



GOBERNANZA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Política, historia, ideas

Anthony Bebbington
Abdul-Gafaru Abdulai
Denise Humphreys Bebbington
Marja Hinfelaar
Cynthia A. Sanborn



FONDO
EDITORIAL

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

GOBERNANZA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Política, historia, ideas

Anthony Bebbington
Abdul-Gafaru Abdulai
Denise Humphreys Bebbington
Marja Hinfelaar
Cynthia A. Sanborn

Con la colaboración de Jessica Achberger, Celina Grisi Huber,
Verónica Hurtado, Tania Ramírez y Scott D. Odell



FONDO
EDITORIAL

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Título original en inglés: *Governing Extractive Industries. Politics, Histories, Ideas*. El libro fue publicado en 2018 por Oxford University Press.

© Anthony Bebbington, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys Bebbington, Marja Hinfelaar y Cynthia A. Sanborn, 2019

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Av. Salaverry 2020
Lima 11, Perú

GOBERNANZA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS. POLÍTICA, HISTORIA, IDEAS

Anthony Bebbington, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys Bebbington, Marja Hinfelaar y Cynthia A. Sanborn

1ª edición: abril 2019

Traducción: Luis Enrique Bossio

Diseño de la carátula: Icono Comunicadores

ISBN e-book: 978-9972-57-405-4

doi: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-405-4>

BUP

Bebbington, Anthony, 1962-

Gobernanza de las industrias extractivas. Política, historia, ideas / Anthony Bebbington, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys Bebbington, Marja Hinfelaar, Cynthia A. Sanborn. -- 1a edición. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2019.

352 p.

1. Minería -- Aspectos políticos -- Países en desarrollo
2. Minería -- Historia -- Países en desarrollo
3. Recursos naturales -- Aspectos políticos -- Países en desarrollo
 - I. Abdulai, Abdul-Gafaru
 - II. Bebbington, Denise Humphreys
 - III. Hinfelaar, Marja
 - IV. Sanborn, Cynthia
 - V. Universidad del Pacífico (Lima)

338.2 (SCDD)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Ape-su) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

Reconocimiento al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

Este libro es producto de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido para beneficio de países en desarrollo. Sin embargo, los puntos de vista expresados y la información contenida en el libro no corresponden necesariamente al sentir del Gobierno del Reino Unido ni son suscritos por este; en consecuencia, el Gobierno del Reino Unido no acepta responsabilidad alguna por tales puntos de vista ni por la información que el libro contiene ni por atribución alguna que se derive de este libro.

UK Aid Acknowledgement

This book is an output from a project funded by UK Aid from the UK government for the benefit of developing countries. However, the views expressed and information contained therein are not necessarily those of, or endorsed by, the UK Government, which can accept no responsibility for such views or information, or for any reliance placed on them.

Prefacio y reconocimientos

Tras un proceso de preparación de varios años, este libro finalmente ve la luz. Las ideas para el proyecto de investigación sobre el cual se basa este trabajo se empezaron a gestar lentamente en 2012, como parte de discusiones más amplias al interior del Centro de Investigación sobre Estados Eficaces y Desarrollo Inclusivo (Effective States and Inclusive Development, ESID), un esfuerzo de colaboración internacional entre centros de investigación coordinado por el Instituto para el Desarrollo Global (Global Development Institute) en la Universidad de Mánchester. La pregunta unificadora del ESID fue la siguiente: ¿Qué tipo de dinámicas políticas pueden ayudar a garantizar el desarrollo inclusivo y cómo estas pueden promoverse? Nuestro proyecto de investigación indagaba sobre cómo podían entenderse en el largo plazo las interacciones entre acuerdos políticos, gobernanza de la industria extractiva y patrones de inclusión. Cada uno de los autores había trabajado el tema de las industrias extractivas durante varios años y para nosotros era más que evidente que las dinámicas políticas constituían un elemento central de la manera en que se aplica la gobernanza en este sector. Sin embargo, el reto de encontrar un lenguaje formal para hablar sobre esta dimensión política y de hacerlo de manera tal que permita una comparación sistemática y una síntesis a través de diferentes contextos de país despertaba nuestro interés. Y así empezó la iniciativa que ha culminado en este libro.

Conforme a la orientación general del programa más amplio del ESID, trabajamos a partir de bibliografía sobre acuerdos políticos. Ello generó sus propios retos —en ocasiones parecía ayudar a nuestros análisis, mientras que otras veces la terminología interfería con el trabajo—. Debatimos sobre la utilidad o inutilidad

del concepto y al final hicimos nuestro propio acuerdo con los acuerdos políticos. En parte, ello se debió al reto que teníamos entre manos. Es completamente razonable discurrir en 40 páginas sobre 125 años de historia de la gobernanza política y de recursos naturales de un país: en el debate político y la conversación en general, con frecuencia los ciudadanos se dedican a este tipo de concisas interpretaciones de la historia para luego trasladarlas a un debate más amplio. Resultaba brutal, sin embargo, el reto real de escribir esas interpretaciones de 40 páginas: por un lado, sentíamos que excluíamos demasiado material, mientras que, por el otro, los detalles siempre interferían con el flujo de nuestros argumentos. Tras ensayar muchas versiones y sostener discusiones sobre los casos de los cuatro países que constituyen la base de este libro, volvimos a la visión de que el marco de los acuerdos políticos era el modo más productivo e integrador de hablar sobre estas dinámicas de largo plazo de manera que permitan comparaciones a lo largo del tiempo y a través del espacio. También concluimos que la terminología de los acuerdos políticos resultaba especialmente útil debido a que nos permitía, a través de un marco, discutir formas de extracción de recursos bastante diferenciadas: minería a gran escala, extracción de hidrocarburos a gran escala, minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), y cooperativas mineras. Ello resulta importante porque en la literatura académica, estas diferentes formas de extracción a menudo se discuten por separado, a pesar de las claras relaciones políticas, económicas y geográficas que existen entre ellas.

Mientras procedíamos con esta hoja de ruta analítica y teórica (en la que no faltaban las pinchaduras de llantas, las averías y las multas por exceso de velocidad), recibimos en Mánchester la admirable guía intelectual de Sam Hickey. Con suma generosidad, Sam nos ha prodigado sus comentarios y críticas, y ha sido también el más leal defensor y partidario de nuestro proyecto, especialmente cuando parecíamos chapotear en la tarea sin conseguir avanzar. También, en el equipo principal del ESID, han sido de mucha ayuda los comentarios y reflexiones de Pablo Yanguas, Kunal Sen y Matthias vom Hau. Este proyecto estaba vinculado a otras dos iniciativas —una que se ocupaba de la responsabilidad social corporativa (RSC) en minería, liderada por Tomas Frederiksen; la otra, conducida por Paul Mosley, abordaba las relaciones entre tributación referida a los recursos naturales y políticas sociales redistributivas—. Tomas y Paul participaron en muchos de nuestros debates de equipo y tenemos también con ellos una deuda de gratitud intelectual. En el Perú, Tania Ramírez y Verónica Hurtado realizaron considerables e importantes aportes de investigación y redacción; el trabajo de Álvaro Cano sobre la evolución de políticas públicas hacia la MAPE fue funda-

mental para nuestro entendimiento de aquellas; las investigaciones de Alejandra Villanueva brindaron nuevas percepciones esclarecedoras del sector de minería; y Álvaro Paredes brindó su asistencia para la investigación. Para la investigación sobre Bolivia, Celina Grisi Huber cumplió un papel vital en la investigación de campo y tanto Laura Riddering como Scott Odell prestaron su valiosa asistencia. En Zambia, Jessica Achberger y Justine Sichone brindaron gran ayuda en la preparación de los materiales de investigación.

En Mánchester y en nuestras respectivas instituciones de origen, muchas personas colaboraron con la administración de este proyecto. Ellas han facilitado nuestras reuniones con la organización de talleres, el manejo de presupuestos y la realización de otras tareas administrativas sin las cuales la investigación —especialmente la investigación colaborativa y comparativa internacional— no sería posible. En particular, agradecemos a Kat Bethell, Julia Brunt, Clare Degenhardt, Pamela Dunkle, Sophie King, Susan Puryear, Julie Rafferty, Zuleyka Ramos, Ingrid Vega y Anna Webster. Estamos especialmente agradecidos con Scott Odell, de la Universidad Clark, quien realizó un extraordinario trabajo editando los capítulos, dilucidando sus mensajes, clarificando y corrigiendo la sintaxis y gramática de los textos, y preparando el manuscrito original en inglés, publicado por Oxford University Press (OUP). En Melbourne, Chandra Jayasuriya fue de gran ayuda para preparar todos los mapas para el presente libro. En OUP agradecemos a Adam Swallow por su guía y apoyo al proyecto, y a Catherine Owen y Katie Bishop por guiarlo a través de los trámites de contratos y producción.

Muchas personas han comentado nuestro trabajo mientras avanzábamos en la investigación, y sus observaciones y críticas han mejorado de muchas maneras nuestra argumentación. En particular, reconocemos los aportes de Martín Abregú, Javier Arellano-Yanguas, Kojo Asante, José Alejandro Peres Cajías, Álvaro Cano, John Crabtree, Gerardo Damonte, Eduardo Dargent, Sam Hickey, David Hulme, David Kaimowitz, Terry Karl, Carlos Monge, Álvaro Paredes, Maritza Paredes, Martin Scurrah y Alejandra Villanueva. También agradecemos las diversas críticas anónimas que recibimos sobre la propuesta del libro y de sus diferentes capítulos. Nuestros argumentos e interpretaciones han sido, asimismo, presentados en talleres, foros de discusión y paneles en las reuniones anuales de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Nueva York, 2016, y Lima, 2017; en la Universidad del Pacífico en Lima; en el Taller de Difusión de Investigaciones del ESID en el Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana, en Acra; en el Instituto de África del Sur para el Análisis e Investigación de Políticas, en Lusaka; en el Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija, en Tarija; y en el

Centro de Documentación e Información de Bolivia, en Cochabamba. Agradecemos a los participantes de todos estos eventos por sus comentarios.

El proyecto ha recibido apoyo financiero del ESID, así como múltiples subsidios de nuestras instituciones de origen: la Universidad Clark, la Universidad de Melbourne, la Universidad del Pacífico, el Instituto de África del Sur sobre Políticas e Investigación, y la Escuela de Negocios de la Universidad de Ghana. Tony Bebbington también reconoce el generoso aporte de becas de investigación otorgadas por la Fundación John Simon Guggenheim Memorial y por el Consejo Australiano de Investigaciones (FL/60100072).

Anthony Bebbington, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys
Bebbington,
Marja Hinfelaar y Cynthia Sanborn

Melbourne, Acra, Worcester, Lusaka y Lima
Octubre de 2017

Índice de contenidos

Prefacio y reconocimientos	7
Lista de figuras	13
Lista de mapas	15
Lista de tablas	17
Lista de abreviaturas	19
1. Extracción de recursos y desarrollo inclusivo	25
2. Minería, acuerdos políticos y desarrollo inclusivo en el Perú	53
3. Acuerdos políticos, extracción de recursos naturales e inclusión en Bolivia	113
4. La política de la extracción de recursos naturales en Zambia	167
5. Clientelismo competitivo y la economía política de la minería en Ghana	213
6. Conclusiones: interpretación de la política de extracción de recursos naturales	271
Referencias	305
Índice temático	333

Lista de figuras

Figura 2.1. Proporción de la minería respecto al PBI, Perú, 1890-2012 (millones de nuevos soles de 2007, en logaritmos)	72
Figura 2.2. PBI y variación del PBI por la minería, Perú, 2001-2015	73
Figura 2.3. Exportación de minerales en valor (millones de US\$) y en proporción de las exportaciones totales, Perú, 2001-2015	73
Figura 2.4. Total de ingresos por impuestos y proporción correspondiente a la explotación minera (en millones de nuevos soles), Perú, 2000-2016	74
Figura 2.5. Evolución de los derechos de explotación minera y proporción del territorio nacional, Perú, 1991-2016	83
Figura 2.6. Total de transferencias a las regiones, Perú, 2006-2015 (canon minero, regalías y pagos por concesiones, en millones de nuevos soles)	92
Figura 2.7. Total de transferencias a las regiones, por región, Perú, 2006-2015 (canon minero, regalías y pagos por concesiones, en millones de nuevos soles)	93
Figura 2.8. Total de conflictos y socioambientales reportados por la Defensoría del Pueblo, Perú, 2005-2016	97
Figura 4.1. Crecimiento anual del PBI y tendencia del precio del cobre, Zambia, 1960-2016	193
Figura 4.2. Patrones de la propiedad privada de minas de cobre en Zambia, desde la década de 1920 hasta la actualidad	205
Figura 5.1. Tendencias clave de producción de minerales, 1980-2008	234

Figura 5.2. Precio mundial del oro (US\$/onza troy), 1968-2016	240
Figura 5.3. Asignaciones presupuestales (millones de cedis ghaneses [GHC]) al LEAP, 2010-2016	245
Figura 5.4. Tendencias de pobreza y desigualdad, Ghana, 1991-2013	246
Figura 5.5. Distribución de ganancias derivadas de la minería en Ghana	256
Figura 5.6. Aporte de la MAPE a la producción total de oro (%), Ghana, 2005-2014	265

Lista de mapas

Mapa 2.1. Distribución nacional de depósitos minerales y potenciales distritos mineros identificados por el Minem	79
Mapa 2.2. Distribución nacional de diferentes tipos de licencias mineras, Perú, enero de 2017	87
Mapa 2.3. Áreas con presencia de minería ilegal e informal, identificadas por el Minam, Perú, 2015	90
Mapa 3.1. Áreas de explotación minera, Bolivia	117
Mapa 3.2. Áreas de explotación de hidrocarburos, Bolivia	120
Mapa 4.1. Provincias mineras y yacimientos mineros clave, Zambia	175
Mapa 4.2. Distribución nacional de licencias de minería en Zambia en 2017, mostrando concentraciones particulares en las Provincias Noroccidental y del Cinturón del Cobre	208
Mapa 5.1. Distribución geográfica de licencias de minería en Ghana, 2014	236

Lista de tablas

Tabla 3.1. Periodización de acuerdos políticos en Bolivia: 1899-2016	130
Tabla 4.1. Acuerdos políticos en Zambia, 1896 al presente	179
Tabla 4.2. Acuerdos políticos en relación con la industria extractiva, Zambia	188
Tabla 4.3. Indicadores de desigualdad y pobreza, e industrias extractivas en Zambia	211
Tabla 5.1. Periodización de las dinámicas de acuerdos políticos nacionales de Ghana, desde el período colonial a la actualidad	218
Tabla 5.2. Periodización de acuerdos políticos respecto a la minería, Ghana	226
Tabla 5.3. Producción de oro e ingresos del gobierno procedentes de la minería (en GHC, 2005-2015)	243
Tabla 5.4. Tendencias de la pobreza en las regiones pobres del norte de Ghana y en el país en su conjunto, 2005-2013	244

Lista de abreviaturas

AAC	Anglo-American Company [Compañía Angloamericana]
AD	Acuerdo de desarrollo
ADEX	Asociación de Exportadores, Perú
ADN	Acción Democrática Nacionalista, Bolivia
ANC	African National Congress [Congreso Nacional Africano]
ANMM	Asociación Nacional de Mineros Medianos, Bolivia
AP	Acción Popular, Perú
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana, Perú
ARPS	Aborigines Rights Protection Society [Sociedad para Protección de los Derechos de Aborígenes], Ghana
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BHP	Broken Hill Proprietary
BM	Banco Mundial
BSAC	British South Africa Company
CAF	Central African Federation [Federación del África Central]
Cedib	Centro de Documentación e Información Bolivia
CEO	Chief executive officer [director ejecutivo]
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CFI	Corporación Financiera Internacional

