

# ELEMENTOS PARA EL DEBATE SOBRE GOBERNANZA AMBIENTAL EN LOS ANDES CON ESPECIAL MENCIÓN AL AGUA Y MINERÍA EN PERÚ

**Elements for debate on environmental governance in the Andes, with especial mention of water and mining in Peru**

***Leonith Hinojosa\****

*Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo  
Universidad de Manchester*

## **HINOJOSA, Leonith**

2013 "Elementos para el debate sobre la gobernanza ambiental en los Andes, con especial mención al agua y minería en el Perú". En "Politai: Revista de Ciencia Política. Lima: Asociación Civil Politai. Año 4, Número 6°: "Política Ambiental", primer semestre, Pp 33-45.

## **Resumen**

Este artículo presenta un análisis del proceso de construcción del sistema de gobernanza ambiental en el Perú. Usando un marco conceptual sistémico y centrado en el tema del agua y de los conflictos en torno al acceso y control de recursos hídricos asociados a la expansión de industrias extractivas en los Andes, el artículo sugiere que dicho proceso está siendo definido por la confrontación de los discursos 'Perú país minero' y 'el neoextractivismo' en torno a la relación entre sociedad, economía y naturaleza; y, por las relaciones de poder que se encuentran inmersas en la definición de instituciones ambientales.

**Palabras clave:** *gobernanza ambiental, gestión ambiental, conflictos socioambientales, sistema socioecológico, gobernanza del agua, minería, resiliencia, gobernanza adaptativa.*

---

\* Investigadora externa asociada a la Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Manchester.  
dirección electrónica: [leonith.hinojosa@manchester.ac.uk](mailto:leonith.hinojosa@manchester.ac.uk)

## Abstract

This paper analyses the construction of environmental governance in Peru. Framed in a systems approach and focused on water and conflicts associated to the expansion of extractive industries in the Andes, the paper suggests that this process is being defined by confrontation between the discourses (*Peru, a mining country* and *the neoextractivism*) on the relationships between society, economy and nature and the power relationships that underlies the social construction of environmental institutions.

**Keywords:** *environmental governance, environmental management, environmental conflicts, socio-ecological system, water's governance, mining, resilience, adaptive governance.*

## Introducción

Una mayoría de agencias de desarrollo internacional (como UN-Water, Global Water Partnership y el World Water Council), de reguladores y administradores de servicios de agua coinciden en señalar que la crisis del agua en países en desarrollo, más que un problema de escasez es uno de gobernanza. Por tanto, para resolverlas, lo que se requeriría es poner en marcha sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que posibiliten la eficiente gestión de los recursos hídricos y que aseguren un aprovisionamiento equitativo de los servicios relacionados con el agua (IFAD; 2006). Este reconocimiento está motivando que, a nivel mundial, el tema de la gobernanza del agua y, de forma más general, el de la gobernanza ambiental pasen a ser componentes fundamentales de las estrategias de desarrollo sostenible.

En el Perú, un país rico en recursos naturales, pero con una distribución y producción de su riqueza natural muy desigual, el tema de la gobernanza ambiental ha emergido dentro

de un contexto de desarrollo económico y de conflicto. Desde la década de 1990, el sostenido crecimiento de la economía nacional, articulado al crecimiento del producto minero y a las posibilidades de inversión pública que las rentas mineras han permitido, ha estado acompañado de una mayor inserción en los mercados internacionales, de un importante crecimiento de otros sectores de la economía y de niveles significativos de reducción de pobreza en áreas urbanas; pero, también, de persistentes elevados niveles de desigualdades económicas y sociales en el área rural y de conflictos socioambientales, crecientemente en torno al agua y la minería. En estas dos realidades del espacio nacional, están confrontados grupos de la sociedad, sectores económicos y espacios territoriales.

En este escenario, las preguntas que guían este artículo son: ¿Cómo es el proceso de construcción del sistema de gestión ambiental peruano, qué elementos tiene y cómo estos elementos se relacionan entre sí? ¿Qué papel tienen el agua y la minería en la construcción del sistema de gestión ambiental?

A partir de un enfoque sistémico de gobernanza ambiental, este artículo sugiere elementos de análisis para entender el proceso de construcción del sistema de gobernanza ambiental peruano. La hipótesis que se plantea es que la gobernanza ambiental está siendo definida por la confrontación de varios discursos en torno a la relación entre sociedad, economía y naturaleza, y por las relaciones de poder que se encuentran inmersas en la definición de instituciones ambientales. Por ello, más que un problema de escasez de recursos hídricos que de forma selectiva la hay, los conflictos están reflejando los problemas asociados al proceso de construcción de la gobernanza. Debido a que los problemas son de proceso, su solución estaría en los cambios que se puedan dar a esos procesos, es decir, a generar condiciones para crear formas de gobernanza que satisfagan criterios de equidad, inclusión y eficiencia.

## Aproximaciones conceptuales a la gobernanza ambiental

La gobernanza ambiental es central para estudiar las relaciones entre sociedad y medio ambiente (Evans; 2012). Se puede decir, por lo tanto, que la gobernanza ambiental es un reflejo de las relaciones entre sociedad y naturaleza y que incorpora no solo los elementos de geografía física del medio natural o ecosistemas –qué recursos se tiene, dónde se localizan, qué funciones y servicios ecosistémicos generan–, sino también los aspectos humanos –cómo se usan los recursos, dónde se localizan los grupos humanos y por qué–.

