprometió toda la producción sin considerar el crecimiento potencial del consumo nacional futuro de este recurso natural no renovable.

33. La actividad extractiva en áreas protegidas no tienen correspondencia con esta política de conservación, pues estas actividades tienen efectos directos que contribuyen a la reducción de la biodiversidad. El Gobierno peruano promueve

la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas; promoción de la educación ambiental y de una ciudadanía ambiental responsable; fortalecimiento de la gestión ambiental que implica la disponibilidad de los recursos necesarios para facilitar las condiciones para la implementación de la gestión ambiental; articulación e integración de las políticas³⁴ (sociales y económicas) con los objetivos de la protección ambiental y el desarrollo sostenible, generación de información científica³⁵, acceso a la información ambiental: el Estado, sus instituciones y todos aquellos que presten servicios públicos están obligados a facilitar el acceso a la información, sin distinción; y por último, el Gobierno peruano tiene la obligación de informar. Este punto se desglosa en los siguientes puntos: establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de información; facilitar el acceso a la misma y rendición de cuentas acerca de las solicitudes de acceso a la información recibidas. Este punto no ha tenido un efectivo cumplimiento por parte del Estado, lo que se explica por la falta de políticas de generación de información y por la superposición de competencias de las instituciones gubernamentales.

Así también, la Ley General Ambiental abrió paso a la participación ciudadana responsable, por lo cual impuso como objetivo del Estado la generación de capacidades, mecanismos y herramientas, que fortalezcan la participación permitiendo su incidencia en la toma de decisiones. En ambos países, los ciudadanos y sus organizaciones continuamente reivindican su derecho a la participación. La normativa de ambos Estados canaliza los procesos democráticos, potenciándolos y a la vez limitando su rango de incidencia.

como ejemplo el caso Camisea, Lote 88, que se superpone con la Reserva Kugapakori Nahua Nanti, dedicada a los pueblos en aislamiento, bajo el argumento de poder explotar los recursos naturales con la menor afectación posible al ecosistema, la biodiversidad y pueblos indígenas.

34. Este punto se dificulta en su aplicación, pues los intereses del Gobierno peruano están apegados a las políticas neoliberales, que profundizan la brecha entre el comercio y la conservación, poniendo en riesgo la seguridad de las generaciones futuras.

35. Muchas son las investigaciones realizadas en ambos países, pero su incorporación como factores que afectan la composición y direccionamiento de las políticas públicas es reducida, por lo que su conocimiento y difusión tienen prioridad en la toma de decisiones.

Otros reglamentos de la Ley General de Ambiente en el Perú se refieren al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (agua, suelo, recursos forestales y fauna silvestre) a más de preocuparse por la consolidación de las áreas protegidas. El Ministerio del Ambiente (creado en 2008) es el ente rector del sector ambiente y la autoridad competente para formular la política nacional del ambiente aplicable a los tres niveles de Gobierno, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 1013 que aprueba la Ley de creación, organización y funciones de este organismo. La Política Nacional del Ambiente (2009), como herramienta del proceso estratégico de desarrollo del país, constituye la base para la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta, para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano, en permanente armonía con su entorno.

Los principios sobre los que se sustentan las normativas ambientales en ambos países devienen de los acuerdos y tratados ambientales internacionales, firmados por ambas naciones, en los procesos participativos y democráticos que incluyen las demandas y preocupaciones de la sociedad y las recomendaciones de actores externos para el mejor manejo ambiental posible. En ambas legislaciones se contempla el principio de desarrollo sostenible, la obligatoriedad de la remediación del daño ambiental, el principio de precaución y de protección del medio ambiente, a más de incluir el derecho a la información y el derecho de participación de la ciudadanía. Las legislaciones ambientales de Bolivia y Perú están en consonancia con las demandas y necesidades de la población nacional, lo que resta es preguntarse si responde a las problemáticas locales que genera la extracción de recursos naturales no renovables.

Los marcos normativos se caracterizan por estar regidos al tipo de coyuntura histórica y contexto socio económico en que se halla el país y su zona de ubicación. Los países andinos tienen una larga historia como proveedores de materia prima para el primer mundo, sin considerar las necesidades de lo que hoy se entiende como desarrollo sostenible y las expectativas de conservación. Las leyes siguen siendo innovadoras en sus propuestas, pero en su aplicación y en la formulación de políticas eficaces para la protección de la naturaleza continúan siendo ineficientes,

pues en la práctica se constata deficiencia en la gestión de los recursos naturales aún cuando se especifica su finalidad en la normativa de cada uno de estos países. La gestión ambiental se refiere al mejoramiento de la calidad de vida, a la prevención de daños ambientales, al aprovechamiento sostenible de los recursos y a la articulación de las políticas públicas con el desarrollo sostenible.

A continuación se hará referencia a varios tipos de conflictos presentes en Bolivia y Perú con relación a las actividades extractivas de recursos naturales no renovables, especialmente.