CHRAJ	Commission on Human Rights and Administrative Justice [Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa], Ghana
CIPEC	Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Perú
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CNTCB	Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
Codepanal	Comité de Defensa del Patrimonio Nacional, Bolivia
Comibol	Corporación Minera de Bolivia
Comsur	Compañía Minera del Sur
Confiep	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Perú
CPMC	Cerro de Pasco Mining Company
CPP	Convention People's Party, Ghana
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, Perú
EIA	Evaluación del impacto ambiental
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative [Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas]
ERP	Economic Recovery Programme [Programa de Recuperación Económica], Ghana
ESID	Effective States and Inclusive Development (Research center) [Estados Eficaces y Desarrollo Inclusivo (Centro de investigación)]
Fencomin	Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia, Bolivia
FISP	Farmer Input Support Programme [Programa de Apoyo a Insumos para Agricultores], Zambia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia

GH	Ghana
GHEITI	Ghana Extractive Industry Transparency Initiative [Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en Ghana]
GRA	Ghana Revenue Authority [Dirección de Hacienda de Ghana]
GRFA	Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, Perú
HIPC	Heavily indebted poor countries initiative [Iniciativa para los países pobres altamente endeudados]
ICMM	International Council on Mining and Metals [Consejo Internacional de Minería y Metales]
IE	Industria extractiva
IED	Inversión extranjera directa
IFI	Institución financiera internacional
IGV	Impuesto General a las Ventas, Perú
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú
Ingemmet	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, Perú
IPC	International Petroleum Company
IRAC	Instituto de Reforma Agraria y Colonización
IRS	Internal Revenue Services [Departamento de Rentas Internas], Ghana
ISI	Industrialización por sustitución de importación
IVA	Impuesto al valor añadido
LAZ	Law Association of Zambia [Colegio de Abogados de Zambia]
LEAP	Livelihood Empowerment Against Poverty [Empoderamiento de los Medios de Subsistencia contra la Pobreza], Ghana
MAPE	Minería artesanal y de pequeña escala
MAS	Movimiento al Socialismo, Bolivia
MC	Ministerio de Cultura, Perú
MDF	Mineral Development Fund [Fondo de Minería para el Desarrollo], Ghana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas, Perú

MFEZ	Multi-facility export zone [Zona franca de actividad industrial y comercial], Zambia
Minam	Ministerio del Ambiente, Perú
Minem	Ministerio de Energía y Minas, Perú
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Bolivia
MMC	Marcona Mining Company
MMD	Movement for Multi-Party Democracy [Movimiento por la Democracia Multipartidaria], Zambia
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario, Bolivia
MP	Miembro del Parlamento
NCCM	Nchanga Consolidated Copper Mines
NCOM	National Coalition of NGOs in Mining [Coalición Nacional de ONG en Minería], Ghana
NDC	National Democratic Congress [Congreso Nacional Democrático], Ghana
NDPC	National Development Planning Commission [Comisión Nacional de Planeamiento del Desarrollo], Ghana
NFR	Nueva Fuerza Republicana, Bolivia
NRGI	Natural Resource Governance Institute [Instituto Nacional de Gobernanza de Recursos]
NLM	National Liberation Movement [Movimiento de Liberación Nacional], Ghana
NPP	New Patriotic Party [Nuevo Partido Patriótico], Ghana
NRC	National Redemption Council [Consejo Nacional de Redención], Ghana
OASL	Office of Administration of Stool Lands [Oficina de Administración de Tierras Tribales], Ghana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Perú
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT 169	Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales de 1989

ONG	Organización no gubernamental
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OVC	Orphans and vulnerable children [Huérfanos y menores vulnerables]
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, Perú
PBI	Producto bruto interno
PCP-Sendero Luminoso	Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso
Pemex	Petróleos Mexicanos
PF	Patriotic Front [Frente Patriótico], Zambia
PMMC	Precious Minerals Marketing Company
PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, Perú
PNDC	Provisional National Defence Council [Consejo Provisional para la Defensa Nacional], Ghana
PPC	Partido Popular Cristiano, Perú
PRMA	Petroleum Revenue Management Act [Ley de Administración de Ingresos del Petróleo], Ghana
Produce	Ministerio de la Producción, Perú
RCM	Roan Consolidated Copper Mines
RSC	Responsabilidad social corporativa
RST	American Roan Selection Trust
SADA	Savannah Accelerated Development Authority [Agencia para el Desarrollo Acelerado de la Sabana], Ghana
SAIPAR	Southern African Institute for Policy and Research [Instituto de África del Sur sobre Políticas e Investigación]
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, Perú
SGM	Segunda Guerra Mundial
SGMC	State Gold Mining Corporation [Corporación Estatal para la Minería Aurífera], Ghana
SMC	Supreme Military Council [Consejo Militar Supremo], Ghana

SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Perú
SPCC	Southern Peru Copper Corporation
Sunat	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Perú
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure, Bolivia
TLC	Tratado de libre comercio
TN	Territorios del Norte, Ghana
UA	Unión Africana
UDI	Unilateral Declaration of Independence [Declaración Unilateral de Independencia], Zambia
UGCC	United Gold Convention Party [Partido de Unidad de la Convención del Oro], Ghana
UNIP	United National Independence Party [Partido de Unidad por la Independencia Nacional], Zambia
UNO	Unión Nacional Odriista, Perú
UPND	United Party for National Development [Partido de Unidad por el Desarrollo Nacional], Zambia
UPP	United Progressive Party [Partido de Unidad Progresista], Zambia
USAID	United States Agency for International Development [Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos]
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia
ZCCM	Zambia Consolidated Copper Mines
ZCCM-IH	Zambia Consolidated Copper Mines Investment Holdings
ZCTU	Zambia Congress of Trade Unions [Congreso de Sindicatos en Zambia]
ZIMCO	Zambia Industrial and Mining Corporation

1. Extracción de recursos y desarrollo inclusivo

Extensión de las bases del enfoque de acuerdos políticos

Desde hace mucho tiempo, la extracción a gran escala de minerales, hidrocarburos y otros recursos naturales¹ ha sido un elemento central, tanto para las economías nacionales como para la economía global. Este ha sido el caso en economías tanto coloniales como poscoloniales y el aprovechamiento de estos recursos sigue figurando de manera prominente en las estrategias de desarrollo económico de muchos países. La significación económica de la extracción de recursos puede ser cuantificada, a través de los datos sobre la contribución de la extracción de petróleo, gas y minerales al Producto Bruto Interno (PBI), las exportaciones, la inversión extranjera directa (IED) y el presupuesto público (Mosley, 2017). Más incierto resulta, en contraste, el aporte de las industrias extractivas al «desarrollo» y al «desarrollo inclusivo», principalmente porque las definiciones de estos términos difieren según el grado en que los analistas enfatizan metas como la pobreza y la desigualdad en el ingreso, la justicia ambiental, la equidad de género o los derechos humanos y ciudadanos. Incluso quienes postulan el papel de las industrias extractivas en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza reconocen que a menudo los resultados han sido ambiguos (Davis, 2009). Estas observaciones han inspirado numerosas discusiones sobre los factores que explican estos desen-

¹ Algunos de estos otros recursos también son extraídos, como es el caso del guano, cuya extracción fue central para la economía peruana durante el siglo XIX (por ejemplo, Thorp, Battistelli, Guichaoua, Orihuela & Paredes, 2012).

cantos, una serie de recomendaciones de políticas sobre cómo mejorar los aportes al desarrollo de la extracción de recursos, y significativos esfuerzos de incidencia y conflictos sociales alrededor de la economía extractiva en todo el mundo (véase Ross, 2015).

Gran parte de la discusión referida a cómo manejar de manera más efectiva la extracción de recursos ha enfatizado la importancia de las instituciones y de la gobernanza (Karl, 1997, 2007; Humphreys, Sachs & Stiglitz, 2007). Resultados insatisfactorios de desarrollo en economías con una sustancial actividad extractiva han sido justificados en términos de la «calidad deficiente» o «debilidad» de las instituciones existentes antes de o durante el crecimiento de la inversión en minería e hidrocarburos, así como a través de los impactos adversos de una economía extractiva creciente sobre la calidad de las instituciones (Weber-Fahr, 2002; Robinson, Torvik & Verdier, 2006; Humphreys *et al.*, 2007; Davis, 2009; Ross, 2015). Tal centralidad de las instituciones como explicación de un mal desempeño ha significado, asimismo, que muchas propuestas de cambio hayan enfatizado la necesidad de contar con instituciones nuevas, mejoradas y fortalecidas. Los tipos de instituciones propuestos son diversos y a menudo dependen de las inquietudes más apremiantes de quien formula el comentario. Estos pueden incluir: instituciones y procesos para el consentimiento libre, previo e informado (CLPI); fondos soberanos de inversión para manejar los ingresos obtenidos por la extracción de recursos sin crear incentivos distorsionadores; instituciones para promover la transparencia, que van desde la supervisión a gobiernos subnacionales hasta la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en el ámbito global; y códigos tributarios para reasignar beneficios a lo largo de la cadena de valor y entre los actores involucrados². Aunque cada una de estas propuestas tiene su propia lógica, por lo general ellas no expresan las condiciones que deberían existir para que tales cambios institucionales se produzcan, se mantengan en el tiempo y resulten efectivos.

Todo acto de análisis o incidencia, desde luego, tiene sus limitaciones respecto a lo que puede lograr, pero sigue siendo importante explorar las condiciones bajo las cuales han surgido las instituciones que afectan la gobernanza de recursos naturales. La bibliografía sobre cambio institucional sugiere que es probable que importen tanto los factores políticos como los discursivos y los burocráticos (Mahoney &

² Para acceder a unos cuantos ejemplos de tales propuestas, véanse los sitios web y documentos de políticas de organizaciones como el Instituto para la Gobernanza de Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés), Oxfam, el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés) o el Banco Mundial.

Thelen, 2010). Aunque gran parte de esta bibliografía invoca a fuerzas impulsoras exógenas, estas también pueden ser endógenas a la institución y a las unidades geográficas y sociales que aquella gobierna (Bebbington, Hinojosa, Humphreys, Burneo & Warnaars, 2008; Mahoney & Thelen, 2010; Berdegué, Bebbington & Escobar 2015; Ospina, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum & Ramírez, 2015). Independientemente de si las fuerzas que las impulsan son primordialmente exógenas o endógenas, es probable que los antecedentes históricos afecten la contingencia de estos procesos de emergencia y la forma que ellos adopten (Mahoney & Thelen, 2010; Thorp *et al.*, 2012; Bebbington, 2013b).

Este libro sintetiza lecciones provenientes de investigaciones respecto a las fuerzas que impulsan el cambio institucional en la gobernanza de la industria extractiva, en el transcurso del tiempo y en distintos contextos geográficos, así como las implicancias de estos esquemas de gobernanza para los patrones de inclusión social, política y económica. El proyecto prestó especial atención a las fuerzas de carácter político que impulsan el cambio institucional. Ciertamente no somos el primer intento en este terreno y ya existe sólida bibliografía académica que aborda las dimensiones políticas de la gobernanza de industrias extractivas (a saber: Karl, 1997; Leith, 2003; Le Billon, 2005; Robinson *et al.*, 2006; Rajan, 2011; Mitchell, 2012; Ross, 2012; Dargent, Orihuela, Paredes & Ulfe, 2017). Nuestro propósito es utilizar las percepciones esclarecedoras formuladas por estos autores y explorar lo que podría obtenerse mediante una lectura de la política de la extracción de recursos a través de un marco teórico derivado de trabajos sobre acuerdos políticos y trayectorias de desarrollo (Hickey, 2013; Hickey, Sen & Bukenya, 2015). En las secciones siguientes discutimos cómo usamos estos trabajos académicos, presentamos las cuestiones que aborda nuestro libro, describimos la metodología que subyace a nuestra investigación e introducimos brevemente los capítulos subsiguientes.

1.1 Mapeo del terreno conceptual

1.1.1 La «maldición de los recursos» y la política de gobernanza de las industrias extractivas

Ross plantea: «La maldición de los recursos podría definirse como los efectos adversos de la riqueza de recursos naturales de un país para su bienestar económico, social o político» (2015, p. 240). Desde inicios de la década de 1990, los debates sobre la naturaleza y existencia de esta «maldición» han constituido

el marco dominante para las discusiones sobre gobernanza de las industrias extractivas. Estos debates surgieron alrededor de la afirmación de que los indicadores de crecimiento para los países que dependen de la extracción de recursos naturales (especialmente de minerales, petróleo, gas y madera) no se comparan adecuadamente con indicadores de países con economías más diversificadas y que muestran sectores más sustanciales de manufactura y servicios (Gelb, 1988; Auty, 1993; Sachs & Warner, 1995). También se ha sostenido que las economías dependientes de industrias extractivas eran menos efectivas para reducir la pobreza que otras economías más diversificadas (Ross, 2001b) y que la «riqueza en cuanto a recursos naturales tiende a afectar de manera adversa la gobernanza de un país» (Ross, 2015, p. 239). Las afirmaciones sobre la existencia de una «maldición de los recursos» pronto estimularon versiones contrarias que argumentaban lo opuesto o, al menos, aseveraban que no existía un claro patrón de relación entre la dependencia de recursos y el desempeño económico y social nacional (Davis, 1995; Davis & Tilton, 2005; ICMM, 2007; Brunnschweiler & Bulte, 2 de mayo de 2008; Davis, 2009). En gran parte de este debate se ponen en juego argumentos sobre métodos estadísticos, elección de indicadores, horizontes temporales y otros aspectos. Las discusiones han revelado el grado de dificultad existente para definir y luego medir indicadores adecuados de «dependencia de recursos» o de «calidad de las instituciones», lo cual complica, a continuación, el desarrollo de argumentos causales sobre los efectos de uno de ellos sobre el otro. Problemas similares de definición y medición de indicadores se aplican a otros términos que circulan en discusiones sobre la maldición de los recursos.

A medida que progresaban los debates, estos tomaron distancia de las declaraciones estridentes sobre si los hidrocarburos y minerales eran «buenos» o «dañinos» para el desarrollo, y avanzaron hacia el reconocimiento de los diversos resultados asociados con la abundancia de las industrias extractivas y los esfuerzos por tomar en cuenta esta diversidad (Bebbington, *et al.*, 2008; Thorp *et al.*, 2012; Ross, 2015). Con mayor frecuencia, la calidad de las instituciones pasó a ser identificada como el determinante primordial de estos diversos resultados y «arreglar las instituciones» se convirtió en un objetivo central de los esfuerzos para «escapar de la maldición de los recursos» (Humphreys *et al.*, 2007). Como autores, damos por sentado que la relación entre las industrias extractivas y la calidad del desarrollo es indeterminada, y que tiene mucho que ver con la naturaleza de las instituciones dominantes. Empero, también sostenemos que mayormente el desarrollo basado en la extracción de recursos ha producido resultados decepcionantes y ha estado plagado por una serie de patologías, y que el equilibrio del poder

político tiene una influencia significativa sobre las calidades de las instituciones que influyen los efectos de los recursos naturales sobre el desarrollo. Nuestra principal inquietud consiste en entender cómo se desenvuelven las interacciones entre la política, los recursos naturales y las formas institucionales en el transcurso del tiempo y entre países, con vistas a identificar convergencias que podrían ayudarnos a teorizar estas relaciones.