Para guiar la discusión de este artículo, se usan las siguientes definiciones de gobernanza y de gobernanza del agua. La primera inicialmente formulada por la UNDP y la segunda, por la Global Water Partnership (GWP):

“[Gobernanza es] el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. (IUCN; 2009:xi)

“[la gobernanza del agua es] el rango de sistemas políticos, sociales y económicos existentes para desarrollar y gestionar los recursos hídricos, y para proveer servicios de agua efectivos a diferentes niveles de la sociedad” (GWP, citado en IUCN; 2009: xii).

Estas formas de concebir los sistemas de gobernanza ambiental (SGA) reposan en un enfoque institucionalista de las relaciones entre sociedad y naturaleza. En tal sentido, se privilegia una comprensión de las relaciones de poder entre actores en términos de sus habilidades para influenciar los marcos institucionales en que se definen la distribución y uso de los recursos naturales (por ejemplo el agua) y de los espacios donde tales recursos se encuentran.

## La economía política de la gobernanza ambiental

Dado que la gobernanza ambiental es apuntalada por relaciones de poder, su abordaje bajo un enfoque de economía política es inevitable. La economía política estudia la interacción entre los sistemas económico y político, en una relación que es bidireccional. Por un lado, permite ver cómo el acceso y control de recursos (por ejemplo, de capital natural) posibilita la acumulación de poder, es decir, la capacidad de decidir quién accede a qué y, por otro lado, permite ver cómo quien tiene poder puede acumular recursos. Dicha relación es también dinámica; por lo tanto, quien detenta el poder y la forma cómo se distribuyen los recursos cambian en el tiempo.

Bajo este enfoque de economía política, las cuestiones de eficiencia y equidad en la distribución de capital natural son fundamentales. Se entiende por eficiencia a la atribución de uso de los recursos que mayor beneficio económico neto produzcan (UNDP; 2008). En la cuestión de equidad, importa no solo la distribución entre individuos o grupos localizados en un mismo espacio, sino también la distribución a través de los espacios geográficos que los grupos ocupan. Es en estas formas de distribución donde se dan diversas formas de concentración de poder y de privación de recursos.

Sobre el punto de la distribución, la ecología política se ocupa de las relaciones de poder y el acceso y uso del medio ambiente, enfatizando que el entrelazamiento entre naturaleza y sociedad va más allá del uso económico de los recursos naturales. Esto da lugar a relaciones sociales y de poder que evolucionan constantemente (Foster; 2000). Bajo este enfoque, un sistema de gobernanza muestra cómo la asignación de recursos naturales (el capital natural) condiciona la transformación de la naturaleza, y es esa transformación la que determina nuevas formas de relaciones entre sociedad y naturaleza.

De acuerdo a los político-ecologistas, tanto en la asignación y distribución del capital natural, como en la transformación del paisaje natural, los actores negocian y toman decisiones basándose en dos elementos: en la materialidad de los recursos y en el discurso que la aceptación o resistencia a la transformación genera (c.f. Escobar; 2006). En el tema del agua, Swyngedouw (2004), por ejemplo, sugiere que, en su sentido material, el agua es tangible, visible, medible, económicamente valorable y cotizable; y en su sentido simbólico, el agua es valorada en forma diferente, con criterios no económicos. Esto indica que, cuando se busca estudiar los sistemas de gobernanza ambiental en su integridad, se requiere ver tanto la materialidad de los recursos naturales –como lo plantean los marxistas y los neoclásicos– así como el simbolismo de su presencia y calidad, como lo sugieren los político-ecologistas y los economistas ecológicos (c.f. Martínez Allier; 2009).

### Gobernanza y gobernabilidad ambiental

Bajo un enfoque institucionalista, la gobernanza ambiental también ha sido relacionada con buena gobernanza y gobernabilidad, siendo ambas corrientes significativamente distintas. Por un lado, la escuela institucionalista neoclásica ha planteado que las instituciones (leyes, normas, reglas) permiten la distribución de los recursos y regulan su uso basados en los principios de racionalidad y eficiencia. Esta corriente otorga al Estado un rol central en la regulación del comportamiento de los individuos y sociedades y se centra en los principios de ‘buena gobernanza’, esto implica transparencia, participación y responsabilidad. Bajo esta noción, instituciones y poder se retroalimentan.

Por otro lado, la corriente institucionalista inspirada en Foucault, plantea la noción de

‘gobernabilidad’, la cual sugiere que el poder no está confinado a leyes y al Estado. En cambio, sugiere que el poder se hace tangible a partir de los individuos y las instituciones no estatales, y son precisamente estas las que dan el mayor soporte al Estado. Similar a lo planteado por Platteau (2000) en torno al papel de instituciones ‘informales’ en el desarrollo económico, son las normas culturales y las convicciones/percepciones políticas las que regulan y disciplinan el comportamiento medioambiental de las personas. Es la gobernabilidad la que articula los principios ambientales, las técnicas, los *stakeholders* y las instituciones (Evans; 2012).

### Resiliencia y gobernanza adaptativa

Los temas de ‘resiliencia’ y ‘gobernanza adaptativa’ son ahora conceptos recurrentes en el debate académico sobre gobernanza ambiental. La ‘resiliencia’ hace referencia a la capacidad de los ecosistemas y de las sociedades que los habitan para generar resistencia a los impactos de los cambios (climáticos, ambientales, etc.). Se distinguen dos tipos: la resiliencia ingenieril/tecnológica y la resiliencia ecológica. La primera busca identificar la máxima perturbación que un sistema ecológico puede resistir frente a factores externos de disturbio y la velocidad con la cual el sistema vuelve a su estado anterior. Esta forma de resiliencia busca maximizar la eficiencia, es (tecnológicamente) controlable y reduce el nivel de incertidumbre en las predicciones de cambio. La segunda es persistente, adaptativa, variable e impredecible. Este tipo de resiliencia maximiza la capacidad del ecosistema para absorber el efecto perturbador y reorganizarse durante el proceso de cambio de manera tal que –en lo esencial– su función, estructura, identidad e interrelacionamiento con otros sistemas se mantienen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Estas dos formas son sumariadas por Evans (2012: p. 171, en base a Holling 1973, Walker et al 2004)."