Conflictos alrededor de los recursos naturales

Los conflictos socioambientales alrededor del uso y aprovechamiento de los recursos naturales suelen implicar a gran diversidad de actores: gubernamentales (con sus instituciones y empresas), gobiernos seccionales, actores políticos, organizaciones y movimientos sociales, ONG (nacionales e internacionales), comunidades, empresas privadas, entre otras. Las problemáticas generadas por el uso intensivo de los recursos naturales deben ser estudiadas desde varios ámbitos: político, social, económico y ético, con la finalidad de comprender la dinámica misma de la problemática y poder vislumbrar soluciones factibles de ser aplicadas.

Los recursos naturales están supeditados a las políticas públicas impuestas por el Estado. La sociedad puede obtener derechos de uso, pero siempre debe respetar las obligaciones adquiridas a través de las normativas vigentes en cada país. Así también, se debe considerar las necesidades de las poblaciones y sus expectativas sobre los recursos, esto con el objetivo de entender a qué responden sus acciones y demandas. Los conflictos se generan por lo general desde las demandas insatisfechas, la falta de empleo, fraccionamiento organizativo, aumento de la colonización, deficiente acceso a los servicios públicos, creciente pobreza, desplazamiento de la población, los impactos ambientales: pasivos ambientales, contaminación; por la contraposición en las normativas que rigen el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, entre otros. Al momento de observar el complejo entrettejido que comprende un conflicto, es importante considerar a los actores vinculados y sus interacciones, pues las demandas e intereses suelen ser distintos y similares entre ellos, y se suelen contrapo-

ner. Debe tenerse en consideración que las instituciones estatales buscan respaldar las acciones del Estado, a fin de garantizar la circulación de los recursos generados por la explotación de la naturaleza y su paisaje.

Las acciones de la sociedad civil, en demanda por la satisfacción de sus necesidades, tienen distintas y variadas respuestas que pueden incidir en la transformación de las políticas públicas comprendidas en el marco de la gobernanza de los recursos naturales. Uno de estos ejemplos es la reciente creación del Ministerio del Ambiente en Perú (2008) y del Ministerio del Medio Ambiente y Agua en Bolivia (2009). La ausencia previa de estos organismos condujo a que las actividades referentes a la conservación estuvieran subsumidas por otros ministerios, como el de Energía y Minas en Perú y en Bolivia al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (2006). La creación de nuevos ministerios permitió más acciones de manejo y gestión ambiental, con relación a la situación de lo ambiental en el pasado.

A continuación se enunciarán varios conflictos acerca del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, pero nos limitaremos a casos de hidrocarburos, minería y agua. Esta limitación está relacionada con la dificultad de presentar todo un universo de problemas existentes en cada nación, con sus distintos matices y manifestaciones, y también porque estos casos son los de más notoriedad en la opinión pública.

Bolivia

En Bolivia, dos conflictos han tenido resonancia internacional desde el año 2003: la guerra del agua y la guerra del gas. La guerra del agua inició en la ciudad de Cochabamba (04/2003) como una protesta contra la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado. Las movilizaciones sociales se tomaron la ciudad y pronto el tema alcanzó relevancia nacional e internacional. El conflicto por el agua surgió a raíz de la concesión al consorcio transnacional Aguas de Tunari, sobre los servicios de agua potable. Esta empresa incrementó las tarifas de agua hasta el 200% (bajo el argumento de nuevas inversiones y renovación de infraestructura), e incluyeron cooperativas de aguas barriales que habían sido administradas colectivamente hasta ese momento. Este conflicto provocó el nacimiento de la Coordinadora en la Defensa del Agua y de la Vida, organización que

aunó fuerzas con varios movimientos sociales para protestar en contra de la concesión, con base en el análisis del contrato y de las reformas legales que se hicieron para habilitar dicho contrato. Esto provocó que el Gobierno cancelara su contrato con Aguas del Tunari y el anuncio de la salida del país del consorcio. La movilización de la sociedad en la guerra del agua “no fue en defensa de un acceso seguro de los recursos, ni de un justo y eficiente servicio municipal. Más bien, fue un genuino rechazo a la privatización de los recursos naturales bolivianos, y a su control por intereses extranjeros” (Perrault, 2007). El agua es considerada por los bolivianos como “un recurso colectivo y un derecho social, un instrumento y a la vez un producto de su trabajo” (Perrault, 2007), y normado en la nueva Constitución Política del Estado.

Otro conflicto de gran relevancia en Bolivia fue la guerra del gas. Esta inicia en el 2003, como consecuencia del intento del Gobierno de exportar gas natural a Estados Unidos y México a través de un puerto chileno. Contra este proyecto se levantaron la mayoría de las ciudades de la región andina, pues en la memoria de los ciudadanos bolivianos aún está presente el despojo de su salida a la costa del Pacífico, por parte del Estado chileno en los años 1870, aún cuando esta opción era la más eficiente relativa a costos, que la alternativa peruana. Esta protesta congregó a actores sociales de diversos sectores y regiones de Bolivia, desde los grupos indígenas del Altiplano y valles hasta los indígenas de la tierras bajas de Bolivia, ya que los reclamos abarcaban el tema de las leyes de explotación de los hidrocarburos que beneficiaban más a las empresas que al Estado, lo que amplió la protesta sobre los recursos naturales hacia el tema de los recursos nacionales. Los manifestantes³⁶ llamaron a la recuperación del control del Estado, al debilitamiento del control privado y del extranjero sobre el gas natural.