Sobre los impulsores políticos del desarrollo dependiente de los recursos ya existe bibliografía sobre la cual basarnos; parte de esta precede a la literatura sobre la «maldición de los recursos», mientras que algunos de estos textos han surgido como parte de ella. Resulta particularmente importante el trabajo primigenio de Terry Karl (1987, 1997), quien usaba un enfoque de la economía política para entender cómo la exportación de petróleo afecta las relaciones entre la política, la democracia y el desarrollo. En *La paradoja de la abundancia*, Karl se inspiró en su trabajo empírico de largo plazo sobre Venezuela, así como en las experiencias de otras naciones dependientes del petróleo y de otros minerales, para ir más allá de las aseveraciones genéricas de que «la política importa». En lugar de ello, esta autora sostenía que los pactos y negociaciones hechos por las elites en una fase de la historia, que incluyen las decisiones que toman sobre si utilizan los ingresos provenientes de la extracción de recursos, y cómo lo hacen, afectan profundamente el margen y las opciones para el desarrollo a partir de ese momento. Karl analizó la decisión de explotar las ganancias derivadas del petróleo durante la segunda mitad del siglo XX en Venezuela y mostró cómo esta afectó la capacidad del país para crear instituciones democráticas en el transcurso del tiempo. Asimismo, demostró particularmente la relación «paradójica» entre la abundancia de petróleo y la existencia de instituciones profundamente corruptas y frágiles. Este trabajo mostraba el peso de los factores y actores externos en la política de los exportadores de petróleo y cómo los ingresos correspondientes a la bonanza de estos recursos podían «facilitar» la concertación de pactos domésticos, acallando a los disidentes mediante sobornos. Cuando ese mecanismo dejó de funcionar, los ingresos a menudo se destinaron a desarrollar fuerzas armadas que utilizaron su poderío para excluir y suprimir a los opositores. Con todo, su análisis mostraba también cómo se podía desbaratar tal concertación de pactos, en tanto más personas se vieran excluidas de las transacciones originales y fueran afectadas de manera negativa por la dependencia del Estado respecto a la extracción. Cuando las desigualdades estructurales ya no eran encubiertas por las dinámicas políticas redistributivas, las cosas se desmoronaron. En muchos sentidos, el trabajo de Karl no solo fue analítico, también fue tristemente profético, ciertamente, para Venezuela.

La significación política del petróleo también ha estado en el núcleo de los aportes de Michael Ross (2001a, 2012) y Timothy Mitchell (2012). Ross (2001a, 2012, 2015) sostiene que los resultados de la explotación de recursos que semejan una maldición están asociados de manera mucho más sistemática con la dependencia del petróleo que con la extracción de otros recursos minerales. Existen diversas razones para ello, que incluyen la volatilidad del precio del petróleo. Sin embargo, Ross pone un particular énfasis explicativo en la determinación de la propiedad (privada o estatal) de los recursos petroleros. Él sugiere que el petróleo empezó a tener impactos sistemáticamente más adversos sobre la profundidad y la calidad de la democracia tras la creación de compañías petroleras propiedad del Estado en la década de 1970. La propiedad estatal ofrecía a las elites instrumentos privilegiados con los cuales podrían politizar el petróleo —ya sea mediante el uso de estos ingresos con fines de clientelismo político, concertación de pactos u obtención de ganancias privadas, o a través de la instrumentalización del control del petróleo como una metáfora para referirse a la dependencia imperial y la soberanía de recursos—. En cualquier caso, los efectos sobre el desarrollo son adversos, sostiene Ross. Para Mitchell (2012), cuyo enfoque descansa de manera más amplia en las relaciones entre el control del carbono y la democracia, el petróleo también ha tenido efectos políticos perversos. Estos se han derivado de la intensidad del capital involucrado en la extracción y traslado del petróleo, lo cual significa que este último tiende a fortalecer a las elites económicas y políticas antes que a los trabajadores organizados. Adicionalmente, el petróleo ha atraído la atención de poderosas compañías transnacionales con estrechos vínculos con sus Estados anfitriones, quienes conjuntamente socavan la soberanía nacional y las instituciones regulatorias en los países cuyos depósitos petroleros han explorado. Las consecuencias políticas adversas del petróleo también figuran de manera prominente en el sostenido trabajo realizado por Michael Watts en el Delta del Níger (2004a, 2004b; Watts & Kashi, 2008). Este autor insiste en que cualquier esfuerzo por entender las relaciones entre el petróleo, la política, la violencia y el desarrollo debe prestar atención «a las maneras en las cuales el petróleo se convierte en una expresión de la política, insertada en un paisaje político ya existente de fuerzas, identidades y formas de poder» (2004b, p. 76). Watts demuestra que este paisaje político está caracterizado por historias más largas de colonialismo, construcción de la nación posindependencia, poder subnacional, y formación de la identidad centrada en la localidad y la condición de indígena. Por consiguiente, la política que impulsa la gobernanza de la extracción del petróleo tiene profundas raíces históricas y culturales.

Aunque también apuntan a la centralidad de la política para determinar las relaciones entre la abundancia de recursos naturales y desarrollo, Robinson *et al.* (2006) siguen una línea de análisis completamente distinta de la de Watts, pues atienden a los incentivos políticos antes que a la historia. Y hacen aquello a través del modelamiento formal de las maneras en que los líderes calculan cómo emplearán los ingresos provenientes de las industrias extractivas si su meta es mantenerse en el poder. Los autores sostienen que estos cálculos llevan a las autoridades políticas a sobreextraer recursos con el fin de financiar estrategias para retener el poder. Ahora bien, aunque el incentivo para la sobreextracción disminuye en contextos de bonanza de recursos, se incrementa la tendencia a utilizar los recursos para comprar apoyo político, lo que da lugar a ineficiencias adicionales en la asignación de los recursos públicos a través de la economía. En cada caso, son adversas las consecuencias para la calidad del desarrollo, en tanto los recursos financieros no son invertidos en aquellos sectores en los que tendrían el mayor impacto económico y social. Los autores sostienen, sin embargo, que la medida en que ello se da depende de la calidad de las instituciones y del grado en que estas limiten la proclividad de los líderes a malversar ingresos del Estado. No obstante, lo que su marco no ofrece es un medio para explicar, en primer lugar, la calidad de tales instituciones.

Otro espectro de la bibliografía sobre las dinámicas políticas de la extracción de recursos naturales explora las estrategias políticas de grupos de activistas y movimientos sociales (Kirsch, 2012; Bebbington & Bury, 2013; Li, 2015), el surgimiento del conflicto civil (Le Billon, 2005; Collier, Hoeffler & Rohner, 2009) y la política del involucramiento académico (Coumans, 2011), entre otros temas. Sin embargo, los insumos planteados por Karl, Ross, Watts y Robinson *et al.* ayudan a definir la base a partir de la cual trabajamos en este estudio. Conjuntamente, sus esclarecedoras percepciones hacen evidente que las estrategias de concertación de pactos políticos de la elite están profundamente afectadas por la presencia de ingresos derivados de los recursos naturales, de tal forma que luego estructuran el consiguiente margen de maniobra en dinámicas políticas y normas. Watts y Karl muestran de diferentes maneras cómo la historia importa, y Watts enfoca la atención en la relevancia de las ideas del ámbito cultural para afectar la acción política en relación a los ingresos provenientes de recursos. Cada uno de estos autores —aunque particularmente Ross y Robinson *et al.*— enfatizan también que quien posea los recursos (actores estatales o privados) influencia el impacto de la extracción de recursos sobre la política. Como lo hace gran parte de la bibliografía en la cual se sitúan sus trabajos, cada autor muestra que las instituciones importan para

las relaciones entre industrias extractivas y desarrollo. Igualmente, Karl y Watts connotan (aunque con terminología bastante diferenciada) que la naturaleza de dichas instituciones debe ser explicada con los mismos conceptos empleados para explicar las relaciones más amplias entre política y recursos naturales. En otras palabras, no puede construirse un marco para analizar las relaciones entre política, industria extractiva y desarrollo, y luego introducir las «instituciones» como una variable interviniente independiente. Tales instituciones son producto de las propias relaciones que median y deben ser explicadas históricamente.

En las siguientes secciones desarrollamos un marco para abordar estas relaciones utilizando la bibliografía sobre acuerdos políticos. Sugerimos que este marco aporta algo adicional a trabajos anteriores sobre la política de gobernanza de recursos naturales. Nuestro trabajo se centra en las relaciones de poder y entre elites, analiza las instituciones en términos de estas relaciones políticas, y explica los impulsores de cambio institucional y político que pueden derivar desde el interior de los pactos de elites nacionales, así como de las estrategias de actores subalternos y transnacionales. De esta manera, el marco converge con otros trabajos recientes que buscan, de manera más explícita, ir más allá del enfoque sobre las «instituciones» dentro de la bibliografía sobre la maldición de los recursos, para enfocarse en las coaliciones políticas y las ideas que modelan el surgimiento de las instituciones y cómo estas funcionan realmente en la práctica (a saber, Poteete, 2009; Hickey & Izama, 2017; Mohan, Asante & Abdulai, 2017).

1.1.2 Acuerdos políticos como órdenes estables

Khan define un acuerdo político como «...una combinación de poder e instituciones que es mutuamente compatible y también sostenible en términos de viabilidad económica y política» (2010, p. 4). El concepto describe los acuerdos entre poderosos actores que permiten el orden social en un país determinado (North, Wallis & Weinsgast, 2009; Khan, 2010). Enmarcado de una manera ligeramente más amplia, para Di John y Putzel, un acuerdo político «se refiere al equilibrio o distribución de poder entre grupos sociales y clases sociales en disputa, sobre el cual se basa cualquier Estado» (2009, p. 4).

En estas formulaciones superpuestas, un enfoque sobre acuerdos políticos visibiliza las maneras en que se negocian las relaciones de gobernanza entre las elites económicas y políticas. Tales negociaciones producen distribuciones de oportunidades económicas y políticas que reflejan el poder de negociación de estas distintas elites. El estatus de elite no se entiende necesariamente en términos de un privilegio histórico de larga data, basado en la raza, etnicidad o riqueza here-

dada, sino que se refiere más específicamente a esta minoría de personas o grupos que ostentan recursos que les permiten ejercer control sobre el Estado y sobre la distribución general de bienes y derechos en la sociedad. Tales recursos pueden ser económicos (tierras y capital financiero o industrial, controlados nacional o transnacionalmente), intelectuales (tecnócratas, comités de expertos, medios de comunicación convencionales) o coercitivos (en el caso de las elites militares, control sobre el uso organizado de la fuerza) (Di John & Putzel, 2009, p. 15; Hickey, 2013, pp. 3-4).

Para mantener estos órdenes y distribuciones, las elites que forman parte del acuerdo —quienes están, si se quiere «dentro de él»— tienen que manejar relaciones con actores que no están «dentro» —actores a menudo caracterizados como «facciones excluidas»—. En el lenguaje a veces dicotómico de los acuerdos políticos, estas facciones son caracterizadas como excluidas «horizontalmente» y excluidas «verticalmente». Las facciones excluidas horizontalmente son aquellas que están opuestas a la coalición de elites que controla el Estado y el orden social; las facciones excluidas verticalmente son aquellos grupos que apoyan a las elites en el control, pero que no forman parte de ninguna de las negociaciones a través de las cuales se determinan mecanismos de control y orden. En un sentido estricto, estas facciones verticalmente «más bajas» no están «excluidas» puesto que tienen una afinidad con las elites que gobiernan, pero de ninguna manera se encuentran «adentro». Las elites deben manejar sus relaciones con estas diferentes facciones con el fin de asegurar que estas no amenacen el acuerdo. Tales relaciones pueden ser manejadas mediante el ejercicio de la fuerza o de una amenaza creíble de esta, a través del marco de discursos legítimos (a saber, ideas sobre lo que constituyen formas legítimas de poder y modelos creíbles de desarrollo nacional) o mediante el clientelismo y la manipulación de incentivos (a saber, mediante la distribución de beneficios, privilegios y subsidios).

Según Khan, la manera en que se manejan estas relaciones entre las elites, y entre las elites y las facciones excluidas, depende de la distribución del *holding power*^{*} entre los diferentes actores (es decir, como «la capacidad de una persona o grupo de tomar parte en conflictos y sobrevivir a ellos», 2010, p. 6). El acuerdo es lo que mantiene unidas bajo una forma estable estas diferentes relaciones de poder. En tal sentido, la naturaleza del acuerdo (los equilibrios de poder y cómo se manejan estos) impulsa la naturaleza de las instituciones y las políticas. Estas ins-

* N. del T.: Dada la dificultad para traducir este concepto a una fórmula breve, optamos por mantenerlo en el idioma original.

tituciones y políticas son la formalización de las prácticas y reglas que gobiernan las distribuciones que llevan a todas las partes (incluidas y excluidas) a mantenerse dentro del acuerdo antes que a disputarlo abiertamente y tratar de abolirlo.

Varios autores han tomado estas ideas y las han convertido en tipologías que buscan relacionar «tipos» de acuerdos con «tipos» de regímenes de políticas o formas de desarrollo (Khan, 2010; Hickey, 2013; Levy & Walton, 2013; Levy, 2014; Booth, 2015; Levy & Kelsall, 2016). Levy y Walton (2013) y Levy (2014) sostienen que la manera en que las elites dentro de una coalición dominante manejan estas relaciones y enfocan el desarrollo depende de si el sistema político más amplio está caracterizado por la competencia entre líderes y partidos, o por el dominio de un líder o partido en particular. La competencia política llevaría a las elites a captar clientes para la coalición como un mecanismo de aferrarse al poder (una forma de acuerdo político a la que llaman «clientelismo competitivo») y, por consiguiente, tenderían a operar con horizontes temporales de más corto plazo orientados a la captación de clientes en anticipación a los ciclos electorales. Aquí la noción de clientelismo no corresponde al sentido tradicional de relaciones de dominación y dependencia entre patrón y cliente, sino más bien de elites que, al competir por alcanzar el poder político, necesitan captar y mantener partidarios tanto para acceder al poder, como para posteriormente mantenerse en él. Por el contrario, a los líderes y partidos dominantes les preocupa menos la captación de clientes y, en consecuencia, utilizan sus recursos para proyectos políticos de largo plazo sobre ideas particulares de desarrollo o ganancia personal, una forma de acuerdo conocido como acuerdo de líder dominante / partido dominante. Los acuerdos de líder o partido dominantes pueden variar desde aquellos que subyacen al proyecto de modernización autoritaria de un Estado desarrollista hasta formas personalizadas de dominación, con presencia de corrupción y pillaje, o sin ella. La forma de liderazgo puede ser autocrática o elegida, pero en cualquiera de los casos es dominante.

1.1.3 Cambio en los acuerdos políticos

Los marcos de acuerdos políticos resultan útiles de distintas maneras: para reflexionar sobre las dinámicas que subyacen a las negociaciones; para conceptualizar las relaciones entre Estados, actores al interior de las coaliciones gobernantes y otros actores; y para elaborar tipologías para clasificar formas de gobierno. Sin embargo, sirven menos en otros aspectos. Quizá lo más importante es que no existe una teoría obvia respecto a por qué y cómo los grupos surgen, decaen, y se hacen más o menos poderosos. En segundo lugar, y en cierto modo relacionado

con este primer punto, los marcos no cuentan con una teoría clara de la relación entre el tiempo, el poder y la naturaleza de los acuerdos. Aunque los marcos de acuerdos políticos claramente implican el tiempo al hablar de diferentes acuerdos que se preceden o suceden entre sí, no dicen mucho acerca de cómo ocurre este movimiento y, lo que es más importante, sobre las maneras en que el tiempo «t» afecta al tiempo «t+1». No obstante, en la medida en que los agentes humanos aprenden, que los recuerdos afectan la acción, que los discursos formativos se enmarcan y luego continúan circulando y afectan la acción futura, y que las formas institucionales previas afectan el carácter y la aparición de instituciones posteriores, entonces estas preguntas referidas al tiempo resultan críticas (*cf.* Watts, 2004b; Hall, 2010; Mahoney & Thelen, 2010).