En base a estos conceptos de resiliencia, se elabora el de gobernanza adaptativa, la cual se centra en incrementar la capacidad de resiliencia de un sistema socioecológico a través del mejoramiento de su capacidad de adaptación (Folke et al.; 2002), por tanto, reivindica la legitimidad de la experimentación en el proceso de gobernar. En este proceso de experimentación para gobernar se incluye el cambio institucional y la experimentación de políticas (Berkes et al.; 2003) y la adaptación de sistemas de gestión (*environmental management*). La gobernanza adaptativa requiere que el marco legal y normativo –las instituciones– tengan varios efectos, que involucre un rango amplio de *stakeholders* y opere a través de un vasto *spectrum* de espacios (local, regional, nacional y otras escalas) y sectores.

## Elementos de gobernanza ambiental

Vistos los enfoques conceptuales sobre gobernanza ambiental señalados en la sección precedente, se puede decir que cada enfoque tiene elementos similares, pero en cada uno las características de estos elementos y el rol que cumplen dentro del sistema difieren. De los varios elementos que se han identificado en la literatura sobre gobernanza ambiental, sugiero que, para analizar el caso peruano, son fundamentales los siguientes:

### Los actores y su conocimiento

El Estado, el Gobierno, la sociedad civil y la empresa, señalados de forma genérica, son actores sectoriales perennes de un SGA, pero los actores clave (individuos u organizaciones) que están dentro de cada sector son temporales y, de acuerdo a la evolución de los procesos, cambian. El conocimiento que posee cada uno de estos actores es determinante para generar barreras y oportunidades dentro de un SGA. Este ‘conocimiento’ no solo se refiere al conocimiento de los componentes ecológicos de los ecosistemas, sino también al conocimiento de los marcos

institucionales que dan soporte a un SGA. Por otro lado, es en la forma cómo se genera el conocimiento para construir un SGA donde se originan las divergencias entre actores. Como se sugiere (Ison et al.; 2011), la diferencia entre la generación lineal de conocimiento (de tipo jerárquico) y la cogeneración de conocimiento (más democrático) es determinante para su aceptación.

### Las visiones y discursos sobre las relaciones sociedad-naturaleza

Los discursos juegan un rol fundamental en la formación de un SGA (Manuel-Navarrete et al.; 2004). Así como los actores clave, estos discursos son también dependientes del contexto temporal y espacial en que se generan. Los discursos sobre el medio ambiente y la gobernanza ambiental van aparejados de visiones (ideas, imaginarios) respecto de cómo se debería utilizar y quienes deberían acceder –y bajo qué condiciones– a ese medio ambiente. Estas visiones y discursos, convertidos en ‘proyectos mentales’ de determinados grupos o actores clave, son los que movilizan a las poblaciones y se materializan bajo la forma de instituciones (por ejemplo, leyes y acuerdos internacionales), de acciones (por ejemplo, programas y proyectos orientados a un uso particular del medioambiente), y de formas de movilización social. Un aspecto central del rol del discurso y los proyectos mentales en la gobernanza ambiental es que muchas veces no es uno, sino son varios los discursos y proyectos que, además, se oponen.

La visión antropocéntrica de la naturaleza ha generado discursos que proponen que la naturaleza tiene que estar al servicio de la humanidad. Esta visión, que ha sido dominante durante mucho tiempo y se ha traducido en el discurso de la *modernidad*, ha sido revisada a raíz del reconocimiento de que el uso del medio natural, tal y como se fue dando en tiempos modernos, no ha ido acompañado de mecanismos

regulatorios y de control social que eviten la destrucción de ecosistemas, los desequilibrios en los sistemas socioecológicos y las desigualdades e injusticias ambientales. El discurso que se le ha opuesto primero ha sido el de *desarrollo sostenible*, (WCED; 1987) el cual, todavía dentro de una visión antropocéntrica, busca un equilibrio entre la explotación de recursos para atender las necesidades de la sociedad pero cuidando la sostenibilidad ambiental. Luego, ha aparecido el discurso de la *sostenibilidad* como tal, el cual se distingue de los dos anteriores porque incorpora un elemento de ‘derechos del medio natural’ (i.e. el derecho de existir de los elementos no-humanos que componen el planeta, aun si estos no generaran servicios directos para la humanidad), y porque consideran un tipo de relación entre sociedad y naturaleza que es interdependiente y que es específico a la ‘racionalidad ambiental’ y comportamiento de grupos específicos (por ejemplo, de pueblos indígenas).

Un aspecto importante de la oposición entre discursos es la divergencia sobre la relación entre sociedad y medioambiente. Por ejemplo, en la visión antropocéntrica hay un discurso que plantea que el uso de los recursos naturales debe darse de acuerdo al valor económico que mayor eficiencia genere y que, por tanto, el SGA debe contener los mecanismos que lo haga posible (como lo sugirió, por ejemplo, el Comisionado para el Medio Ambiente de la Unión Europea, J. Potočnik; 2012). A este discurso, se contraponen el de la ‘justicia ambiental’ y el de la ‘ecología de los pobres’ que no plantean que los recursos no se usen, sino que se haga un uso tal que no genere injusticias medioambientales (por ejemplo, de que quienes asumen los costos ambientales no son los que los generan) y que, por tanto, el SGA tendría que estar diseñado en base a este objetivo (c.f. Escobar; 2006).