Las percepciones sobre el gas y el agua como recursos naturales estratégicos son de diversa índole en la sociedad boliviana, pues el acercamiento a ellos en el caso del agua es tradicional y del gas es por el mercado. Ambos conflictos forzaron al Gobierno a replantear sus compromisos en términos de políticas públicas y de conservación. “Al igual que en la guerra del agua (el gas), esta protesta forzó al Gobierno a replantear sus

36. Esta fue una movilización casi exclusivamente realizada por la sociedad civil aleviana y de comunidades aledañas.

compromisos en términos de políticas económicas y de medio ambiente” (Perrault, 2007). Actualmente, el Gobierno boliviano plantea la nacionalización en la explotación de los recursos naturales y una mayor preocupación por la conservación de los mismos.

Otro de los graves problemas que tiene Bolivia es la desertificación, cerca del 41% del territorio se encuentra afectado por este problema, lo que amenaza la seguridad alimentaria en el país. El Gobierno de Bolivia planteó como una de sus prioridades de política medioambiental y de gestión de los recursos naturales, la responsabilidad y la tarea de consolidar el Programa Nacional de Desarrollo de Zonas Secas (PRONALDES)³⁷ en el 2001. En la actualidad este programa se denomina Programa de Acción de lucha contra la Desertificación, y además se ha modificado el marco constitucional para el manejo y gestión de los problemas causados por la desertificación.

Pero frente a todas las dificultades que ha tenido la población boliviana para la conservación de los recursos, la actividad minera es la que más ha afectado sus costumbres, tradiciones, espacio y ambiente. La minería tiene una amplia y larga trayectoria de conflictos por contaminación de agua y suelo en Bolivia, a más de haber provocado el desplazamiento de poblaciones con la pérdida de tierras agrícolas y de pastoreo. El Estado no ha tenido un tratamiento estricto con la aplicación de las normativas, especialmente porque sus finanzas estaban abiertas a la influencia de las empresas multinacionales y sus intereses.

La historia de Bolivia está ligada a la minería, especialmente a la plata desde la época colonial. En el entorno de la ciudad de Potosí y en la cuenca alta del río Pilcomayo se encuentran toneladas de pasivos ambientales que han generado una contaminación acumulativa y la consecuente contaminación con metales pesados de los ríos aledaños. Así también la minería de estaño fue muy importante durante gran parte del siglo XX, en la zona de Potosí³⁸ (Uncía), Oruro (Huanuni) y La Paz (Viloco, Caracoles y Colquiri)

37. Informe del Gobierno de Bolivia (2001). Implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Secretariado de la Convención de Lucha contra la Desertificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal. Dirección General de Clasificación de Tierras y Cuencas.

38. En el área del Potosí, varias comunidades sufren de contaminación hídrica por mineras de plata y plomo, además del desplazamiento de una de sus comu-

en la cuenca alta y media del río Pilcomayo, con altos volúmenes de contaminación cuyos efectos aún son visibles en los afluentes del río Pilcomayo (Ribera, 2008: 92). En el 2003, varias marchas de ciudadanos y organizaciones en reclamo por la contaminación del río Pilcomayo a causa de la actividad minera en el departamento de Potosí, que afecta a las comunidades: Sotomayor, La Mendoza y Tuero Chico, provocó la conformación del Consejo de Defensa del Río Pilcomayo (CODERIP) (Ribera, 2008). Este ejemplo evidencia al conflicto con un propulsor de la sociedad civil en el posicionamiento y exigencia de los derechos tanto de participación como en la entrega de información, a más del reclamo por un ambiente sano y una vida digna.

La minería de oro en algunas zonas de Bolivia se remite de la época colonial a la actualidad, como por ejemplo en Serranía San Simón donde existen los pasivos ambientales acumulados y transformaciones geomorfológicas por las excavaciones y acumulación de material (Ribera, 2008). En la segunda mitad del siglo XX, se concesionaron otras áreas para la minería de oro (Oruro, Potosí, entre otras), actividad que afectó las siguientes zonas: Yungas de La Paz, Tipuani, Teoponte, Guanay; río Mapiri, río Kaka, río Alto Beni. Esto con una profunda transformación de paisaje y afectación a los sistemas fluviales por el uso del mercurio (Ribera, 2008: 93). La contaminación por minería en áreas urbanas y rurales es inmensa en Bolivia, esta situación ha impulsado al Gobierno boliviano a imponer acciones de remediación ambiental en algunas zonas, especialmente en aquellas con movilización social contra la contaminación.