Tales procesos de cambio en los acuerdos políticos exigen teorización y demostración empírica. Dentro de la terminología del marco de los acuerdos, tal cambio se explicaría primordialmente como un resultado del empoderamiento de los actores excluidos, lo cual requiere teorizar cómo se acumularía tal poder. Sin embargo, también podría explicarse en términos de cambios de ideas respecto a lo que se considera distribuciones legítimas y aceptables de oportunidades políticas y económicas. Cuando estas ideas cambian, las estrategias de incorporación, clientelismo o represión que han sido usadas para sostener un acuerdo pueden volverse menos efectivas para aquietar el malestar y combatir la resistencia. Finalmente, el cambio también puede ocurrir debido a que facciones al interior de las elites empiezan a alterar sus cálculos en cuanto a los acuerdos que más les convienen y, en consecuencia, a realinear sus alianzas.

Los tipos de fenómenos empíricos que podrían impulsar tales cambios también pueden presentar amplias variaciones. Un impulsor del cambio puede ser el surgimiento de actores en el ámbito nacional o subnacional que sistemáticamente desarrollan la capacidad de impugnar el acuerdo dominante. Tal capacidad puede desarrollarse por diferentes razones: el creciente valor de flujos de ingresos controlados por las facciones excluidas; la creciente capacidad de estas facciones para movilizar una base amplia de ciudadanos; cambios en su proclividad a hacer uso de la violencia; o su capacidad de reenmarcar debates y cuestionar ideas que históricamente han legitimado distribuciones particulares de oportunidades y de poder. En tal sentido, el conflicto puede ser un mecanismo de cambio en el acuerdo nacional. En gran parte de América Latina, el ejemplo de los movimientos indígenas viene a la mente como un claro caso del surgimiento de nuevos actores. Porque, aunque los pueblos indígenas aún se encuentran en situación de desventaja, su presencia al interior de los debates nacionales y dentro del carácter de los

acuerdos nacionales se ha expandido enormemente durante los últimos cincuenta años de maneras que han alterado los términos de los debates nacionales (Yashar, 2005; Van Cott, 2007). Otra fuente de cambio puede ser la llegada o la creciente influencia de actores transnacionales, quienes por una u otra razón tienen la capacidad y legitimidad de afectar los arreglos socio-políticos en un determinado país. Tales actores transnacionales podrían impulsar cambios en las ideas dominantes, contribuir al incremento del *holding power* de ciertos actores, o presentar nuevas oportunidades e incentivos que lleven a las elites integrantes del acuerdo a reconsiderar las alianzas. Entre muchas posibilidades, el arribo conjunto al Perú a inicios de la década de 1990 de la empresa Newmont Mining Corporation y de la Corporación Financiera Internacional constituye un buen ejemplo de este fenómeno, en tanto ello incrementó la influencia de las elites mineras nacionales, ayudó a crear la idea de que el Perú podría volver a convertirse en un «país minero», y a avalar el concepto de que las oportunidades deberían ser distribuidas en el Perú para favorecer la inversión minera (Bury, 2005).

1.1.4 Gobernanza de recursos naturales y acuerdos políticos

La lógica de la bibliografía sobre acuerdos políticos implica que las maneras en las cuales se ejerce la gobernanza de los recursos naturales (o, en nuestro caso, las industrias extractivas) serían una función del acuerdo político. Este planteamiento de la gobernanza de la industria extractiva es importante y útil por cuanto mantiene un enfoque sobre las relaciones entre instituciones y desarrollo, al mismo tiempo que descoloca la primacía de las instituciones como factores causales y, en lugar de ello, ubica el poder y la política en el centro de cualquier análisis. Este marco sugiere que es improbable que prosperen los esfuerzos por lograr cambios significativos en la gobernanza del sector sin lograr importantes cambios en el balance de poder al interior de un acuerdo. Una conclusión relacionada sería que un punto de inicio para los intentos de reforma consistiría en analizar los acuerdos existentes e identificar el margen de maniobra o las «grietas» (Holloway, 2010; Bornschlegl, 2017) al interior de dichos acuerdos, y trabajar a partir de allí para identificar cambios políticamente factibles. Ello sería bastante distinto de las clásicas estrategias de reforma que identifican cambios tecnocráticamente deseables, tratan de implementarlos y luego terminan dándose de porrazos contra la naturaleza de las relaciones de poder existentes y de los pactos entre las elites. Al mismo tiempo, se diferenciaría de aquellos clásicos enfoques de oposición a la extracción de recursos que se canalizan en la resistencia directa y la incidencia, pero que con frecuencia carecen de una terminología y una estrategia para operar

en el mundo de las elites y negociar con ellas, o para alterar el equilibrio general de poder político de una manera sostenida.

Un enfoque de gobernanza de las industrias extractivas desde los acuerdos políticos también resulta útil porque brinda una serie de conceptos y tipologías que permiten la discusión comparativa de la política que rodea diversas formas de extracción de recursos. Una cosa es sostener que el cambio institucional es central a cualquier mejora en las relaciones entre la industria extractiva, el medio ambiente y el desarrollo, y reconocer que los impulsores del cambio institucional son primordialmente políticos (Karl, 2007). Otra muy distinta es teorizar aquellos impulsores políticos de una manera que permita su análisis sistemático y comparativo, y sobre la base de marcos tipológicos compartidos. El marco de los acuerdos políticos ofrece tal esquema analítico comparativo. Resulta importante que, en contraste con el grueso de investigaciones sobre industrias extractivas que considera la minería a gran escala, la MAPE, y la extracción de hidrocarburos como objetos distintos de estudio, un enfoque de acuerdos políticos permita la discusión de todos estos diferentes sectores dentro del mismo marco. También podría permitir la incorporación, en el mismo análisis, de sectores complementarios como la energía hidroeléctrica y las obras de infraestructura de gran escala⁴. Ello se debe a que la terminología básica de este enfoque no distingue entre sectores productivos, sino que describe las relaciones entre poder, instituciones y orden.

Del mismo modo que el enfoque de los acuerdos políticos resulta útil para analizar la gobernanza de las industrias extractivas, proponemos que la integración de la pregunta sobre la extracción de recursos naturales y sus implicancias para el desarrollo plantea nuevas percepciones esclarecedoras para la conceptualización de dichos acuerdos. En particular, un enfoque sobre los recursos naturales plantea temas de localidad, relaciones de escala y tiempo en formas que también ayudan a explicar cómo los nuevos actores surgen y acumulan *holding power*, mientras que otros actores declinan y dejan de ser parte de las coaliciones gobernantes. Elaboraremos estas ideas con mayor detalle en el capítulo 6, a la luz de los cuatro estudios de país. Aquí simplemente delineamos por qué la debilidad (o, en muchos casos, la total ausencia) de una sensibilidad ante las categorías de

⁴ La inversión en energía hidroeléctrica a menudo está estrechamente relacionada con la minería a gran escala como una fuente de energía para la mina y las plantas de procesamiento, mientras que obras de infraestructura como canales, vías férreas y redes eléctricas están vinculadas por el suministro de energía y el traslado de los productos. Las elites nacionales y transnacionales involucradas en inversiones en estos diferentes sectores también están con frecuencia conectadas.

localidad/espacio, escala, y tiempo/memoria constituye una seria limitación de la bibliografía sobre acuerdos políticos.

Nuestro punto de partida para esta parte de nuestro argumento es el concepto de «proyectos de territorialidad» (Wainwright & Robertson, 2003; Wilson, 2004; Humphreys Bebbington & Bebbington, 2010). Los proyectos territoriales son intentos por construir y ejercer gobernanza del espacio de maneras acordes a las inquietudes políticas e ideológicas de un actor o coalición determinados. Aunque rara vez se enmarcan como tales, los acuerdos políticos son proyectos territoriales. Si un acuerdo político consiste en asegurar el orden social a través de un acuerdo de elites sobre el Estado y las instituciones, este orden siempre se refiere a cómo debe ejercerse la gobernanza sobre un espacio geográfico particular. Por extensión, si un acuerdo político involucra negociaciones entre elites y el manejo de relaciones con facciones excluidas, entonces el proyecto territorial que subyace al acuerdo refleja un acomodo entre los distintos proyectos territoriales de los integrantes del acuerdo, así como la coexistencia con (y probablemente la dominación de) los proyectos territoriales de las facciones excluidas. En tal sentido, la organización del espacio es una consecuencia de los acuerdos políticos. Pero lo inverso también es cierto: las condiciones establecidas por las contradicciones y sinergias entre estos diversos proyectos territoriales plantean límites al acuerdo. Ello se refleja en las diferentes maneras en las cuales se resuelven las tensiones entre centralización/descentralización, Estado unitario/Estado federal, nación única/plurinación, y control centralizado/autonomía territorial a través de los diferentes contextos de los países.

La espacialidad de los recursos naturales es a menudo un factor en la constitución de actores y de sus proyectos de territorialidad. Por ejemplo, el surgimiento de mineros de cooperativas como un actor político que ha perseguido sus propios proyectos de control territorial en la sierra de Bolivia es en sí mismo una consecuencia de geografías previas de minería a cargo del Estado y de depósitos minerales existentes (porque muchas cooperativas surgieron de las cenizas de estas minas). En Zambia, la constitución de los mineros como un grupo organizado surgió como parte del mismo proceso que produjo el Cinturón de Cobre como un área de explotación minera, y dicho grupo continúa un proyecto territorial (más implícito que explícito) que gira en torno al Cinturón de Cobre. Mientras tanto, en Ghana, la estructura espacial-administrativa heredada de las jefaturas tribales, *stools*^{*} y autoridades locales, influencia la forma en que los actores se

^{*} N. del T.: El término *stool* tiene connotaciones político-religiosas. La idea es que las almas pasadas

organizan políticamente y formulan reclamos basados en el espacio y en la identidad respecto al desarrollo minero y petrolero.

En cada uno de estos ejemplos tenemos a actores subnacionales que persiguen proyectos de control territorial relacionados de alguna manera con la geografía de los recursos naturales. Igualmente, en cada caso, estos actores subnacionales han hecho sentir su presencia en la política nacional y han estado involucrados en negociaciones con las elites nacionales respecto a quién debería tener acceso a los recursos del subsuelo o cómo deben repartirse entre el territorio y «el centro» las rentas provenientes de la industria extractiva. Tales ejemplos ayudan a ilustrar la noción de que cualquier acuerdo dado es, asimismo, uno sobre la distribución de poderes y oportunidades entre el centro y los niveles subnacionales, y que esta distribución (sumada a la fuerza de ideas sobre la relativa importancia de la unidad y la autonomía por delegación) constituye un importante factor para la constitución de actores políticos. Por ejemplo, en el sector minero peruano, desde la década de 1990, algunos de los actores más importantes han sido los líderes políticos subnacionales cuyo poder, en parte, es resultado de las maneras en que se cruzan entre sí la geografía de los recursos del subsuelo, las ideas sobre descentralización y la estructura del gobierno subnacional (*cf.* Watts, 2004b). Ello no significa que los proyectos políticos y territoriales de estos líderes subnacionales sean todos del mismo tipo. Por ejemplo, en el norte del país, un presidente de gobierno regional (producto él mismo de la movilización social en la región) fue un actor clave para detener la expansión de la inversión minera. En contraste, otro presidente de gobierno regional, en el sur del país, jugó un papel crítico para garantizar mayores protecciones y beneficios para la región como una manera de intermediar en conflictos por la extracción de recursos para permitir que continúe un enorme proyecto de extracción de cobre. En ambas instancias, la importancia de estos líderes se debió a la existencia de facultades administrativas subnacionales (de otra manera, no se habrían convertido en presidentes regionales), a la resonancia política de los proyectos territoriales que ellos articularon, y a las maneras en que estos proyectos se han cruzado con la geografía de la minería.

Ejemplos como estos son también significativos porque apuntan a actores individuales y colectivos que surgen en el ámbito subnacional a través de la política contenciosa que rodea la extracción de recursos naturales y que luego se convierten en actores «nacionales» en virtud de sus facultades de ejercer poder en el escenario

y futuras de un pueblo existen en el taburete de madera donde su autoridad tradicional se sienta. De esta forma, quien ocupa dicho taburete es, al mismo tiempo, el centro de su poder político y el responsable de administrar los beneficios que derivan de las tierras comunitarias que domina el *stool*.

nacional. A su vez, esto es un recordatorio de que no hay nada inherentemente «nacional» sobre las elites «nacionales». Tales elites no nacen «nacionales» ni se definen necesariamente por estar basadas en los principales centros urbanos del país. Antes bien, estas se definen por una capacidad para ejercer poder sobre decisiones que afectan a gran parte o la totalidad del territorio nacional. Devienen en elites «nacionales» porque han acumulado recursos que les permiten ejercer influencia sobre el Estado y sobre la distribución general de bienes y derechos en la sociedad. Dicho de otra manera, todos los actores están centrados en su localidad, pero difieren en sus capacidades para ejercer influencias sobre otros actores en otras localidades. Ciertos lugares son más aptos para producir actores con tal proyección nacional y, de hecho, las ciudades capitales son este tipo de espacios. Lo que estos dos ejemplos peruanos ilustran es que los territorios con significativos recursos minerales y con potencial para producir ingresos muy sustanciales son también capaces de producir tales actores. Los tipos de proyectos políticos que persiguen estos actores y, por consiguiente, sus implicancias para el acuerdo político están influenciados por estas y otras cualidades de los lugares en los que surgen.

Ahora bien, ello no significa que todos los actores centrados en un lugar que sean capaces de influenciar los acuerdos nacionales —o de introducirse a la fuerza en el núcleo de estos— surgen gracias a los recursos naturales, pero muchos lo han hecho. En este sentido, un enfoque sobre los recursos naturales visibiliza particularmente la importancia, para cualquier análisis político, de entender los procesos centrados en el lugar y en los recursos a través de los cuales surgen los integrantes (o las fuertes facciones excluidas) de los acuerdos nacionales. Algo similar ocurre con los actores transnacionales. De hecho, del mismo modo que el carácter «nacional» de ciertos actores debe ser entendido históricamente, otro tanto debe ocurrir con el carácter transnacional de otros actores. Es decir, unos actores «se vuelven» transnacionales del mismo modo que otros «se vuelven» nacionales. Que ciertos actores sean «transnacionales» refleja el hecho de que han adquirido el poder de ejercer influencia más allá de las fronteras de los espacios nacionales donde se originaron y donde tienen sus ubicaciones primordiales. A su vez, este poder global surge en procesos previos en los que dichos actores se volvieron poderosos al interior de los dominios de sus Estados nacionales originales. Una vez más, la geografía de los recursos naturales se vuelve importante. Por ejemplo, compañías de explotación minera y de hidrocarburos como Vale, Petrobras (Brasil), o Chinalco (China) solo se volvieron influyentes en África o América Latina gracias a que primero emergieron como compañías y actores políticos importantes dentro de sus países de origen. Newmont (principal propietaria

de la mina de oro Yanacocha en el Perú) surgió de la explotación minera en el Oeste de los Estados Unidos; Broken Hill Proprietary (BHP) surgió de Broken Hill, Australia, y así sucesivamente.