En esta oposición de discursos, mostrar la base de economía política que sustenta cada discurso es esencial tanto para entender el origen del

discurso (dónde aparece, quién lo formula, con qué intereses) como para que este se materialice y gane o pierda legitimidad.

### Las instituciones de la gobernanza ambiental

Sea desde la perspectiva institucionalista de la corriente de ‘buena gobernanza’, desde la perspectiva de ‘governabilidad’ de los seguidores de Foucault o de otras corrientes emergentes dentro de la teoría de la gobernanza, las instituciones tienen un papel central en un sistema de gobernanza ambiental por su función de control, regulación y autorregulación (c.f. Aragón Soto; 2007). Para algunos, las instituciones también son una forma de materialización del poder y de dominación (Castree; 2007), es decir, resultan ser el instrumento con el cual quienes poseen el poder dominan a los que no lo tienen o lo tienen menos. Pero, estos aspectos normativos de un sistema de gobernanza ambiental (leyes, normas, reglas) y los mecanismos para su implementación y cumplimiento (lo que en inglés se denomina *enforcement*) también pueden resultar de procesos de negociación y, por tanto, suponen mecanismos de democracia (c.f. WRI; 2005).

Esto no implica que las instituciones sean la única forma de materializar el poder; también, existen otras formas en las que este se manifiesta, por ejemplo, Allen (2011) sugiere que el poder es ‘topológico’ –que hay formas sutiles, intangibles, en las que su ejercicio se da–. Son estas formas las que traspasan a las instituciones, sobre todo a las ‘formales,’ y las que hacen que a veces las leyes sean ‘letra muerta’.

### La geografía y territorio de un SGA

¿Tiene un sistema de gobernanza ambiental un espacio definido? La respuesta corta es sí, pero un sí condicionado. Es ‘sí’ porque, como lo plantea la Geografía Económica, los recursos naturales y la actividad económica que a partir de ellos se da están localizados dentro de un espacio geográfico

definido, también las instituciones se dan y aplican dentro de un espacio territorial y los actores se ubican en un espacio definido. Es esta fijación del capital natural y de su aprovechamiento regulado institucionalmente en un espacio definido (una comunidad, una provincia, un país o una región) la que da lugar a que el SGA también tenga una territorialidad. Es también esta delimitación territorial del acceso y control del medio natural la que permite el surgimiento del ‘poder de base territorial’<sup>2</sup>, aun si la Economía Política que subyace a un SGA traspasa un territorio y tiene bases en redes de actores y redes de poder (Hinojosa; 2013). Más aun, de acuerdo a los político-ecologistas, el lugar (*place*) donde las sociedades se ubican configura el sistema de SGA que les resulta legítimo porque corresponde a sus relaciones particulares, materiales y simbólicas, con la naturaleza (Escobar; 2008).

La respuesta es ‘condicionada’ porque, como sugiere Allen (2011), el poder inmerso en la Economía Política de un SGA hace que el ejercicio de poder sea independiente de la ubicación de los actores y de la distancia de sus redes. En este sentido, el SGA no puede ser territorializado. Además, los actores, con sus discursos y visiones, no solo extienden, sino que también contraen su presencia en el espacio de acuerdo al poder que tienen y de los instrumentos (por ejemplo, medios de comunicarse e intensidad de relaciones) que crean o utilizan para hacer su poder efectivo en la definición de cómo debe ser un SGA.

Un concepto que apoya el argumento de no-territorialización de un SGA es el del medio natural como bien común, que trae a discusión los temas de pertenencia, propiedad y apropiación de los recursos. Los temas de justicia ambiental y de justicia intergeneracional que están a la base de la sustentabilidad son parte de estos temas. También

lo son las externalidades ambientales. Todos ellos apoyan los argumentos para la existencia de instituciones ambientales instituciones ambientales extraterritoriales y universales.

Con estos elementos conceptuales, en la siguiente sección se analiza el proceso de construcción del sistema de gobernanza ambiental peruano.

### **La gobernanza ambiental en Perú, con especial mención al agua y a la minería**

El Perú es un caso donde pareciera que muchos de los problemas asociados a la construcción de un sistema de gobernanza ambiental se dan al mismo tiempo. Por ejemplo, en lo intangible, se señala con frecuencia la debilidad institucional, el poco control regulatorio del Estado y las prácticas no-sostenibles de uso de los ecosistemas (c.f. Alayza y Gudynas; 2011). En lo tangible, muchas zonas del país están siendo confrontadas por procesos de intensa urbanización no planificada, presión desde la agricultura y la minería para el uso de agua, avance de los corredores de transporte en las zonas de selva. Junto a estos procesos, la competencia por los recursos —principalmente tierra y agua— y la transformación de los ecosistemas, ha dado lugar a tensiones y conflictos en torno a lo ambiental (c.f. Castro; 2011; Oré et al.; 2009). A esto se suman los conflictos históricos irresueltos de pueblos indígenas y comunidades campesinas por el acceso y uso de tierra y agua, recientemente exacerbados con demandas territoriales.