En Bolivia, las áreas protegidas han sido objeto de la actividad minera también. La superposición entre las áreas protegidas y las concesiones, yacimientos y operaciones mineras son varias. El 67% de las áreas protegidas del SNAP tiene concesiones mineras en su mayoría artesanales y de pequeña magnitud, pues desde el Código Minero no existen impedimentos para esto mientras se cumplan los requisitos y obligaciones ambientales (Ribera, 2008). Así por ejemplo, la reserva Eduardo Avaroa (Potosí) sufre los efectos de la contaminación por boro y azufre, y está amenazada por

nidades “San Cristóbal” con la pérdida de patrimonio cultural intangible en la región (lugares sagrados como la Achupalla, los Tres Gigantes y el Soldado, pérdida de zonas agrícolas y de pastoreo (Ribera, 2008: 57).

una eventual explotación de oro y plata; el Salar de Uyuni y el Salar de Coipasa en Potosí y Oruro evidencian contaminación del suelo y afectación al régimen hidrológico; las eco-regiones de Yungas al interior de Cotapata o Apolobamba, a causa de la explotación aurífera sus ecosistemas están gravemente afectados; el Parque Nacional Madidi, el Parque Noel Kempff y el Mercado en Santa Cruz están en riesgo por la explotación de oro³⁹ (Ribera, 2008).

Otra actividad extractiva que tiene consecuencia en los pueblos y la naturaleza es la explotación de hidrocarburos. El mayor descubrimiento de gas en Bolivia se encuentra en el departamento de Tarija. En 1997, las reservas de gas certificadas pasaron de 5,69 a 52,29 trillones de pies cúbicos, y el petróleo pasó de 200 a 929 millones de barriles (Garnica, 2008). La mayor parte de los conflictos generados por la explotación del gas están relacionados con el gasoducto (deforestación, fragmentación de ecosistemas e impactos sociales -como sucedió en la Chiquitania-), la construcción del campo Margarita (que afecta a comunidades Guaranís), entre otros de menor escala.

Los casos registrados de conflictos por explotación petrolera son pocos. Pero el más relevante ha sucedido hace pocos días, ya que en agosto de 2009⁴⁰, se ha creado una controversia entre el Gobierno boliviano y peruano por la posible explotación petrolera en el Lago Titicaca, bajo el supuesto de que el Gobierno del Perú habría firmado contratos de explotación y explotación petrolera con empresas extranjeras para extraer hidrocarburos de la cuenca del lago Titicaca. Por otro lado, también encontramos explotación petrolera en áreas protegidas, tal es el caso del Parque Nacional-ANMI Aguaragüe lugar en que se han producido derrames de hidrocarburos por daños en los ductos enterrados, sismica y deforestación para apertura de vías, en este caso debe tenerse en cuenta que previo a la creación del parque ya existía en el sitio explotación petrolera, pero esto no justifica no mantener los estándares de prevención contra desastres por la actividad hidrocarbúfera. Otro ejemplo se presentó en el área de Madidi, donde se realizó sismica y perforación y se encontró petróleo,

39. www.parkswatch.org/parkprofile.php?spa&country=bol&park=mdn&page=rec

40. http://www.rpp.com.pe/2009-08-27-bolivia-reclamara-al-peru-supuesta-explotacion-de-petroleo-en-titicaca-noticia_204657.html

esto nos evidencia nuevamente una desafortunada superposición entre las zonas de mayor diversidad biológica y las zonas potenciales de explotación petrolera. Ante esto, la fundación PRODENA lanzó una campaña “Iniciativa Madidi sin Petróleo” en abril de 2010, la misma que replica los planteamientos para el caso del Parque Nacional Yasuní en el Ecuador⁴¹.

Como puede constarse a través de los pocos ejemplos expuestos, la preocupación ambiental en Bolivia quedó durante mucho tiempo acallada por la preeminencia de los sectores de “desarrollo”. Los organismos encargados del tema ambiental estaban supeditados a las prioridades e intereses de otras instituciones afines a la economía y la producción. En la actualidad, posterior a la guerra del agua y la guerra del gas, las consideraciones ambientales y sociales tienen mayor importancia en las políticas públicas del Estado. Es claro que, los recursos naturales son motivo de controversia en las naciones y entre las naciones, pero estos están sujetos a la soberanía de cada Estado.

Perú

El Gobierno peruano ha aplicado en las dos últimas décadas políticas económicas neoliberales, que responden a los intereses de los grandes inversionistas y Estados necesitados de materia prima. La implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y sus políticas de apertura a la inversión privada para la extracción de recursos naturales no renovables, pone en duda a la sociedad civil (especialmente a las poblaciones afectadas por los impactos socio-ambientales de estas actividades) acerca del respeto al derecho de vivir en un ambiente sano, el acceso a los recursos y la participación social en los procesos de definición de políticas y toma de decisiones.