Aunque estos temas no son exclusivos del sector de la extracción de recursos naturales, un enfoque sobre industrias extractivas sí ayuda a colocar los temas de lugar, territorio y relaciones de escala en un primer plano de la reflexión sobre cómo los acuerdos políticos son impugnados y estabilizados, y cómo ciertas elites han surgido para convertirse en integrantes de los acuerdos entre elites. Un enfoque sobre los recursos naturales también conlleva un aporte importante adicional a las discusiones sobre acuerdos políticos. La historia de la controversia política alrededor de las industrias extractivas evidencia que no solo han sido ideas abstractas (de eficiencia, unidad nacional, desarrollo, etcétera) las que han contribuido a constituir los acuerdos (Hickey *et al.*, 2015) sino también recuerdos. Desde luego, la política nacional está llena de recuerdos, pero los minerales y, durante el último siglo, el petróleo, son frecuentemente recordados de formas particularmente resonantes. No es accidental que la explotación minera de los españoles en los Andes figure de manera tan prominente al inicio del libro *Las venas abiertas de América Latina*, de Eduardo Galeano (1971), que narra siglos de extracción de recursos naturales en la región y que Hugo Chávez entregó a Barack Obama. Myrna Santiago (2006) ha sostenido que el petróleo es un aspecto central de la identidad mexicana y los recuerdos de su nacionalización aún ocupan un lugar preponderante en los debates sobre cómo debe ejercerse la gobernanza del sector. Los recuerdos relacionados con el cobre y su extracción por parte de los poderes coloniales en Zambia aún afectan las alianzas políticas y las propuestas sobre la gobernanza de la minería. En Ghana, las disputas entre jefes y autoridades tradicionales sobre la distribución de ingresos provenientes de la extracción de minerales a menudo se basan en recuerdos históricos que datan del período precolonial. En Bolivia, la plata y el oro refieren tanto a la grandeza prehispánica como a la subyugación y dependencia colonial e imperial, mientras que el estaño evoca recuerdos de un reducido número de familias que se hicieron fabulosamente ricas y poderosas a inicios del siglo XX al tiempo que aportaban muy poco en términos de desarrollo. La política que rodea a estos recursos nunca puede separarse de estos significados. De manera más general, las ideas del nacionalismo de los recursos —que ayudan a impulsar la extensión del control estatal sobre la explotación minera y de hidrocarburos— están, mayormente, imbuidas de recuerdos de otras potencias que se han aprovechado de los recursos nacionales en el pasado.

1.1.5 Industrias extractivas y desarrollo inclusivo

La industria extractiva enfrenta retos particulares relacionados con la inclusión, en gran medida porque —excepto en el caso de la minería artesanal y de pequeña escala— la actividad de extracción de minerales, petróleo y gas depende de la existencia de significativas asimetrías de poder, de recursos y de pericias técnicas. La intensidad del capital necesario para la extracción requiere de elites con control o acceso a fondos de inversión que alcanzan los miles de millones de dólares —o, por lo menos, cientos de millones—. Las tecnologías asociadas con la inversión generan cada vez menos empleos —y muestran tendencias hacia el creciente uso de la robótica para operar yacimientos mineros guiados por la intención de incrementar la seguridad ocupacional (lo que reduce el número de empleos para humanos allí donde exista un riesgo)—. Los impactos ambientales y sociales de la extracción se concentran en el espacio, lo que conlleva desigualdades espaciales en cuanto a la exposición a dichos impactos. Los ingresos generados por la industria extractiva pueden ser muy considerables y son controlados, en primera instancia, solo por dos conjuntos de actores: la compañía y las autoridades fiscales del gobierno. Por estas diferentes razones, cualquier modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos es un modelo compensatorio (Gudynas, 2012; Bebbington, Scurrah & Chaparro, 2014). En otras palabras, es un modelo que compensa por estas desigualdades originales e inherentes, y que utiliza la compensación bajo la forma de transferencias con el fin de subsanar estas desigualdades y asimetrías e impulsar el desarrollo. Estas transferencias pueden asumir la forma de programas de responsabilidad social corporativa (RSC), programas públicos de protección social, compensación por siniestros, fondos de desarrollo indígena y local, transferencias fiscales a gobiernos subnacionales o territorios bajo el mando de jefes tradicionales en áreas afectadas por la extracción, y otros por el estilo. Por consiguiente, gran parte de la inclusión vinculada a la extracción de recursos, si existe tal inclusión, ocurre a través de la compensación (Humphreys Bebbington & Bebbington, 2010).

Vale la pena señalar que la mera idea de inclusión implica de por sí otra asimetría: a saber, la incorporación de otros mundos en aquel definido por el desarrollo. Para la mayoría de quienes trabajan en temas de desarrollo esto sería irrelevante en el supuesto de que, desde luego, el pobre rural desearía una mayor inclusión, en un mundo definido por la conveniencia de contar con un mayor ingreso, consumo y acceso a servicios básicos, así como con una mayor participación en los sistemas políticos del orden dominante. Esta no es una posición compartida

por todos. De hecho, algunos autores que escriben de manera crítica sobre la economía extractiva sostendrían que esta noción de la inclusión es otra forma de violencia, una que se rehúsa a reconocer —o, al menos, a considerar como válidas— ontologías alternativas (Blaser, 2010; Yampara, 2011; Gudynas, 2014; De la Cadena, 2015). Tales autores sostendrían que cualquier noción de desarrollo inclusivo debe ser considerada a través de, y ser sustituida por, conceptos como el buen vivir, vivir bien y el *sumak kawsay*^{*}, que enfatizan la importancia de vivir en armonía con otros seres humanos y con la naturaleza, en lugar de la inherente deseabilidad de un crecimiento del ingreso, el consumo y la economía. Al menos en los países andinos, estos autores sostendrían que el extractivismo y cualquier desarrollo basado en él deben ser considerados como destructivamente coloniales porque requieren el despojo y la desaparición de mundos (ya sea en las montañas o en las selvas: Descola, 1996; De la Cadena, 2015) con el fin de ganar acceso al subsuelo. En estas lecturas, la meta no consiste en una mejor inclusión sino más bien la búsqueda de la existencia conjunta entre mundos diferentes que se conectan pero que simultáneamente difieren (De la Cadena, 2015).

Ese no es el enfoque que asumimos aquí. Ello no se debe a que necesariamente rechazamos los argumentos de esos autores. Más bien, se trata de un criterio de consistencia: la terminología de los acuerdos políticos es inherentemente modernista, de modo que resulta consistente de nuestra parte proceder con una noción de desarrollo inclusivo informada por los compromisos del modernismo. En tanto buscamos evaluar las maneras en las cuales los acuerdos políticos interactúan con la gobernanza de la industria extractiva y el grado en que esta interacción promueve el desarrollo que realza o mengua la inclusión, nos hemos enfocado en indicadores de proceso de dicha inclusión. Es decir, nuestro enfoque primordial no ha sido medir los impactos de la industria extractiva sobre la inclusión a través de evidencias de un mayor ingreso y consumo, o de mayor acceso a servicios, por ejemplo (aunque incluimos parte de esta información). En lugar de ello, hemos evaluado la inclusión a través del grado en que la industria extractiva ha afectado las oportunidades para la participación política, ha sido empleada para incrementar presupuestos para el gasto social, ha resultado en un mayor presupuesto para las autoridades subnacionales, ha creado nuevos mercados de trabajo que han expandido la calidad del empleo y ha mejorado la situación de las personas pobres en cuanto a sus derechos. Entonces, en concordancia con el enfoque sobre las instituciones, hemos enfatizado el grado en que la industria extractiva ha fortale-

^{*} N. de T.: *Sumak kawsay*. Frase quechua que significa «vivir plenamente».

cido o debilitado las instituciones que promueven la inclusión social, económica y política. En tal sentido, trabajamos a partir de lo que podría calificarse como una visión «modernista crítica» sobre la inclusión que valora nociones de emancipación, progreso y derechos, al mismo tiempo que permite reinterpretaciones populares de las formas que deberían asumir tales aspiraciones (*cf.* Peet & Watts, 1996; Peet & Hartwick, 2015).

1.1.6 Resumen

Para resumir, entonces, las ideas centrales del marco conceptual básico que atraviesa nuestro argumento provienen de la teoría de acuerdos políticos, así como de trabajos anteriores sobre la política de las industrias extractivas, a saber: la importancia de acuerdos, negociaciones y elites; el significado de las relaciones entre elites, las facciones horizontales excluidas y las facciones verticales inferiores; los impulsores políticos de la forma y el desempeño institucionales; y las fuentes de estabilidad e inestabilidad de los acuerdos. A estos elementos, añadimos énfasis sobre el significado de las relaciones a través del tiempo; la importancia de las ideas políticas y culturales vinculadas a los recursos naturales; las influencias interactuantes de actores transnacionales, nacionales y subnacionales, especialmente aquellos que viven en áreas donde los recursos naturales se valorizan rápidamente; y los factores que impulsan el surgimiento y declive de poderosos actores. En particular, asociamos gran parte de este surgimiento y declive con las maneras en las cuales las economías políticas nacionales y locales de minerales e hidrocarburos interactúan con (f)actores transnacionales. Nuevos actores surgen y decaen como parte de cambios en la estructura económica (*cf.* Boix, 2008), los cuales están a menudo relacionados con la articulación con mercados externos. Adicionalmente, pueden surgir actores debido a articulaciones con ideas y activistas transnacionales que brindan nuevos recursos y legitimidad a aquellos actores locales y nacionales de maneras que a menudo están vinculadas con los recursos naturales.

El marco que se plantea aquí también sugiere el valor de convertir los recursos naturales en un elemento central de la reflexión sobre acuerdos políticos. Ello se debe a que, en muchos países, el acceso y control sobre los recursos y las rentas derivadas de estos forman un elemento central de negociaciones entre elites; la valorización transnacional de los recursos sirve para la creación y desaparición de actores políticos; y los valores económicos y culturales asignados a los recursos naturales se vuelven elementos críticos de la construcción del Estado y la nación.

1.2 Inquietudes de la investigación y enfoques elegidos

1.2.1 Nuestras inquietudes de investigación

En general, nuestra intención es utilizar un enfoque de acuerdos políticos de una manera que capture y consolide las percepciones esclarecedoras clave contenidas en la bibliografía existente sobre política e instituciones de gobernanza de recursos naturales, al mismo tiempo que proponer un marco tipológico y analítico más explícito que ayude a centrar su enfoque en el poder y la política, antes que en las instituciones. Al mismo tiempo, el libro se propone profundizar de varias maneras el marco de acuerdos políticos. En primer lugar, como se acaba de señalar, creemos que la tarea que nos ocupa no debe consistir únicamente en aplicar un enfoque de acuerdos políticos para entender los recursos naturales, sino también explorar las maneras en que las propias cualidades de estos recursos naturales tienen implicancias respecto a cómo se ejerce la gobernanza sobre ellos y las formas de política que rodean e impulsan esta gobernanza. En tal sentido, tenemos tanto un enfoque de recursos naturales hacia los acuerdos políticos como a la inversa, y operamos desde el supuesto que la materialidad de los recursos minerales y de los hidrocarburos es significativa (Bakker & Bridge, 2006; Bebbington, 2013b). Esta materialidad es importante debido a que las cualidades de los depósitos afectan su conversión en mercancía y su rentabilidad, y porque estos recursos tienen ubicaciones geográficas específicas. Estas ubicaciones interactúan con otras geografías e historias (de poblaciones, disputas territoriales, cuencas hidrográficas uso de tierras, relaciones urbano-rurales y centro-periferia, etcétera) de maneras que afectan incentivos, ideas e intereses que rodean la extracción de recursos y el surgimiento de actores políticos.

En segundo lugar, el libro visibiliza explícitamente la escala y el espacio para entender los acuerdos políticos. Aunque no dudamos de que el tipo de relaciones nacionales que dominan el análisis de los acuerdos políticos son, de hecho, clave para entender la naturaleza de estos acuerdos y las maneras en que estos interactúan con los recursos naturales, planteamos que los acuerdos políticos tienen que ser entendidos como producto de procesos a escala que van de lo subnacional a lo transnacional. Planteamos que la materialidad y la economía política de los recursos naturales convierten a los actores subnacionales y transnacionales en elementos particularmente poderosos en la constitución de acuerdos.

En tercer lugar, el libro recupera la importancia de la historia y de la sensibilidad histórica en los enfoques políticos de la gobernanza de recursos. La mayor

parte de los trabajos sobre acuerdos políticos —especialmente aquellos que se ocupan de las políticas o de cuestiones de inclusión y desarrollo— han tendido a enfocarse en períodos recientes⁷. Ello marca cierto contraste con algunos de los textos formativos que subyacen a las reflexiones sobre acuerdos políticos, los cuales abordan procesos a lo largo de períodos históricos más prolongados (North *et al.*, 2009; Khan, 2010; Acemoğlu & Robinson, 2012)⁸, como también lo hace el trabajo de Karl sobre Estados petroleros comparativos y cambio de regímenes (1997). La razón para abordar la historia no corresponde meramente al deseo de ofrecer un «relato más completo» de los procesos, sino de mostrar cómo esta historia es importante para comprender los acuerdos contemporáneos y las opciones de políticas. Un análisis histórico de más largo plazo ayuda a entender más cabalmente las condiciones bajo las cuales cambian o se mantienen los arreglos de gobernanza de recursos; la naturaleza y orígenes de las elites y facciones contemporáneas excluidas; la relativa resiliencia de su *holding power*; y cómo es recordada la historia (Bebbington, 2013b).

1.2.2 Nuestro enfoque de investigación

Hubo dos puntos de partida para el desarrollo de una metodología que abordase estas inquietudes de investigación. El primero fue una creencia muy arraigada de que existía un gran potencial de mutuo enriquecimiento entre las experiencias en América Latina y África, y que el trabajo comparativo entre los dos continentes es tanto valioso como pertinente. Los integrantes del equipo de investigadores habían tenido previas experiencias fructíferas con tales comparaciones interregionales. Cuando surgen similitudes en el contexto de diferencias aparentemente considerables en entornos de economía política y poscolonial, ello implica algo fundamental sobre el fenómeno en cuestión. Cuando existen diferencias, entonces el reto para quien realiza el análisis consiste en utilizar una comparación sistemática para dilucidar las relaciones causales que operan en las conexiones entre la economía política y el tema estudiado, y determinar por qué estas relaciones funcionan de manera distinta a través del espacio. Dado que la iniciativa sobre Estados Eficaces y Desarrollo Inclusivo (ESID), de la cual forma parte este libro, ha sido financiada por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino

⁷ Véase, por ejemplo, la larga lista de documentos de trabajo en el Consorcio de Investigación sobre Estados Eficaces y Desarrollo Inclusivo aquí: <http://www.effective-states.org/publications/>. Estos se enfocan casi por completo en períodos de las últimas dos o tres décadas.

⁸ Aunque North *et al.* y Acemoğlu y Robinson no emplean directamente el concepto de acuerdos políticos, su trabajo está bastante alineado con la reflexión sobre los mismos.

Unido, ha habido una tendencia abrumadora por enfocar el programa en países africanos y asiáticos. No obstante, afirmamos que la larga y conflictiva historia de América Latina respecto a la gobernanza de recursos naturales la convierte en un caso importante para el presente tema de investigación. Adicionalmente, consideramos que el análisis comparativo entre este continente y África produce percepciones esclarecedoras cruciales para ambas regiones, así como para los temas de gobernanza de recursos naturales y acuerdos políticos de manera general. Empezamos este proyecto con el compromiso de valorar el aprendizaje basado en la comparación regional y lo concluimos aún más convencidos de la validez de esta creencia.

El segundo punto de partida fue un enfoque en países como unidades de análisis. Tal como lo hemos discutido en la subsección 1.2.1, el proyecto tenía la motivación de superar el nacionalismo metodológico de la investigación sobre acuerdos políticos y reconocer la importancia causal de otras escalas de acción política y negociación. Sin embargo, si íbamos a cuestionar el nacionalismo metodológico, era importante explorar el significado de estas otras escalas «desde dentro» de un enfoque a nivel de país. Más aún, a pesar de nuestro enfoque de escalas múltiples respecto a la relación entre acuerdos y la gobernanza de la extracción de recursos, seguimos convencidos de la importancia de la escala nacional. Por consiguiente, el análisis a nivel de país fue claramente el punto de partida apropiado para esta iniciativa.