En este contexto, las cuestiones de gobernanza han ido apareciendo de forma segmentada, más bien relacionada con la organización y uso de recursos particulares (por ejemplo, deordenamiento y titulación de tierras, de regulación de derechos de uso de agua o de

---

<sup>2</sup> *Territorial power* en la jerga anglosajona. Para una discusión sobre esta forma de poder, véase Delaney (2009).

concesión de zonas mineras), antes que con una visión integral del medio ambiente. Así, más que sobre gobernanza, se ha debatido sobre gobernabilidad (Revesz; 2009), equiparándolo –al menos en el discurso– al de ‘buena gobernanza desde el Estado’. En rigor, se puede decir que la discusión de gobernanza ambiental aparece en el debate público a raíz de los conflictos asociados a la expansión de la minería. Sin embargo, los factores de conflicto que suscitan tal debate tienen raíces más profundas en los conflictos sobre recursos (agua y tierra) y los conflictos territoriales a nivel local e interregional que se dieron en Perú antes y después de la Reforma Agraria de 1969. En esta historia, dos temas que de forma recurrente se han opuesto en los discursos generados alrededor de la gobernanza ambiental, en particular del agua, han sido los de eficiencia y justicia (distributiva y ambiental). Los temas de la sostenibilidad y la justicia intergeneracional, si bien han subyacido a la discusión sobre eficiencia y justicia, han estado solo en la sombra pues, en los discursos, la utilización del tema pobreza ha dominado el debate y lo ha centrado en el tiempo presente.

La cuestión de la eficiencia se ha planteado en términos de qué sector económico y qué grupos son los que garantizan un uso eficiente del agua. Por ejemplo, se ha hecho mención a que los pequeños agricultores son ineficientes dados sus ratios de eficiencia en el riego, la composición de sus portafolios de cultivo que serían inadecuados para el tipo de suelos y disponibilidad de agua y los problemas de pago para la administración y mantenimiento de la infraestructura hídrica que se gestiona de manera colectiva (Hinojosa; 2012). Igualmente, se ha sugerido que la minería es siempre contaminante, que su extracción de agua del subsuelo es incontrolada y que su uso de agua fresca es económica y socialmente ineficiente (Hinojosa; 2012). La cuestión de la justicia es, más bien, un clamor que alimenta los discursos, pero todavía con poco sustento conceptual de lo que es o no es justo.

### **Análisis de dos discursos: ‘Perú país minero’ y ‘el neoextractivismo’**

En el contexto de conflicto por los recursos naturales se elaboran dos discursos que se oponen: ‘Perú país minero’ y ‘el neoextractivismo’. El expresidente García, por la política de facilitación de inversiones mineras seguida en su segundo gobierno (2005-2010) y, sobre todo, por su artículo periodístico “El síndrome del perro del hortelano,” (García; 2007) que publicó como una respuesta a los conflictos sociales contra la expansión de la minería, ha personificado el primer discurso. Este discurso se apoya en, y apoya a, el discurso neoliberal de crecimiento en base a la apertura de las economías domésticas a la inversión extranjera y al reavivamiento de la teoría de ventajas comparativas. En los hechos, más allá de las diferencias políticas de partido, la política favorable a la expansión de la minería ha sido impulsada por todos los gobiernos desde la década de los noventa sin que esto haya implicado el mismo nivel de respuesta social en todos los períodos de gobierno. Pero ha sido la fuerza del discurso proindustria extractiva y la actitud de preponderancia y arrogancia de algunos actores clave la que ha levantado la reacción en contra. Además, ha entrampado los mecanismos democráticos y negociadores de la gobernanza.

El discurso en contra ha sido el del neoextractivismo. Originalmente, el discurso del extractivismo tiene un origen combinado. Emerge del movimiento social (de base) de poblaciones afectadas por la minería y se coproduce en ciertos espacios de sociedad civil y académicos, este último, sobre todo, del extranjero. El ‘extractivismo’ se refiere a la extracción de minerales, petróleo y gas natural, que fundamentalmente está orientada a mercados internacionales, generalmente operada por empresas transnacionales, que conduce a relaciones de dependencia entre los proveedores y usuarios de los recursos (c.f.



Misoczky; 2011). Es ‘neo’ porque en América Latina, África y Asia la actividad extractiva se asocia con la situación de dominación histórica del período colonial (Galeano; 1997).

El discurso neoextractivista, con fuerte base latinoamericana, denuncia la desigual apropiación y uso/consumo a nivel global de los recursos no renovables y de expansión global del capitalismo neoliberal (Banerjee, 2011; Misoczky, 2011). También las dimensiones de injusticia social, económica y ambiental que las actividades extractivas tendrían en los espacios (localidades y países) donde la extracción sucede (Banerjee; 2000). A diferencia del extractivismo de la época colonial, el neoextractivismo de los tiempos corrientes involucra nuevas geografías, con nuevos actores extractores, como China, India y Brasil, cuyas culturas institucionales y formas de intervención empresarial difieren de los tradicionales actores de países del Norte. Además, en el neoextractivismo los Estados nacionales juegan un papel fundamental por tener la propiedad de los recursos y ser capaces de generar los mecanismos legales e institucionales que facilitan la extracción (Gudynas; 2010).

En el Perú –y en otros países ricos en minerales–, el discurso neoextractivista ha permitido sacar al debate los problemas de pobreza e injusticia social y ambiental. Estos problemas estarían asociados a las industrias extractivas, la represión y criminalización de la protesta social por parte del Estado y el uso combinado de estructuras legales de concesión de recursos con mecanismos empresariales para la deprivación de recursos (tierras, agua) de las comunidades localizadas en los espacios donde la industria extractiva se expande, con el consecuente deterioro de su capital social y medios de vida (Alayza y Gudynas, 2011; Bebbington et al., 2008; Hinojosa; en edición).