Una de las coincidencias más comunes en la generación de conflictos alrededor de los recursos naturales es la superposición de territorios indígenas con áreas protegidas. Para las poblaciones indígenas peruanas el acceso a los recursos naturales ha sido limitado por su concesión a las empresas transnacionales y su apropiación sin considerar las demandas y problemáticas generadas por la extracción y explotación, profundiza los

41. www.plataformaenergetica.org/content/1385

problemas sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales con el Gobierno del Perú⁴².

Los recursos naturales de mayor conflictividad son: agua, gas, petróleo y recursos forestales. Aquí revisaremos la situación de los tres primeros y nos limitaremos a relacionar el impacto que tienen estas problemáticas sobre los recursos forestales. El Perú tiene amplias zonas desérticas y sus Andes son grandes y majestuosos, aún con esos contrastes este país lucha contra la desertificación y muchos de los conflictos latentes en las poblaciones es el acceso al agua, tanto para el consumo como para riego⁴³, lo que se constituye como una paradoja al ser este uno de los países más ricos en recursos hídricos de América del Sur⁴⁴. Los conflictos por agua en Perú se presentan a causa de varias razones:

...por balance inadecuado de la disponibilidad legal y/o técnico de la fuente de agua, por proyectos/obras/inversiones de infraestructura no evaluadas, derechos de agua otorgados no guardan relación con la disponibilidad técnico legal de agua (cantidad, calidad, oportunidad) por las variaciones en el balance hidrológico, por cambios en la oferta hídrica por la cantidad del agua, por cambios en la demanda, tensiones entre las prioridades del uso, por la gestión por controlar la asignación del agua en los sistemas de uso, y por cambios en la oferta hídrica por la calidad del agua⁴⁵.

En 2005, los problemas se avivaron con manifestación en Lima y todo el país⁴⁶ ante la aprobación del Congreso del anteproyecto de la Ley General de Aguas, anteproyecto que posibilitaba la privatización del agua en el Perú. El 30 de marzo de 2009, se aprueba la nueva Ley de Recursos

42. Perú. Comunidades de Pasco suscriben declaración de Rancas. <http://www.servindi.org/actualidad/3625> Consultado por última vez, agosto/2009.

43 Resolución Defensorial N° 055- 2007/Dp “El Derecho al Agua en las Zonas Rurales: El caso de las municipalidades distritales”. <http://www.defensoria.gob.pe/busqueda.php?clave=ambiente&x=15&y=7>

44. Comentario de Abel Cruz, Presidente del Movimiento Peruanos sin Agua <http://www.ecoportal.net/content/view/full/67978>

45. IPROGA-IRAGER-GRP-AACHCHP-PDRS/GTZ-SNV-UNIGECC, (02/2007) “Inventario de los principales conflictos por el agua en el departamento de Piura”, Piura, Perú.

46. Raúl Wiener (08/2004) “La privatización del agua y el Banco Mundial” http://www.ecoportal.net/Contenido/Contenidos/Eco-Noticias/Gigantesca_movilizacion_en_el_Peru_contra_la_privatizacion_del_agua

Hídricos, donde se incluye el pago por servicios es decir, por primera vez en la historia los agro-exportadores tuvieron que pagar por el agua que utilizaban, especialmente las aguas subterráneas⁴⁷. Tal como se plantea la situación en Perú, son varias las actividades económicas que afectan la calidad del agua y el uso de la población urbana y rural a ella, esto tiene incidencia en las labores de subsistencia, como es la agricultura a pequeña escala y el acceso a agua potable.

Al igual que en Bolivia, muchos de los problemas por contaminación de agua están relacionados con la actividad minera como son los casos de las comunidades de Candarave en Tacna que se oponen a la minería por la disminución de los volúmenes de agua disponibles para la agricultura; de las comunidades de Moquegua que protestan por la escasez de recursos hídricos en las cuencas del Tambo a causa del proyecto minero Quellaveco; las comunidades de Segunda y Cajas en Piura que se oponen a la explotación del río Blanco en el norte del Perú; las provincias de Santa Cruz y San Miguel que se oponen al desarrollo del proyecto minero La Zanja por temor a la contaminación del agua y al método de lixiviación para obtener oro; las comunidades de Choropamba, San Juan y Magdalena en Cajamarca piden indemnización por derrame de mercurio en fuentes de agua; entre muchos otros ejemplos de condiciones similares en el resto del país. En la región central del Perú, las mineras contaminan el medio ambiente y especialmente el agua sin brindar ningún tratamiento a las áreas afectadas (al 2007), esto incide de forma perjudicial en las poblaciones de la zona ya que afecta a la subcuencas de los ríos San José-Anticona, San Juan, Yauli, Huayhuay, Mantaro, entre otras⁴⁸.