A continuación, el reto consistió en identificar los países que tuviera sentido comparar. Ello nos llevó a enfocarnos en Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia. Estos cuatro países fueron seleccionados porque comparten ciertas similitudes con respecto a política y recursos naturales, al mismo tiempo que presentan diferencias específicas que permiten comparaciones por pares. Los cuatro son países de ingresos bajos a medios, aunque su estatus relativo ha cambiado en el transcurso del tiempo. Ninguno de los cuatro países ha experimentado niveles extremos de gobierno autocrático caracterizado por formas sostenidas de extracción cleptocrática de recursos naturales⁹. Cada país cuenta con una larga historia de minería de roca dura y tres de ellos tienen antecedentes más recientes de extracción de hidrocarburos (Zambia es la excepción). En cada caso, estas historias son tanto

⁹ Desde luego, ha habido períodos de gobierno particularmente nefasto, como el de Alberto Fujimori en el Perú y los de Banzer y García-Meza en Bolivia. Ellos, no obstante, aún parecen sustancialmente diferentes de las maquinarias de poder centralizado y represivo, largo y sostenido, financiadas por rentas derivadas de las materias primas que han caracterizado otras economías y sociedades dependientes de la extracción minera y de hidrocarburos.

coloniales como poscoloniales y han supuesto que cada una de estas economías haya dependido sustancialmente, durante largo tiempo, de la extracción de estos productos, aunque el grado de dependencia varía entre los países y también a lo largo del tiempo. Adicionalmente, cada uno de estos países ha experimentado cambios a través del tiempo en las maneras en que se ejerce la gobernanza del sector extractivo, lo cual permite un análisis sobre hasta qué punto estos cambios pueden atribuirse a tendencias e ideas globales, a precios internacionales de las mercancías o a relaciones políticas nacionales y subnacionales. Del mismo modo, cada uno de los cuatro países ha experimentado similares cambios políticos a nivel nacional, e incluyen períodos en que líderes, instituciones o partidos individuales han sido dominantes y otros que se han caracterizado por un mayor grado de competencia entre las elites y el ejercicio democrático. Ello nos ha permitido abordar los efectos de estos cambios políticos sobre la gobernanza de las industrias extractivas y comparar formas de gobernanza de dicha industria bajo regímenes de partido/líder dominante, así como bajo regímenes caracterizados por la competencia entre elites en pugna.

Al diseñar nuestro enfoque hacia estos estudios de país, nuestra convicción sobre la importancia de la historia en los acuerdos políticos también tuvo implicancias respecto a cómo definíamos nuestra unidad de análisis primario. Así, optamos por el que llamamos una preocupación por la larga duración (*longue durée*), de modo que determinamos que iniciaríamos nuestro análisis a finales del siglo XIX o principios del siglo XX en Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia¹⁰. Aunque nuestro horizonte temporal no es tan amplio como el que adopta a menudo la Escuela de los Annales francesa, de la cual se origina el término *longue durée*, nos motiva la misma convicción de que muchas ideas, estructuras y relaciones cambian solo muy lentamente, y que es importante capturar estas historias lentas para entender la gobernanza de las industrias extractivas en cuatro países con antecedentes de minería que datan de siglos, cuyos resultados en términos de desarrollo resultan, empero, decepcionantes. Esta inquietud por la lentitud del cambio también nos pareció consistente con la propia noción de los acuerdos políticos. De hecho, tal como se evidenciará en los capítulos posteriores, terminamos identificando elementos de estos acuerdos que han demostrado ser tremendamente resistentes al cambio en el largo plazo.

En ese sentido, entonces, nuestra unidad de análisis consiste en aproximadamente un siglo de historia nacional. Con el fin de analizar la relación entre

¹⁰ Los períodos precisos variaban según la periodización de los acuerdos en cada país.

acuerdos políticos e industrias extractivas a lo largo de este período y para mantener comparativos los análisis realizados en los cuatro países, nuestro enfoque combinó los siguientes elementos. La revisión bibliográfica resultó crítica como un modo de desarrollar la narrativa histórica sobre acuerdos políticos. Por ello, nuestra investigación a nivel de país consolida y se nutre de otros trabajos de investigación sobre la historia social, política y económica en cada uno de los cuatro países. En segundo lugar, realizamos rondas de entrevistas con informantes clave. Estos informantes fueron una combinación de participantes y observadores de las relaciones entre política y gobernanza de la industria extractiva que estábamos estudiando. El rango de informantes comprendía desde ex primeros ministros y autoridades elegidas, hasta líderes de movimientos sociales y mineros¹¹. En cada país hicimos uso también de investigaciones de campo recientes en localidades de extracción de recursos en las cuales habíamos participado en el contexto de otros estudios. En tercer lugar, se realizaron talleres en cada país con una combinación de investigadores, miembros de la sociedad civil, representantes de las compañías mineras y actores del sector público que trabajan en gobernanza de las industrias extractivas¹². Estos talleres fueron importantes para afinar nuestras interpretaciones y argumentos. La investigación también fue presentada en conferencias y seminarios para generar comentarios. En cuarto lugar, borradores de los análisis de país fueron compartidos ampliamente con expertos¹³ para recibir comentarios críticos, y estas revisiones nos ayudaron a refinar nuestros argumentos y abordar temas cruciales que de otra manera se habrían prestado a omisiones o malentendidos. En quinto lugar, durante el proceso de investigación, los cinco autores estuvimos dispersos a lo largo de tres continentes. Mantener el carácter comparativo de la investigación y permitir que cada uno se nutra del análisis en cada país precisó de una comunicación fluida. En diferentes etapas del proyecto, nos reunimos a discutir versiones preliminares de los estudios de país y los intentos de síntesis de los hallazgos que surgían. Se sostuvieron talleres con la participación de todos los

¹¹ Debido a los riesgos potenciales para los entrevistados en algunos de los países analizados en este estudio, y con fines de consistencia a través del libro como un todo, decidimos citar la información derivada de entrevistas en general refiriéndonos únicamente al título profesional o afiliación del informante. Las únicas excepciones a esta regla las constituyen las menciones a funcionarios públicos visibles.

¹² Entre estos diferentes tipos de invitados tendieron a participar más investigadores y actores de la sociedad civil. Dicho esto, también asistieron representantes del gobierno y del sector privado y, en un caso, después del taller realizado en el Perú, un representante de una compañía solicitó una reunión de seguimiento y nos brindó varias horas más de su tiempo y sus puntos de vista.

¹³ Estos son indicados en el Prefacio y reconocimientos.

cinco autores en dos ocasiones y entre subgrupos en otras tres ocasiones. En el capítulo final, revisamos nuevamente estas opciones metodológicas y reflexionamos sobre sus implicancias para el libro en su conjunto.

1.3 Esquema del libro

A continuación de esta introducción, el núcleo de nuestro libro está compuesto por cuatro capítulos, cada uno basado en uno de los cuatro países en los cuales hemos trabajado. Los capítulos adoptan una forma similar —aunque no idéntica—. Se empieza por trazar la historia de los acuerdos políticos nacionales desde fines del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XXI. A continuación, se relacionan estos acuerdos con las maneras cambiantes en las cuales se ha ejercido la gobernanza y se ha regulado la minería —y en el caso de Bolivia, la extracción minera y de gas natural— durante un período de aproximadamente 125 años. Los capítulos delimitan las relaciones entre estas formas de gobernanza de recursos naturales y el carácter de los acuerdos políticos y del conflicto político. Los capítulos también relacionan esta cambiante gobernanza de los recursos naturales con la variación de políticas y patrones de inclusión socioeconómica y política. Aunque la historia tiene un peso considerable en cada capítulo, el grueso del análisis se enfoca en el período desde 1990.

En algún momento, debatimos si el libro estaría mejor organizado en torno a elementos clave en las relaciones entre acuerdos políticos, extracción de recursos e inclusión, si ordenábamos evidencias de los cuatro países para explorar individualmente esos elementos, en lugar de elaborar análisis de países. En última instancia, sin embargo, concluimos que las dinámicas a nivel de país y la influencia de la historia y memoria nacionales son un eje central para la comprensión de las relaciones entre política y extracción de recursos. Una organización temática de nuestros datos desplazaría la centralidad tanto del país como de la historia en las relaciones que exploramos. Optar por enfocarse en el país, produce capítulos bastante largos: en cierto sentido, cada capítulo es una minimonografía. Además, aunque cada uno de los capítulos sobre los países tiene conexión con la bibliografía sobre acuerdos políticos y ha sido objeto de conversaciones mutuas durante el curso de la investigación, hemos optado por escribir cada uno de ellos como un elemento relativamente independiente, reconociendo que algunos lectores solo recurrirán a aquellos análisis del país que más les interese. En consecuencia, el capítulo de cada país empieza con una breve discusión del marco de acuerdos políticos y termina con conclusiones respecto a dicho marco desde la perspectiva de la experiencia de ese país en particular.

El riesgo de este enfoque que se extiende en cada país es que el lector pueda sumergirse en los detalles del país, pero pierda el sentido de las convergencias y diferencias a través de Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia. Por consiguiente, el capítulo final ofrece una lectura comparativa y sintética de los cuatro ensayos y relaciona esa comparación nuevamente con nuestro marco conceptual y las inquietudes que guiaron nuestra investigación. En ese capítulo planteamos las maneras en las cuales creemos que un enfoque en las industrias extractivas y la gobernanza de recursos naturales formula aportes conceptuales específicos a la teoría de acuerdos políticos en relación con temas de espacio, escala, tiempo y memoria.

2. Minería, acuerdos políticos y desarrollo inclusivo en el Perú

Cuando se analiza la historia del Perú lo último que viene a la mente es una idea de orden o acuerdo estables. «Péndulo», «laberinto» y «caleidoscopio» figuran entre los términos utilizados por los académicos para caracterizar a las volátiles dinámicas políticas y sociales en el Perú¹. Desde que se independizó de España, en 1821, el país ha tenido 12 constituciones y más de 100 gobiernos, mientras que su sistema económico ha recorrido todo el espectro desde el liberalismo extremo hasta el estatismo, y viceversa. Un legado colonial de violencia, racismo y corrupción, combinado con un desarrollo errático centrado en exportaciones primarias, una alta concentración de la riqueza y reducidos mercados internos, han generado patrones de desigualdad económica y exclusión social que también se reflejaron en el ámbito político. La democracia mediante el voto universal solo se logró en 1980 y la sucesión de gobiernos democráticamente elegidos se remonta apenas al año 2001.

La relación entre estos resultados negativos y la histórica dependencia del Perú respecto a sus exportaciones de recursos naturales, particularmente provenientes de la minería a gran escala, ha sido materia de considerables debates. Durante años, los estudiosos tendieron a atribuir el errático desarrollo del Perú a los riesgos de tal dependencia, así como a las conmociones económicas externas frecuentemente asociadas con esta (Thorpe & Bertram, 2013). Más recientemente, algunos analistas han trasladado su atención hacia las débiles instituciones del país, y hacia

¹ Véanse, por ejemplo, Gonzales de Olarte y Samamé (1991), Tuesta (1996), Cameron (1997), Tanaka (1998), Parodi (2002) y Schmidt (2008), citados en Morón y Sanborn (2007).

la falta de acuerdos políticos eficaces y de amplia base para respaldar esta institucionalidad (Sanborn, 1991; Morón & Sanborn, 2007). Históricamente, las élites peruanas han sido renuentes a desarrollar alianzas estables con sectores más amplios de la población y no han podido, o no han querido, construir instituciones que puedan gobernar el territorio nacional, amortiguar los impactos externos, regular la extracción de recursos naturales e invertir en la provisión de bienes colectivos (Schmidt, 2008; Paredes, 2013).

Al interior de esta historia, sin embargo, se han dado períodos de conflicto y realineamiento, en los cuales nuevos líderes o coaliciones han promovido cambios significativos en el Estado, y en su relación con la extracción y la gobernanza de recursos naturales. Así ocurrió en 1968 y nuevamente en 1992, cuando surgieron líderes autoritarios, en medio de la crisis, para concentrar el poder, construir alianzas con actores clave, cambiar los modelos económicos e instituciones prevalecientes y su relación con los sectores exportadores clave. Tal ha sido también el caso parcialmente desde el año 2001, en que el retorno a la democracia estuvo acompañado por nuevas formas de descentralización política e innovaciones en la gobernanza de los abundantes recursos minerales del Perú, en concordancia con las tendencias globales. Al mismo tiempo, este período también está marcado por la continuidad de reformas económicas liberales emprendidas durante la década anterior (Sanborn, 2008; Muñoz, 2010).

Al analizar este caso dentro del marco comparativo expuesto en el capítulo 1, planteamos las siguientes preguntas:

- ¿Cuándo se han producido períodos de realineamiento y «acuerdo» políticos con un equilibrio de poder relativamente estable entre grupos o clases sociales en pugna, reflejados en las instituciones y políticas del Estado?
- ¿De qué manera estos acuerdos políticos han dado forma a la gobernanza y a la explotación de los recursos naturales en el Perú —y, más específicamente, de sus minerales— y, a la vez, cómo ha afectado ello las posibilidades de futuros acuerdos?
- ¿Cómo las relaciones entre las élites dominantes, la extracción de minerales y el Estado han afectado los patrones de desarrollo inclusivo a través del tiempo?

Estas preguntas son abordadas en las secciones 2.1-2.5 de este capítulo. En la sección 1 discutimos la relevancia para el caso peruano de bibliografía reciente sobre acuerdos políticos, instituciones y desarrollo inclusivo, así como de trabajos anteriores sobre acuerdos políticos, transiciones de regímenes y la llamada maldición de los recursos. También definimos conceptos clave empleados en el resto

del capítulo. En la sección 2.2 presentamos un análisis de la historia peruana en términos de estos conceptos y abordamos la primera pregunta consignada arriba al identificar los principales períodos de acuerdo y de cambio. Nuestra segunda pregunta es abordada en la sección 2.3, la cual examina la evolución de la minería y las principales formas de gobernanza de esta, enfocada primordialmente en la minería a gran escala para exportación, pero, además, esta sección menciona la presencia de operaciones de MAPE. La sección 2.4 discute las interacciones de los acuerdos políticos y la gobernanza de la minería, extrae los factores transversales que surgen en este caso y examina los resultados de estas interacciones para el desarrollo inclusivo en el Perú contemporáneo. El capítulo termina con un resumen de nuestras respuestas a estas preguntas y con reflexiones finales.

Al abordar estas preguntas, el capítulo adopta una perspectiva tanto histórica como transnacional. Enfatizamos cómo los legados de las elites dominantes y las ideologías prevaletentes tienen un peso considerable sobre la naturaleza del Estado, pero señalamos, asimismo, los momentos de oportunidad en que las cambiantes alianzas políticas y la función de la agencia se propusieron alterar tales legados e introducir cambios institucionales. Durante la mayor parte de esta historia, el sector minero ha estado dominado por compañías extranjeras. De ahí que nuestro estudio señale el poder de los actores transnacionales, especialmente de las corporaciones y bancos multinacionales, pero también de otros Estados y, más recientemente, de movimientos sociales transnacionales.

Este capítulo se basa en el análisis de fuentes tanto primarias como secundarias. Dado el ámbito histórico del estudio, recurrimos a extensa bibliografía histórica que aborda la política y la gobernabilidad en el Perú desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX, y analizamos un amplio espectro de fuentes publicadas sobre temas relacionados con la gobernanza y las políticas de la minería. Para períodos más recientes, recurrimos a información producida por numerosas agencias del gobierno, así como por asociaciones privadas del sector², y a importantes medios de comunicación impresos y publicaciones especializadas en economía y minería. También resultó clave la conducción de una serie de entrevistas exhaustivas y semiestructuradas con expertos y gestores de políticas, para entender eventos más recientes.

² Ello incluye datos de encuestas especializadas, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), los Ministerios de Energía y Minas (Minem), de la Producción (Produce) y de Cultura (MC) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

2.1 **Cómo la política modela el desarrollo: una discusión conceptual con referencia al Perú**

El «desarrollo inclusivo» constituye un término amplio, pero por lo general se refiere a una distribución equitativa de los beneficios sociales y materiales a través de los diversos grupos al interior de una sociedad determinada. Tal como lo expresa Hickey, «tales beneficios necesariamente constituyen no solo ganancias materiales y económicas, sino incrementos en cuanto a bienestar y capacidades, así como empoderamiento social y político» (2013, p. 3). Esta versión amplía una definición primordialmente económica del desarrollo, para incluir el logro de la equidad y los derechos de la ciudadanía, y va más allá de un enfoque exclusivo sobre la pobreza para comprender metas más amplias de justicia social.