En este debate entre discursos, la cuestión de la minería se ha planteado bajo la disyuntiva del sí o del no a la minería, bajo los argumentos

de cada discurso arriba señalados. Mientras el ‘neoextractivismo’ resalta los pasivos ambientales (acumulados en décadas de explotación, los efectos de mayor contaminación y deterioro ambiental que se daría si se continúa con el crecimiento exponencial de explotaciones y el consiguiente riesgo de afectación de fuentes hídricas sea por consumo excesivo de aguas como por la contaminación de estas durante la explotación), el ‘Perú país minero’ defiende el avance de la tecnología para reducir el efecto contaminador y la mayor capacidad adquirida por el Estado para cumplir con su función de regulación y control de la actividad.

### **Los actores, su geografía y sus conocimientos**

La competencia entre ambos discursos no se ha dado de forma homogénea en el país, tampoco ha concernido de la misma forma a las diversas sociedades locales que conforman la nación peruana. La contienda y ambigüedad que ha caracterizado el debate (Bebbington et al.; 2008) no es solo societal y política, es decir, no solo refleja los intereses que cada grupo tiene, sino que se da también entre espacios geográficos, sean estos los conformados por comunidades indígenas, distritos, provincias o regiones, en cierta medida reflejando la conformación primaria de territorialidades y proyectos territoriales (Hinojosa; 2013).

La construcción de discursos ha tenido también una geografía particular donde el rol de los actores ha sido diferente en función de su pertenencia a un determinado grupo (Estado, empresa, sociedad civil), y también a su conocimiento respecto de los factores que explican los conflictos. Mientras el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y locales (que tienen un nivel de dependencia directa significativa de la minería por las rentas del canon) han acumulado información que sustenta las ventajas de la presencia minera, otros grupos poblacionales y territorios subnacionales que no tienen historia minera resisten la presencia de la

industria extractiva (por ejemplo Andahuaylas, Tambo y Majaz) no por conocimiento directo de los problemas ambientales y sociales asociados a la minería, sino por un conocimiento transmitido a través de redes de organizaciones e individuos (Hinojosa y Bebbington, 2010; Bebbington et al., 2007).

El papel de la comunidad académica, peruana y extranjera, en levantar y documentar los temas de conflictos ha sido creciente (ver, por ejemplo, Panfichi y Coronel, 2010) pero con limitada participación en el debate político del Estado y el sector empresarial. También a nivel del grueso de la sociedad civil, en particular de la población activa del sector rural, las decisiones en materia de manejo ambiental –y de participación en los conflictos ambientales– parece más bien alimentarse de dinámicas de desempleo y subempleo, de aspiración, frustración y expectativas, y donde la aceptación o el rechazo de la industria extractiva ha pasado a formar parte de sus estrategias temporales de medios de vida (por ejemplo, de emplearse en una mina aunque estén en contra de la minería).

En ello, las nuevas culturas empresariales que se están introduciendo en el sector minero peruano (algunas de origen corporativo y otras desde medianas empresas nacionales) significan también nuevas formas de relacionamiento con las poblaciones, el Estado y los sistemas socioecológicos. Mientras en el discurso las empresas parecieran tener un carácter homogéneo, en la práctica, las formas de responsabilidad social y ambiental de cada una de ellas son diversas, no solo por su origen, sino también porque están en procesos de aprendizaje y adaptación.

A pesar de estos aprendizajes y procesos de adaptación, son todavía significativas las brechas de conocimiento entre los diferentes actores. Por ello, la dimensión de la protesta frente al efecto de la expansión de la minería en el agua no se condice con el efecto percibido o esperado de la minería o con la relativa escasez del agua en

el lugar del conflicto. Por ejemplo, el conflicto alrededor del proyecto Conga en Cajamarca, donde la escasez de agua no es significativa, ha sido mucho más notorio que el de la ampliación de la mina Toquepala en Tacna, donde el problema del agua es más crítico. También, el reclamo de las empresas hacia las poblaciones por no reconocer el conocimiento científico de sus estudios de impacto ambiental y el de las poblaciones hacia las empresas por no incluir en dichos estudios su conocimiento tradicional son indicativos tanto de los factores intangibles de la distancia entre actores como de las frágiles bases en las que el SGA se construye.

### Los temas institucionales del agua en el Perú

El marco institucional para la gobernanza del agua en el Perú se da al menos en tres espacios: el internacional, el nacional y el local. A nivel internacional, el Estado peruano está condicionado a cumplir con las normas ambientales y humanitarias de los tratados de los cuales es signatario (por ejemplo, la Convención UN Dublin, el Convenio 169 de la OIT: ‘Sobre pueblos indígenas y tribales’, la Convención para el combate a la desertificación y el Convenio sobre Diversidad Biológica). También lo está por lo que se estipula al respecto en los contratos financieros, principalmente con el Banco Mundial y la IFC.

A nivel nacional, el marco legal actual establecido por la recientemente pronunciada Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338, marzo 2009) establece, en lo esencial, la integración de todas las fuentes de agua y sus recursos hidrobiológicos asociados bajo propiedad del Estado, la garantía de que el agua es un derecho humano que no puede apropiarse o usarse bajo propiedad privada, la obligación de implementar medidas de control de aguas residuales a fin de mejorar los estándares ambientales del país, la gestión de los recursos hídricos dentro de un manejo integrado de cuencas y la creación de la Autoridad Nacional del Agua como el ente rector.

Esta nueva ley tiene significativa importancia para el SGA peruano, para lo normativo y para la práctica ambiental. Por un lado, elimina formalmente el riesgo de privatización del agua, que durante mucho tiempo estuvo en la sombra de los discursos neoliberal y extractivista. Por otro lado, abre espacios para posibles discrepancias respecto del cambio de derechos consuetudinarios de poblaciones indígenas y campesinas y, por tanto, de una percepción de riesgo de privación de recursos con pocos espacios y mecanismos para la resolución de conflictos (Hinojosa, 2012; Cepes, 2009).