Los conflictos mineros en el Perú se han intensificado desde hace diez años, a raíz de las mediciones ambientales de contaminación. La búsqueda intensiva del Gobierno peruano para comercializar sus recursos naturales le ha llevado a entablar relaciones comerciales inequitativas y desfavorables⁴⁹ para la economía futura del país, como es el caso de las negociacio-

47. David Bayer, (11/2009). "La crisis de agua en Ica y cómo resolverla" <http://www.ecoport.net/content/view/full/89894>

48. Godofredo Arauzo (06/2007) "Resumen de la contaminación del Centro del Perú" <http://www.ecoport.net/content/view/full/69642>

49. Durante el 2009, una de las discusiones más fuertes sobre este temas se refieren a las negociaciones para la explotación del lote 88 y 58 de hidrocarburos,

nes con las empresas mineras que obtienen la concesión de explotación. Por ejemplo, la negociación que se llevó a cabo por la mina de cobre de Toromocho, a 140 km de Lima, con la empresa china Chinalco. Esta empresa logró obtener valores veinte veces menores por tonelada al costo del mercado internacional, beneficiándose del cambio y sin retribuir al Estado peruano los dividendos conseguidos, por los ingresos extras a los valores negociados por el mineral con el Estado. Otro de los efectos de una deficiente negociación sobre los impactos y beneficios de la industria extractiva se reflejan en los casos de reubicación poblacional. Tal es el caso de la población de Morococha, que deberá ser reubicada para la apertura y funcionamiento de la mina, consideran que lo ofrecido por la empresa para la reubicación del pueblo e indemnización de las viviendas no es satisfactorio, ni corresponde a su valor real. Esta actividad extractiva afecta a los pobladores de la sierra central del Perú. La actividad planificada en el Cerro de Toromocho incide en los conflictos socioambientales presentes en la población de La Oroya, que ha sido calificada como una de las diez ciudades con mayor contaminación a nivel mundial⁵⁰ por dióxido de azufre, a causa de la planta de ácido sulfúrico.

Muchas poblaciones de la sierra peruana han sido afectadas por la minería, más aún si se tiene en cuenta que las concesiones mineras, entre 2002 y 2007, crecieron más de 70%, a raíz de la promoción de inversiones y el elevado precio internacional de los minerales (Gamboa, 2009: 4). Esta situación se repite en otras poblaciones como: la ciudad de Cerro de Pasco, en la sierra sur, en la comunidad de Fuerabamba, en Apurímac; en la provincia de Fujian y de Ayabaca, región de Piura; la provincia de Chumbivilcas (76,4% del territorio concesionado) en la región Cusco; entre otros. Todos estos proyectos están dirigidos a la explotación del cobre, zinc e implican la reubicación de las poblaciones, intensificando la controversia sobre las negociaciones entabladas entre el Gobierno y las empresas, pues las indemnizaciones y compensaciones sociales no están acorde con la

ya que la mayor parte de las reservas se han destinado a la exportación. Estos acuerdos comerciales favorecen a las empresas transnacionales y las naciones receptoras, pues los pasivos ambientales se quedan en el país generador de los recursos, y se reducen las reservas a futuro para la población.

50. Observatorio de Conflictos Mineros del Perú www.muqui.org/observatorio/observatorioI.html (Consultada por última vez, julio 2009).

realidad del impacto y las necesidades que genera⁵¹.

Los problemas y conflictos producidos por la extracción minera son diversos: altos niveles de contaminación que produce la extracción y refinación de metales, afectación de las fuentes naturales de agua de los canales de riego, impactos sociales y económicos generados por el desplazamiento de las poblaciones, contaminación del suelo y aire y pérdida de tierras agrícolas. Por ejemplo, el Gobierno ha expresado preocupación por la minería artesanal en la región oriental Madre de Dios, donde se destruyeron 150 000 hectáreas de bosque y se arrojaron al ambiente 32 toneladas de mercurio. Por eso las autoridades suspendieron por dos años el otorgamiento de nuevos permisos de explotación en esa zona. En el 2003, el Ministerio de Energía y Minas elaboró el primer inventario de pasivos ambientales mineros, identificando 611 a nivel nacional. En el 2006, el Ministerio de Energía y Minas actualizó el inventario de estos pasivos, identificando 850 pasivos ambientales mineros. Para el 2007, se identificaron 2 103 a nivel nacional, donde la región de Cajamarca, tiene la mayor cantidad de ellos (1 273 pasivos)⁵².

Otros conflictos devienen de la extracción de hidrocarburos. El 72% de la Amazonía peruana está lotizada y se han otorgado licitaciones sobre ella. “La explotación petrolera viene generando, además, costos ambientales con efectos sobre la salud de los pueblos indígenas. En las 34 comunidades nativas de la zona de los ríos Tigres y Corrientes, donde opera Pluspetrol, el Ministerio de Salud encontró que el 98% de menores sobrepasa los límites aceptables de cadmio en la sangre²⁵³, sin contar el impacto en el ambiente que produce la reducción de la biodiversidad y afecta los ecosistemas.