¿Cómo luce el desarrollo inclusivo en un país como el Perú? Evidentemente, involucra un crecimiento económico sostenido, acompañado por la capacidad estatal de gravar la riqueza privada y de implementar con eficiencia el gasto de los ingresos públicos. También involucra diversificar la economía para disminuir la dependencia respecto a unos pocos sectores de exportaciones primarias, reducir la pobreza y la desigualdad, ampliar el acceso a servicios básicos para la mayoría de la población, y también expandir los derechos laborales y la seguridad social. Políticamente, ello supone garantizar los derechos humanos y civiles para todos los ciudadanos, fortalecer las instituciones democráticas y extender la participación en todos los niveles del gobierno. Más aún, para que el desarrollo sea inclusivo en un país que cuenta con una considerable población indígena, como es el caso del Perú, este debe ser multicultural, incluir el otorgamiento de derechos colectivos a tierras comunales y otros recursos, y debe respetar las diferencias étnicas y culturales³. Y en un país que presenta ecosistemas tan diversos, a la vez que frágiles, también debe considerarse el uso racional de los recursos naturales con una regulación efectiva de las industrias extractivas y medidas que protejan el medio ambiente para las futuras generaciones.

³ El Perú presenta una de las más grandes poblaciones indígenas en Sudamérica; su número total es, sin embargo, difícil de calcular. Hasta el año 2016, los datos del censo nacional no incluían preguntas sobre identidad racial o étnica, sino solo sobre el idioma materno de las cabezas de familia. Usando este indicador, el censo más reciente de 2007 estimaba el número total de personas indígenas en cuatro millones, o aproximadamente 15,7% de la población (INEI, 2007). Mediciones alternativas oscilan entre tan solo 5% cuando se considera la autoidentificación, hasta un máximo de 75% al tomar en cuenta los ancestros, tradiciones y costumbres (Sulmont, 2012). El Ministerio de Cultura ha identificado 55 grupos indígenas principales, siendo los mayores los quechua y los aimara, y más de 51 grupos más pequeños en pueblos amazónicos (INEI, 2007; Ministerio de Cultura, 2018).

¿Cómo podrían alcanzarse estos resultados? El marco que impulsa esta investigación propone rastrear las condiciones bajo las cuales se logran y sostienen la capacidad estatal y el compromiso de las elites hacia el desarrollo, sobre la base de múltiples variables como las relaciones, coaliciones y pactos entre elites, ideologías sobre el desarrollo, la movilización popular y el papel de los actores transnacionales (véanse el capítulo 1 de este libro; Bebbington, 2013a; Hickey, 2013). Ello requiere una comprensión fundamental de las dinámicas políticas que han afectado la creación de instituciones que podrían impulsar el desarrollo inclusivo. Adicionalmente, ello involucra no solo las negociaciones y regateos horizontales entre elites, sino también relaciones verticales entre elites y sus seguidores (Laws, 2012, p. 9).

Para los fines de este capítulo, cuando nos referimos a «elites», hablamos de la minoría de personas o grupos que detentan recursos que les permiten ejercer control sobre el Estado y, de manera más general, influenciar el establecimiento de acuerdos políticos y la consiguiente distribución de bienes y derechos en la sociedad. Tales recursos son a menudo económicos (tierras y capital financiero o industrial, controlados a nivel nacional o transnacional), pero pueden ser también intelectuales (tecnócratas, comités de expertos, medios de comunicación convencionales) o coercitivos (en el caso de las elites militares, control sobre el uso organizado de la fuerza) (Di John & Putzel, 2009, p. 15; Hickey, 2013, pp. 3-4). Estas elites y las fuentes de su poder cambian a través del tiempo. Al interior del marco de este proyecto es importante identificar períodos en que ciertos actores acumulan suficiente poder desde el exterior de la coalición dominante para provocar su colapso o para forzar una transición, y analizar en qué medida ello lleva a nuevos acuerdos y políticas que afectan el desarrollo inclusivo.

El trabajo primigenio de autores como Terry Karl (1997, 1986) y Michael L. Ross (1999), entre otros, nos recuerda que, en países altamente dependientes de la extracción de recursos naturales, debe tomarse en cuenta el papel que juega esta actividad *per se* al analizar la evolución de la política y los prospectos para desarrollo inclusivo (Bebbington, 2013a). Sin embargo, aunque la extracción puede distorsionar de diversas maneras los incentivos de las elites políticas y económicas, también es a través de la política que los ingresos resultantes de tal actividad pueden ser canalizados hacia resultados más deseables. ¿Cómo puede lograrse ello? Cierta bibliografía «institucionalista» reciente sostiene que, si países como el Perú no crearon inicialmente una política inclusiva y Estados eficientes, podría ser extremadamente difícil evitar resultados erráticos y no equitativos en cuanto a desarrollo (Slater & Soifer, 2010; Acemoğlu & Robinson, 2012). Empero, estudios

y debates realizados sobre consolidación democrática (Schmitter & Karl, 1991; Schmitter, 1992; Munck & Snyder, 2007), así como el trabajo de autores como Bebbington (2013a) y Orihuela (2013) —quienes se enfocan específicamente en países mineros—, sostienen que, bajo ciertas condiciones, un país puede también desarrollar tales instituciones en etapas posteriores.

Este trabajo indica que existen al menos dos rutas para alterar el equilibrio de poder: (1) la movilización social, la cual puede impulsar a quienes detentan el poder a realizar innovaciones institucionales positivas o puede cambiar el propio equilibrio del poder (Tilly, 1978; Mahoney & Thelen, 2010; Bebbington, 2013a); o (2) los vínculos con actores transnacionales y «comunidades epistémicas», los cuales transmiten nuevas ideas e incentivos para la reforma institucional (Haas, 1992; Bebbington, Humphreys, Bury, Lingán, Muñoz & Scurrah; Orihuela, 2013). Estas rutas pueden estar relacionadas, pero es importante diferenciarlas analíticamente. En el caso de los actores transnacionales, algunos pueden ejercer mayor poder coercitivo sobre las elites nacionales, incluso presionando de cierta manera para socavar los acuerdos prevalecientes. Otros operan a través de redes de pares y de formas voluntarias de participación, y otros, incluso, mediante la provisión de información y el empoderamiento de activistas locales de base comunitaria. En el caso de la movilización social, la cual se ha expandido en el Perú desde el año 2000 en comparación con la década de 1990, los activistas y agencias donantes transnacionales han respaldado una serie de reformas de políticas ambientales y sociales. Dicho apoyo, sin embargo, no ha ayudado a superar el carácter fundamentalmente fragmentado y localizado de gran parte de movimientos y protestas sociales en el Perú, y la incapacidad para forjar un movimiento o alianza capaz de cambiar significativamente el actual derrotero del desarrollo en el país (Remy, 2005; Panfichi, 2011).

Por otro lado, cuando en este capítulo hablamos de «acuerdos políticos», tenemos en mente lo que Parks y Cole llaman «acuerdos prorrogables entre actores poderosos», que usualmente se refieren a acuerdos informales de poder, antes que pactos formales y públicos (2010, p. VIII). Tales arreglos no garantizan un orden social estable, pero sí ayudan a resolver o reducir los altos niveles de conflicto y violencia políticos, y a alcanzar un nivel mínimo de estabilidad política y desempeño económico (2010; véanse también, Khan, 2010; Laws, 2012; Schünemann & Lucey, 2015). Empero, debido a que involucran el manejo de incómodas relaciones entre los intereses de la elite y el más amplio espectro de intereses y necesidades de la sociedad, existen continuos procesos de conflicto, negociación y transacción que la coalición gobernante trata de moldear y controlar (Parks

& Cole, 2010, p. 5). Un acuerdo político sigue siendo operativo en la medida en que es «respaldado por una combinación viable de instituciones y una distribución de poder entre grupos con gran poder de organización en la sociedad» (Khan, 2010, p. 20).

Dentro de este marco, el argumento en este capítulo puede resumirse de la siguiente manera. Existen tres períodos amplios que identificamos en el caso peruano como «acordados», en términos de contar con esquemas institucionales relativamente estables que han sido cruciales para el desarrollo de modelos de políticas económicas y la distribución entre actores clave del *holding power* —definido como «la capacidad de una persona o grupo de tomar parte en conflictos y sobrevivir a ellos»— (Khan, 2010, p. 6). Estos son el período muy prolongado de predominio de la oligarquía (1895-1968), un segundo período que llamaremos estatista (1968-1990) y el período neoliberal que data desde inicios de la década de 1990. Cada uno de estos períodos se refleja en patrones particulares de construcción del Estado y en modelos económicos, así como de gobernanza de la minería y de industrias extractivas relacionadas. Sin embargo, confrontado a las fuerzas del mercado global y ante la presión de nuevas tendencias ideológicas y la movilización de actores excluidos, cada acuerdo perdió fuerza y eventualmente sufrió alteraciones radicales.

Los actores transnacionales han sido influyentes a lo largo de esta historia, pero, como veremos, sus papeles han cambiado con el transcurso del tiempo. Han limitado lo que los integrantes del acuerdo pueden hacer al interior de las instituciones nacionales y, en ciertos momentos, también han ayudado a socavar un acuerdo. Los actores locales y regionales, lo que incluye a alcaldes y otros líderes de base comunitaria, no han formado parte de la coalición gobernante en los tres acuerdos identificados o han jugado un papel marginal en ellos. Dichos actores no han forjado alianzas estables con la elite política nacional y han encontrado resistencia a los proyectos que deseaban implementar o hacia sus esfuerzos por modificar prioridades de inversión generadas desde la capital, Lima. El poder de estas elites subnacionales reside en su capacidad de protesta, antes que en su capacidad para influenciar la definición previa de las prioridades del Estado. Este escenario es exacerbado por el carácter fragmentado de la política competitiva, lo que significa que los líderes locales tienen escasos canales partidarios a través de los cuales pueden expresar su voz, lo que permite a los tecnócratas en Lima operar dentro del Estado para definir los arreglos institucionales.

2.2 Una historia de acuerdos políticos y cambio

Tal como se indicó antes, hemos identificado tres «acuerdos» —entendidos como períodos definidos por un relativo equilibrio de poder entre grupos sociales en pugna que influyen la reproducción de instituciones, lo que incluye aquellas asociadas con la gobernanza de la minería—: los acuerdos oligárquico, estatista y neoliberal. En cada caso, eventualmente se produjeron realineamientos como resultado del conflicto y la movilización sociales, de la cambiante composición de elites políticas o de ambos. Discutiremos cada acuerdo de forma individual.

2.2.1 Régimen oligárquico y dominio del capital extranjero (1895-1968)

Tras obtener su independencia de España en 1821, el Perú se caracterizaba por tener un Estado central débil y por una limitada capacidad para controlar su territorio nacional y mantener su desarrollo económico. Los primeros años de la independencia estuvieron marcados por una enorme inestabilidad, con poderosos caudillos y sus «grupos de clientes» asociados divididos entre sí, quienes, además, temían que los indígenas organicen una rebelión como reacción al despojo de sus tierras nativas, la sujeción a trabajos forzados y las pesadas cargas tributarias (Paredes, 2013). Adicionalmente, con frecuencia las nuevas autoridades políticas estaban dispuestas a ceder el poder económico a intereses extranjeros, lo que incluía a casas comerciales británicas, tenedores de bonos y contratistas extranjeros que competían por ganar el acceso a lucrativos depósitos de nitratos bajo la forma de guano, que era como se llamaba al excremento de aves marinas acumulado en las islas frente a la costa peruana, a menudo utilizado como fertilizante (Slater & Soifer, 2010; Hunt, 2011; Paredes, 2013; Thorp & Bertram, 2013).

La ausencia de una nación unificada y de una coalición gobernante sólida está asociada con la pérdida de considerables extensiones de territorio en el sur del país, ricos en estos nitratos, a manos de Chile en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Fue a continuación de la crisis que siguió a esta guerra que el Perú alcanzó la primera semblanza de un orden estable: la «República Aristocrática» (1895-1919). Este período estuvo caracterizado por una oligarquía dominante de orientación económica liberal y por gobiernos civiles elegidos, aunque mediante un sufragio altamente restringido y partidos de elite personalistas. En este período presenciamos una expansión y diversificación de las exportaciones, que incluían el petróleo, el cobre y la plata, con una significativa presencia de inversionistas extranjeros, especialmente de Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos.

En 1919, la República Aristocrática dio paso a un largo período de gobierno autoritario bajo el presidente Augusto Leguía (1919-1930). Allí se dieron importantes esfuerzos para fortalecer la burocracia estatal, que comprendían la creación del Banco de Reserva y el Banco de Crédito Agrícola, así como la construcción de importantes obras de infraestructura de irrigación y transporte, principalmente en la costa. Leguía también otorgó reconocimiento legal a las comunidades indígenas en la Constitución de 1920 y creó la Dirección de Asuntos Indígenas. La oligarquía terrateniente, sin embargo, retuvo un enorme *holding power* sobre el Estado y siguió controlando grandes extensiones del territorio nacional. De allí que, pese a su discurso proindigenista, este gobierno adoptó leyes que obligaban a miles de hombres indígenas a realizar trabajos forzados sin pago para la construcción de carreteras, mientras en las grandes haciendas de la sierra persistían condiciones laborales semifeudales⁴.

Este régimen también aceleró la apertura del Perú al capital y control extranjeros. Para cubrir los costos de sus obras públicas, Leguía incurrió en enormes deudas con bancos estadounidenses y contrató a asesores de los Estados Unidos en áreas estratégicas, mientras permitía la persistencia de una difundida corrupción. Los propietarios británicos de la red ferroviaria Peruvian Corporation recibieron el control del sistema a perpetuidad. La Gran Depresión de 1929, sin embargo, afectó significativamente la economía. Los obreros y las clases medias urbanas emergentes fueron los más afectados por el incremento del costo de vida y la escasez de productos básicos, lo cual llevó a un aumento de las protestas laborales. En 1930, Leguía fue obligado a renunciar a la presidencia por una coalición militar liderada por el comandante Luis Sánchez Cerro, quien posteriormente resultó ganador por un estrecho margen en la elección presidencial de 1931, cuestionada por el principal partido de oposición, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).

De esta manera, durante sus primeros 100 años como nación independiente, el Perú tuvo una economía de orientación primordialmente liberal y, tras recuperarse de la Guerra del Pacífico, estuvo orientado hacia la exportación de una serie de productos primarios. El poder nacional descansaba mayormente en manos de una oligarquía establecida en la costa del país, respaldada mediante un consenso prevaleciente con terratenientes de la sierra (los llamados «gamonales») y que ac-

⁴ La Ley de Conscripción Vial, en 1920, ordenaba que todos los hombres entre los 18 y 60 años trabajen gratuitamente durante cierto número de días al año para la construcción de carreteras. Eran pocos los peruanos que podían exceptuarse de cumplir esta obligación mediante el pago de dinero (Contreras & Cueto, 2009).

tuaba como intermediaria del capital extranjero (Burga & Flores Galindo, 1979; Klarén, 2004). Grandes sectores de la población, como las poblaciones indígenas y las crecientes clases de trabajadores urbanos, continuaron relegados de sus derechos civiles plenos, así como de los beneficios de los auge exportadores.

Debido al desarrollo de ciudades, a partir de la década de 1930 el Perú presenció la expansión de sindicatos modernos y de dos partidos políticos de masas que operaban más o menos clandestinamente: el APRA y el Partido Socialista. Mientras el poder político y económico de los Estados Unidos se expandía significativamente en América Latina desde la década de 1930, ambos partidos asumieron la crítica al imperialismo estadounidense y a la presencia de corporaciones extranjeras que operaban esencialmente como enclaves en el Perú. Sin embargo, en el contexto de la Guerra Fría, el APRA eventualmente se alió con un sector de la elite económica y con los intereses estadounidenses mientras que, tras la muerte de su fundador José Carlos Mariátegui, el Partido Socialista se convirtió en el prosoviético Partido Comunista.