En lo fundamental, la claridad sobre los derechos de acceso y uso de recursos hídricos todavía no está lograda porque el acceso al agua interactúa con el acceso a otros recursos. Por ejemplo, en áreas urbanas, los predios sin título, no pueden tener instalaciones (legales) de agua domiciliaria, frente a lo cual las poblaciones concernidas recurren a presión política sobre los gobiernos locales para el aprovisionamiento del servicio. En el área rural, el acceso a derechos de agua sigue a la de derechos de propiedad sobre la tierra, por tanto, quien acumula más tierra también tiene posibilidades de acumular agua. El discurso neoextractivista de acumulación por privación encuentra soporte en estas realidades.

### **Conclusiones: ¿hacia la construcción de la gobernanza adaptativa?**

En un provocativo artículo sobre planificación territorial, Swyngedouw (2010) sugiere que “la ecología se ha convertido en el nuevo opio del pueblo”. En el Perú, la confluencia de ‘genuinos’ conflictos socioambientales (aquellos que surgen porque el medio natural está directamente relacionado con la causa o efecto del conflicto) y los conflictos que son ‘en nombre del medio ambiente’ (los que usan el medio ambiente para transmitir otras preocupaciones con respecto al acceso a recursos no naturales y oportunidades) es una ilustración de lo que el citado autor resalta. De alguna forma, esa dicotomía entre

lo que es estrictamente ambiental y lo que no lo es está presente en los diversos elementos de la gobernanza ambiental que en las secciones precedentes se han analizado. Las visiones y discursos, las instituciones y normas, y las formas de poder que de ellas traslucen, son todos elementos que se han venido generando e interpretando de manera contradictoria/opositora.

El Perú está en el proceso de construir un sistema de gobernanza ambiental que facilite la resiliencia social y ecológica, y es importante que en ello se generen los mecanismos que sientan las bases para la sostenibilidad social y ambiental que el país requiere. La perspectiva de los discursos permite revelar los significados colectivos que son privilegiados o marginalizados en escenarios sociales específicos. La identificación de los factores de economía política que subyacen al proceso de construcción del SGA peruano permite mostrar cómo se configura el SGA en el Perú y develar los procesos de formación de conocimiento y poder.

El Perú tiene una historia propia de relación con la minería, así como tiene una geografía física y humana particular respecto de sus recursos hídricos. Ambas influyen en la forma cómo se tiene que armar el sistema de gobernanza ambiental, de forma que sea funcional para el país y para sus regiones y localidades. La gobernanza del agua en el Perú requiere una mirada integral, que sea parte del sistema de gobernanza ambiental y esta última como parte del sistema de gobernanza del país. Esta mirada sistémica sugiere considerar los riesgos que las actividades extractivas tienen, sobre todo en zonas de vulnerabilidad ecológica como la minería en los Andes, los cultivos de exportación que usan aguas del subsuelo en la costa árida, y los hidrocarburos en zonas de selva de alta biodiversidad. Sugiere también tener el objetivo de no estandarizar, sino de producir un sistema de instituciones y promover prácticas que, aunque cuesten más, permitan responder a los procesos sociales locales. Con el tiempo se podrán lograr aprendizajes que ayudarán a

generar colaboración, pero al inicio las soluciones van emergiendo desde lo local, o sea, avanzando hacia una gobernanza adaptativa.

El proceso de construcción del SGA en el Perú ha estado dominado por dos perspectivas, la normativa institucional y la discursiva. Ambas han buscado generar políticas para cambiar las prácticas. Para orientarse hacia la gobernanza adaptativa es fundamental tomar el sentido opuesto, es decir, conocer las prácticas, a partir de ellas, generar las políticas. Se requiere también que, para la práctica (*praxis*) de la gobernanza adaptativa, el conocimiento científico se socialice y haga accesible, y que el conocimiento de las poblaciones locales pase a ser integrado como parte de la cogeneración de conocimiento y deje de ser considerado como mitos o *fólklore*.

Debido a que la participación está condicionada por la información, la gobernanza adaptativa supone también ver las formas internas de participación local y de crear mecanismos de facilitación específicos a cada zona. Finalmente, la gobernanza adaptativa requiere *accountability*, es decir, relaciones entre gobernantes y gobernados mediante las cuales los gobernantes tienen que justificar sus acciones frente a los gobernados porque la autoridad que tienen es solo una autoridad delegada.

## Bibliografía

### ALAYZA, A. y E. GUDYNAS (Eds)

2011 *Transiciones - post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: RedGE y Cepes.

### ALLEN, J.

2011 "Topological twists: Power's shifting geographies" *Dialogues in Human Geography*, 13, 283-298.

### ARAGÓN SOTO, F.

2007 *Gobernabilidad del agua*. Guatemala: UICN/Orma.

### BANERJEE, S. B.

2000 "Whose land is it anyway? National interest, indigenous stakeholders, and colonial discourses: The case of the Jabiluka uranium mine" *Organization & Environment*, 13(1), 3-38.

2011 "Voices of the governed: towards a theory of the translocal" *Organization*, 18(3), 323-344.

### BEBBINGTON, A.; L. HINOJOSA; D. BEBBINGTON-HUMPHREYS; M. L. BURNEO y X. WARNAARS

2008 "Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development" *Development and Change*, 39(6):965-992.

### BEBBINGTON, A. et al.

2007 "Mining and social movements: Struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes" *World Development*, 36, 2888-2905.

### BERKES, F., J. COLDING, et al., Eds.

2003 *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.