Las comunidades de la Amazonía norte del Perú han sido las más afectadas por los impactos de la explotación petrolera. Muchas de ellas, como las comunidades Ashaninkas, han protestado por la incursión petrolera en sus territorios pues no se les ha consultado para la concesión de sus terri-

51. Milagros Salazar “Minería-Perú: debajo de tu casa está mi yacimiento”. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90316> (Consultada por última vez agosto/2009).

52. Pasivos Ambientales Mineros – Perú: (Fondo Nacional del Ambiente – FONAM, consultado en la web del Ministerio de Ambiente del Perú).

53. Pedro Francke, 05/2009. “Perú: Petróleo, la causa del conflicto”. <http://www.servindi.org/actualidad/opinion/11892>

torios a una empresa petrolera extranjera⁵⁴. Desde el año 2003, el Estado peruano ha creado lotes de hidrocarburos superpuestos a áreas naturales protegidas, reservas territoriales a favor de indígenas en aislamiento voluntario, comunidades indígenas, zonas urbanas, concesiones forestales, entre otras (Gamboa, 2009). Esta intromisión e imposición de la actividad petrolera y gasífera sobre los derechos de las poblaciones se manifiesta también en la incapacidad de las empresas en llevar procesos de consulta (como es el caso de la Repsol YPF en siete lotes petroleros que regenta en la Amazonía peruana y donde se asientan seis grupos indígenas⁵⁵), contaminación de ecosistemas únicos y sensibles (como es el caso de la Oxy en sus treinta años de operaciones en territorio achuar⁵⁶), superposición de lotes con áreas protegidas para pueblos en aislamiento (este es el caso del lote 110 en la parte inferior este de la cuenca del Ucayali que se superpone a una reserva destinada a los indígenas aislados Murunahua; del lote 88 en la zona de Camisea en la cuenca del Bajo Urubamba, que se superpone a la reserva Kugapakori Nahua), entre otros problemas.

Por otro lado, la actividad extractiva de hidrocarburos se amplió con el descubrimiento de gas natural en Perú, a fines del siglo XX. El proyecto de gas Camisea es considerado el más importante de la historia del Perú. Este proyecto le permitió transformarse de importador en exportador. Se encuentra ubicado en la Amazonía central y dentro de una reserva para pueblos en aislamiento, la Reserva Kugapakori Nahua Nanti y otros. Los reclamos por la presencia de este proyecto en esta zona, tanto desde el ámbito nacional e internacional, se manifestaron en diversas formas que buscaron incidir sobre las políticas ambientales y sociales a implementarse en el proyecto, tanto por la empresa como por los organismos de control del Estado, a través de las cláusulas impuestas por el BID para su financiamiento. Este proyecto ha causado impacto también en

54. Milagros Salazar (08/2008). "El pueblo Ashaninka no va a permitir tanto abuso" <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=89610>

55. Pueblos sin derechos - La responsabilidad de Repsol YPF en la Amazonía peruana http://www.observaperu.com/pdfs/INFESTUDIOCASO/Pueblos_sin_derechos_Repsol_P.pdf

56. Un Legado de Daño: Occidental Petroleum en territorio Indígena en la Amazonia Peruana http://www.observaperu.com/pdfs/INFESTUDIOCASO/Corrientes_Racimos.pdf

la reserva costera de Paracas, pues allí se encuentra ubicada la planta de fraccionamiento en la playa de Lobería y por las tuberías submarinas que abastecen a las embarcaciones. Pero la mayor parte de conflictos se ha dado por los derrames a lo largo del trayecto del gasoducto, problemas que la empresa TGP ha tratado directamente con las comunidades intentando mantener alejadas a las organizaciones sociales que defienden los derechos indígenas y la protección del ambiente. Ante los seis derrames ocurridos hasta el 2008, el Gobierno peruano no ha sancionado a la empresa por su deficiente accionar⁵⁷.

Estos casos enunciados nos permiten tener una idea de la problemática alrededor de los recursos naturales en Bolivia y Perú. Los conflictos y las problemáticas tienen dimensiones y facetas diferentes, que se distinguen una de otras por la diversidad de actores y el espacio donde se presenta la controversia por los recursos. La gobernanza de recursos naturales se refiere no solamente al uso y aprovechamiento de los mismos, sino también a su interrelación con los demás actores, factores y condicionantes externos e internos que inciden en las sociedades y determinan su utilización o conservación.

Reflexiones

La gobernanza de los recursos naturales está referida al sistema normativo y de políticas públicas, institucionalizado por el Estado e impulsado por las organizaciones de la sociedad civil y los usuarios de los mismos. Este tipo de gobernanza puede devenir en la privatización de los recursos o en su paralelo, la nacionalización de los mismos. El aprovechamiento de los recursos naturales puede contraponerse su conservación, pues muchos de ellos son la fuente principal de ingresos de gran parte de las naciones latinoamericanas, ejemplo de esto son los países de Bolivia y Perú donde las actividades extractivas de materia prima sostienen gran parte de su economía.

Los diversos conflictos presentados nos permiten visualizar de forma rápida la complejidad del tratamiento de los temas ambientales. La conservación de los recursos naturales se contrapone ante la necesidad estatal

57. Para mayor información se puede consultar las siguientes organizaciones peruanas y sus páginas web: Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Observatorio de Hidrocarburos, Acción Ciudadana Camisea.

y privada de su explotación, muchas veces poniendo en grave riesgo a las poblaciones circundantes. Los problemas ambientales tienden a concatenarse unos con otros, ya que la búsqueda misma de supervivencia de los seres humanos nos impulsa a incrementar la frontera agrícola, a aumentar los niveles de producción de minerales e hidrocarburos en los últimos treinta años, a la reducción de los bosques y por ende la biodiversidad de los mismos.

La explotación de los recursos no renovables ha estado sustentada por normativas permisibles con falta de reglamentaciones más específicas en cada uno de los sectores de la producción o en el ámbito del desarrollo sustentable. En las dos últimas décadas, los gobiernos nacionales revisaron sus marcos legales haciendo posible la participación ciudadana, la consulta previa, la remediación y prevención de daños ambientales, la implementación del principio de precaución, entre otras herramientas y mecanismos para el aprovechamiento racional de los no renovables y la conservación de los renovables.

A pesar de existir normativas nacionales en ambos países para la protección de los ecosistemas y la regulación de la explotación de los recursos naturales, los gobiernos y las empresas privadas continúan ampliando las áreas de extracción y el ritmo de la misma. Las políticas de desarrollo se contraponen a las políticas de conservación. A más de ese punto, debe tenerse en consideración que en Bolivia y Perú, los procesos históricos son distintos y similares, donde sus pueblos indígenas y sus sociedades nacionales se han enfrentado a la presión del mundo occidental y la modernidad. La gran riqueza de sus territorios, tanto en recursos naturales renovables como no renovables ha hecho que grandes empresas se establezcan en sus territorios, se transformen sus dinámicas sociales y culturales, y algunas veces estas fuerzas económicas han tenido suficiente poder para incidir en procesos del sistema político democrático al lograr se les concedan los permisos necesarios para su funcionamiento aún dentro de áreas protegidas.

Los pueblos ubicados en áreas cercanas a zonas de explotación son los más afectados por los efectos de contaminación, pérdida de biodiversidad en el territorio que habitan, presión por los cambios sociales-económicos y ambientales a los que se ven sometidos. Aunque muchas de estas actividades abren nuevas oportunidades laborales, debe tenerse en consideración el im-

pacto y las consecuencias futuras que trae consigo cada una de éstas.

Otro de los graves problemas encontrados es la superposición de los intereses nacionales e internacionales sobre los intereses ciudadanos y comunitarios. Generalmente, la explotación de los recursos naturales está condicionada a mantener flujos financieros y económicos en las arcas fiscales, situación que se mantiene al ser declarados de prioridad nacional a los recursos no renovables, tanto en su extracción como manejo y gestión de la actividad que devenga de la explotación de los mismos. Esto impulsa la presión de la industria extractiva en y hacia las áreas protegidas y territorios indígenas, lo que complejiza las problemáticas y los conflictos socioambientales en cada una de las naciones.

Este recorrido por la multidimensionalidad de la gobernanza de los recursos naturales en Bolivia y Perú nos permite constatar que la conservación de la biodiversidad y de las áreas protegidas se contraponen a los intereses inmediatos de los países: mantener el flujo de la renta interna. Las organizaciones de la sociedad civil (local, nacional e internacional), las poblaciones indígenas y la ciudadanía presionan a los Estados para el cumplimiento de las políticas de conservación establecidas en los marcos normativos, pero la respuesta suele ser incompleta pues a pesar de que los Estados mantienen compromisos internacionales para la conservación de la biodiversidad, estos tratados y acuerdos suelen ser incumplidos y se sobrepasan los derechos de los pueblos sobre los recursos de sus territorios.

El mantenimiento de la biodiversidad es importante, por esto deben mantenerse bajo monitoreo de varios indicadores biológicos que nos permitan saber respecto a la salud de los ecosistemas. Así también es importante brindar sostenibilidad social y financiera a las áreas protegidas, institucionalizar formas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por ende implementar políticas de desarrollo sostenible y políticas de protección a los territorios indígenas. La transversalización de lo ambiental, tanto en el marco normativo como en la toma de decisiones es indispensable, por lo cual se debe observar y monitorear la correcta generación e implementación de políticas de gestión ambiental y de responsabilidad social. La reformulación de las políticas nacionales es una condición necesaria para asegurar la conservación de la biodiversidad. Pues, las políticas de ajuste estructural no suelen ser compatibles con la conser-

vación (Salas, 2000), lo que implica la generación de nuevas formas que garanticen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin poner en riesgo la seguridad de las poblaciones en el futuro. La búsqueda de solución a los problemas ambientales implica el forjar alianzas en y desde los distintos sectores de la sociedad: gubernamental, privado y sociedad civil.