### CASTREE, N.

2007 "Neo-liberalising nature: processes, outcomes and effects" *Environment and Planning A* 40, no. 1: 153-73.

### CASTRO, A.,

2011 "La multiplicación de las vulnerabilidades - Cambio climático y pobreza," en *Los nuevos retos de la política social en el Perú*, A. Castro (Ed.). Lima: Editatú Editores. CEPES, *La Revista Agraria* 104, 105, Febrero-Marzo. 2009.

### DELANEY, D.

2009 "Territory and territoriality" en *International Encyclopedia of Human Geography* R. Kitchin, N. Thrift (Eds) Amsterdam: Elsevier, pp. 196-208.

### ESCOBAR, A.

2006 "Difference and conflict in the struggle over natural resources: A political ecology framework" *Development*, 2006, 49(3), 6-13.

2008 *Territories of difference: place, movements, life, redes (New ecologies for the Twenty-First Century)*. Durham and London: Duke University Press.

### EVANS, J. P.

2012 *Environmental governance*. London and New York: Routledge.

### FOLKE, C. y S. CARPENTER, et al.

2002 "Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a World of transformations" *Ambio* 31: 437-440.

### FOSTER, J. B.

2000 *Marx's Ecology: Materialism and Nature*. New York: Monthly Review Press.

**GALEANO, E.**

1997 *Open veins of Latin America: five centuries of the pillage of a continent* (25th anniversary edition), London: Latin American Bureau, [http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/149187/Open\\_Veins\\_of\\_Latin\\_America.pdf](http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/149187/Open_Veins_of_Latin_America.pdf)

**GARCÍA PÉREZ, A.**

2007 "El síndrome del perro del hortelano" *El Comercio*, 28/agosto/2007. Lima.

**GUDYNAS, E.**

2010 "The new extractivism of the 21st Century. Ten urgent theses about extractivism in relation to current South American progressivism". *Americas Program Report*, DC: Center for International Policy, January 21, 2010.

**HINOJOSA, L.**

2012 Reporte de Investigación Proyecto 'The political ecology of extractive industries and changing waterscapes in the Andes', documento interno, Milton Keynes: The Open University.

En edición. "Change in rural livelihoods in the Andes: Do extractive industries make any difference?" Special Issue of *Community Development Journal* "The extractive industries, community development and livelihood change in developing countries."

2013 "Water, power and territoriality in the mineral-rich Andean space" Working Paper, Milton Keynes: no publicado.

**HINOJOSA, L. y A. BEBBINGTON**

2010 "Transnational companies and transnational civil society", en Birch, K. y Mykhnenko, V. (Eds.) *The Rise and Fall of Neoliberalism: The Collapse of an Economic Order?* London & New York: Zed Books. pp. 222-238.

**IFAD**

2006 *Linking land and water governance*. IFAD. <<http://www.ifad.org/events/water/flyer.pdf>

**IUCN**

2009 "La gobernanza del agua en Mesoamerica: Dimensión ambiental", *IUCN Serie de Política y Derecho Ambiental* N.º 63.

**ISON, R.; K. COLLINS, J. COLVIN y otros,**

2011 "Sustainable catchment managing in a climate changing world: new integrative modalities for connecting policy makers, scientists and other stakeholders", *Water Resources Management*, 25(15), 3977-3992.

**MANUEL-NAVARRETE, D.; J. KAY, D. DOLDERMAN**

2004 "Ecological integrity discourses: linking ecology with cultural transformation", *Human Ecology Review*, 11(3), 215-229.

**MARTÍNEZ-ALLIER, J.**

2009 "Social metabolism, ecological distribution conflicts, and languages of valuation", *Capitalism Nature Socialism*, 20(1), 58-87.

**MISOCZKY, M. C.**

2011 "World visions in dispute in contemporary Latin America: development x harmonic life", *Organization*, 18(3), 345-363.

**ORÉM, T.; L. DEL CASTILLO; S. VAN ORSELL y J. VOS**

2009 *El agua, ante nuevos desafíos*. Lima: Oxfam y IEP.

**PANFINCHI, A. y O. CORONEL**

2011 "Conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: Una lectura panorámica", en R. Boelens, L. Cremers y L. Zwartveen (Eds) *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, Lima: IEP, PUCP y Justicia hídrica, pp. 393-422.

**PLATTEAU, J.-P.**

2000 *Institutions, social norms, and economic development*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

**POTOČNIK, J.**

2012 "Planet, people and profits: How to deliver a sustainable exit from the crisis", EU, Keynote speech at the European Resource Efficiency Forum "Vision 2020 – the role of resource efficiency for Europe's future", Berlin 13/11/2012, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-801\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-801_en.htm)

**REVESZ, B.**

2009 "Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local", en Mazurek H. (Ed) *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Actes and Mémoires 25. Lima: IFEA, IRD, UMSS.

**SWYNGEDOUWS, E.**

2004 *Social power and the urbanization of water-flows of power*. University Press, Oxford.

2010 "Trouble with nature - ecology as the new opium for the people," en *Conceptual challenges for planning theory*, Hillier, J. y Healey (Eds.), pp. 299-320. London: Ashgate.

**UNDP**

2008 *Human Development Report 2007/2008*, New York: Palgrave Macmillan.

**WCED**

1987 "Our common future / Brundtland Report", United Nations World Commission on Environment and Development, WCED Annex to General Assembly document A/42/427- Development and International Co-operation: Environment.

**WRI**

2005 World Resources Institute en colaboración con UNDP, UNEP y Banco Mundial 2005. *World Resources 2005: The wealth of the poor-managing ecosystems to fight poverty*, Washington, DC: WRI.