Durante los años de la Depresión, el contexto internacional fue menos favorable para la inversión extranjera a gran escala en el Perú. La contracción de la demanda externa llevó a los gobiernos a ofrecer mayor estímulo a la industria nacional, en un contexto de clases medias y un mercado interno en expansión, y de la ampliación de servicios públicos como salud y educación (Contreras & Cueto, 2009; Thorp & Bertram, 2013). En este período, compañías mineras pequeñas y medianas con capital nacional empezaron a desarrollar más proyectos. El desarrollo hacia la diversificación económica estaba limitado, y los capitalistas extranjeros seguían controlando las operaciones de minería a gran escala. La política de masas fue también, en gran medida, reprimida o controlada, a excepción de una breve «primavera democrática» (1945-1948), en que un presidente civil fue elegido en una alianza con el APRA, para luego ser rápidamente depuesto por un golpe militar y una nueva coalición liderada por el general Manuel Odría, que dio fuerte énfasis a la inversión extranjera, especialmente en la minería (Portocarrero, 1983).

Hacia fines de la década de 1950, sin embargo, el consenso de la elite en favor del liberalismo económico con dominación extranjera de los sectores exportadores gobernantes empezó a enfrentar mayores cuestionamientos. El APRA y el antes mencionado Partido Comunista se unirían con otros partidos nacionalistas y orientados a la implementación de reformas, y con grupos más radicales de izquierda y movimientos subversivos inspirados por las crecientes demandas de campesinos para la aplicación de una reforma agraria, así como por la Revolución cubana y otras experiencias del Tercer Mundo. En 1963, la elección de

Fernando Belaunde Terry, del moderado partido Acción Popular (AP), parecía señalar un nuevo realineamiento político en favor de la reforma democrática y la modernización económica dentro de una economía capitalista. Dicha promesa, sin embargo, fracasó ante la fuerte oposición de una alianza pragmática entre fuerzas derechistas prooligárquicas agrupadas en la Unión Nacional Odríista (UNO)⁵ y los dirigentes del APRA en el Congreso. Gracias a su derecho al veto sobre el gasto público, la alianza APRA-UNO ató de manos al Ejecutivo. Mientras tanto, organizaciones campesinas frustradas por el lento ritmo de la reforma agraria empezaron a ocupar tierras por la fuerza, en la sierra andina, con apoyo de guerrillas izquierdistas y el Ejército fue enviado a reprimirlos brutalmente (Klarén, 2004).

En un contexto global marcado por la creciente demanda por energía y por la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), las reservas de petróleo en el Perú seguían en manos de corporaciones estadounidenses y se convirtieron en objeto de considerables demandas populares que clamaban por mayor control nacional. El proyecto de modernización de Belaunde incluía un acuerdo histórico para recuperar el control de los yacimientos petrolíferos ubicados en el norte del país, en manos de la compañía estadounidense International Petroleum Company (IPC); este acuerdo fue conocido como «El Acta de Talara», firmada en 1968. La falta de transparencia en la negociación del acuerdo, sin embargo, devino en el punto de quiebre para este gobierno. En 1968, un grupo al interior de las Fuerzas Armadas, liderado por el general Juan Velasco Alvarado, se distanció de los intereses oligárquicos y tomó el poder, instalando el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA) (Stepan, 1978; Collier, 1979).

Aunque esta sección cubre un período muy largo de tiempo, de 1895 a 1968, hemos optado por considerarla como un acuerdo político en general —en términos del prolongado poder económico y especialmente político que detentaba la oligarquía terrateniente, su control sobre instituciones clave y su capacidad para bloquear reformas sociales y políticas—. También es un período en el cual las ideas prevalecientes sobre desarrollo ostentadas por las elites en el poder priorizaron mayormente las exportaciones primarias, lo que incluía los minerales, y que estaban principalmente en manos de empresas transnacionales. No obstante, sí señalamos también cambios en este período, en términos del crecimiento del aparato estatal y del surgimiento de nuevos actores políticos y sociales pugnando por el poder, especialmente durante la década de 1960, con ideas alternativas en-

⁵ La UNO fue un partido creado por el exdictador Manuel Odría (presidente del Perú, 1948-1956)

focadas en fortalecer los mercados internos y en otorgar mayor control nacional sobre los sectores exportadores clave. Tales actores se convirtieron en dominantes después de 1968.

2.2.2 Estatismo y cambio social acelerado (1968-1990)

El GRFA inició un acuerdo político dramáticamente distinto. Difirió de regímenes militares anteriores en el Perú, por cuanto sus líderes ostentaban un alto nivel de autonomía respecto a los intereses de la oligarquía, y suscribían una agenda desarrollista y un deseo de reducir dramáticamente la dependencia del país ante Estados y capitales extranjeros (Cleaves & Scurrah, 1980). La mayoría de las elites políticas que pugnaban por el poder fueron desalojadas de este, y las principales reformas del régimen fueron impuestas verticalmente por los líderes militares y por un nuevo equipo de tecnócratas asociados (McClintock & Lowenthal, 1983, pp. 246-248; Dargent, 2015).

Al descartar elecciones y partidos políticos, el gobierno militar propuso, en su lugar, un modelo corporativista de inclusión política con la participación organizada de acuerdo a líneas de clase, que involucraba a comunidades campesinas, sindicatos, católicos progresistas y exintegrantes del APRA y de la izquierda marxista que habían sido excluidos de la política nacional. Tal como lo han señalado diversos autores, el GRFA eliminó a la oligarquía terrateniente como una fuerza política, redujo el peso político y económico del capital extranjero e hizo enormes esfuerzos por fortalecer el aparato estatal, así como el papel de este en la economía (McClintock & Lowenthal, 1983; Sanborn, 1991; Cotler, 1995). La minería, hidrocarburos y otros sectores productivos fueron nacionalizados; se implementaron políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) mediante el estímulo a grupos nacionales de banqueros e industriales nacionales para expandir su presencia en la economía, al mismo tiempo que se restringió la propiedad a manos de extranjeros; y el Perú buscó el liderazgo en diversos foros del Tercer Mundo y del Movimiento de Países No-Alineados.

El contexto global fue inicialmente favorable al «experimento peruano», dado el surgimiento de otros regímenes progresistas y radicales en la región, y la aparición de numerosos esfuerzos Sur-Sur para empoderar a países en desarrollo que exportaban materias primas. En la década de 1960, el Perú era miembro activo en la OPEP y fue uno de los cofundadores del Consejo Intergubernamental de

y vinculado a los barones del azúcar y el algodón. Su alianza con el APRA dio lugar a una mayoría de oposición contra Belaunde de 1963 a 1968 (Manrique, 2009).

Países Exportadores de Cobre (CIPEC), junto con Zambia, Zaire y Chile (véase el capítulo 4, sección 4.5.2, de este libro). La Guerra Fría y el flujo global de «petrodólares» dio al Perú poder de negociación *vis-à-vis* las IFI y, pese a la naturaleza autoritaria del régimen, los bancos extendieron considerables préstamos a cuenta de los ingresos proyectados por el petróleo (Guasti, 1985; Stallings, 1992).

A pesar de ello, en última instancia, la búsqueda de inclusión social a través de un régimen autocrático por parte de los militares fracasó en el logro de sus objetivos. No consiguió eliminar la pobreza ni la desigualdad social y, en lugar de erradicar el conflicto social, generó nuevas y más poderosas formas de oposición. Más aún, al igual que en Ghana, Zambia y Bolivia (véanse los capítulos 3, 4 y 5), la crisis económica global de la década de 1970 colocó una enorme carga sobre el país en tanto este enfrentaba una rápida reducción de los ingresos de los sectores minero y de hidrocarburos, y una creciente deuda externa. Esta situación se agravó por los malos manejos y la corrupción en diversos sectores, y la población expresó su desencanto ante medidas de austeridad que el régimen empezó a introducir.

En 1975, Velasco fue reemplazado mediante un golpe interno, asestado por el más conservador general Francisco Morales Bermúdez, y se inició una represión más severa de las protestas laborales y populares. Importantes actores sociales que habían sido considerados parte del acuerdo político bajo el gobierno de Velasco fueron eventualmente excluidos por los generales de la nueva junta de gobierno (Sulmont, 1980). Huelgas y protestas en oposición a la junta culminaron en un inmenso paro nacional en julio de 1977 y en la decisión de las Fuerzas Armadas de dejar el poder (Sanborn, 1991). El retiro de las Fuerzas Armadas fue negociado de manera vertical, entre los generales, líderes del APRA y partidos moderados de la derecha. Aunque tras este período el Estado peruano creció en su alcance y resultó menos dependiente de los Estados Unidos y de otras potencias externas, también se encontraba profundamente endeudado y, como resultado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y numerosos acreedores del país continuaron incrementando su poder sobre el país a lo largo de las décadas de 1970 y 1980 (Stallings, 1992).

La herencia política del régimen militar fue un giro hacia la izquierda del espectro político, con una renovación del APRA como una fuerza centrista y el surgimiento de una multitud de nuevos partidos marxistas. Sin embargo, habiendo fracasado en instaurar una forma estable de gobierno autoritario, los militares optaron por iniciar un proceso de transición a la democracia. Ello incluyó la elección de una asamblea constituyente, en la cual los partidos de izquierda ocuparon casi un tercio de los escaños, y que a su vez produjo una nueva Constitución en

1979. La Constitución reflejaba el considerable acuerdo entre los militares y las élites civiles en favor de un Estado y un Poder Ejecutivo más fuertes que en la década de 1960, pero también contenía un espectro de derechos y libertades más amplio del que deseaban los militares.

En 1980, el expresidente Fernando Belaunde y su partido AP resultaron elegidos nuevamente, esta vez en alianza con el más conservador Partido Popular Cristiano (PPC) con el fin de tener una mayoría en el Congreso y compartir puestos en el gabinete. La popularidad de esta alianza de centro-derecha, sin embargo, fue transitoria y se desplomó a medida que la economía se deslizaba en una crisis que continuó agravándose. Incesantes esfuerzos por imponer medidas de austeridad diseñadas por el FMI e implementadas por un grupo de tecnócratas liberales produjo protestas generalizadas (Dargent, 2015, p. 91). Pese a sus vínculos internacionales, estos tecnócratas (conocidos como el «Grupo Dínamo») enfrentaban el constante reto de negociar con el presidente Belaunde y con el ala más populista de su partido. Como resultado de ello, el carácter fundamentalmente estatista de la economía nacional se mantuvo a través de la década 1980 (Dargent, 2015).

¿Por qué la transición a la democracia después de 1980 no resultó en un nuevo y estable acuerdo político? Parte de la respuesta puede atribuirse a limitaciones económicas externas, sumada a la incoherencia de políticas que resultaban de presiones internas entre neoliberales y populistas (Dargent, 2015). La explicación, sin embargo, también reside en el proceso de negociación política que ocurrió mientras los militares se retiraban del gobierno. La nueva democracia era cuestionada, por un lado, por los líderes militares, quienes retuvieron un considerable grado de poder e impunidad y, de otra parte, por nuevos partidos izquierdistas que continuaban denunciando la «democracia burguesa» —algunos de ellos, incluso, dejaron abierta la opción de la lucha armada hasta bien avanzada la década—. El nuevo régimen era también cuestionado desde sus inicios por un grupo maoísta escindido del bloque izquierdista, el Partido Comunista del Perú (PCP), también conocido como Sendero Luminoso —subversivos que operaban a través de la violencia y el terror, y que desarrollaban su poder en territorios y espacios (como universidades y escuelas públicas) donde el Estado central había abandonado a la población desde hacía mucho tiempo (CVR, 2003)—.

Fue así que, en 1985, el país eligió a un presidente reformista joven, Alan García Pérez, del APRA, quien proponía sacar al Perú de la crisis, restablecer la paz y construir una «forma más social de democracia» con el apoyo de socialistas de Europa y otros aliados (Sanborn, 1991). En ese momento, el frente marxista Izquierda Unida era la segunda fuerza política con más poder en el país y los

líderes de ambos partidos compartían perspectivas similares sobre diversas metas de políticas. La estrategia inicial de García consistió en desafiar a la banca internacional con una moratoria del pago de la deuda externa, al mismo tiempo que negociar con un puñado de líderes del sector empresarial para trazar un plan de recuperación económica que involucraba su compromiso con nuevas inversiones en el país. Cuando estos líderes no respondieron a sus expectativas, García les dio la espalda y trató de nacionalizar los bancos privados, lo que provocó un cisma en su propio partido y generó como protesta el neoliberal Movimiento Libertad liderado por el escritor Mario Vargas Llosa, al cual se unieron algunos líderes del empresariado y profesionales jóvenes urbanos. En este período, la inversión extranjera cayó a niveles mínimos, el país ingresó en una espiral doble de violencia política e hiperinflación, y se produjo el virtual aislamiento del Perú respecto del sistema financiero mundial.

2.2.3 Neoliberalismo en dos etapas (1990-2016)

2.2.3.1 Primera etapa: neoliberalismo y autoritarismo competitivo

En 1990, Alberto Fujimori Fujimori, un candidato ajeno a los partidos convencionales, fue elegido presidente del Perú. Enfrentado a la plataforma fuertemente neoliberal de Mario Vargas Llosa, Fujimori inicialmente buscó diferenciar su candidatura con la promesa de no privatizar las empresas estatales ni emprender otras medidas de liberalización del mercado, y su primer gabinete incluía a prominentes figuras de la izquierda moderada. Sin embargo, tras sus primeros seis meses en el cargo, Fujimori descartó a sus aliados izquierdistas y los reemplazó por un equipo de asesores neoliberales, provenientes del Banco Mundial y de otras IFI y financiados por estas entidades, así como de sectores de la comunidad empresarial peruana y de las filas del Movimiento Libertad (Wise, 2003). La cercanía al Presidente permitió a estos «técnicos» obtener poco a poco una significativa autonomía respecto del Congreso y del sistema político competitivo, y enfocarse en el fortalecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de otras instituciones al servicio del mercado (Orihuela, 2013; Dargent, 2015).

A lo largo de la década de 1980, Sendero Luminoso ganó presencia en áreas remotas de los Andes y la Amazonía del Perú, donde la pobreza era generalizada, los servicios e infraestructura eran mínimos y el Estado mantenía escasa presencia o autoridad. Mediante una combinación de movilización política, coerción y terror, el grupo ganó control de extensas zonas del país y, hacia el año 1990, gran parte

del territorio nacional se encontraba bajo Estado de emergencia, lo cual supuso la restricción de libertades civiles bajo el control de autoridades político-militares.

Con el fin de aplicar medidas de ajuste estructural y de combatir más agresivamente a Sendero Luminoso sin enfrentar una oposición significativa, Fujimori optó por forjar una coalición autoritaria con los mandos militares y líderes clave del sector privado, y protagonizó en 1992 un «autogolpe» que incluyó el cierre temporal del Congreso, la intervención del Poder Judicial y la censura de los más importantes medios de comunicación. Estas medidas fueron aceptadas por la mayoría de los peruanos que vivían en un contexto de violencia política y de extrema inestabilidad económica. No obstante, la presión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de organizaciones internacionales de derechos humanos, llevaron a Fujimori a mantener espacios de competencia política, lo que incluyó una Asamblea Constituyente que en 1993 elaboró una Constitución significativamente más liberal, en la cual se reserva al Estado un papel secundario en la economía⁶.

El dramático realineamiento instigado por Fujimori llevó a lo que consideramos un nuevo acuerdo político en el Perú, en el cual poderosas elites se fusionaron en torno a dinámicas económicas promercado y a la reapertura radical de la economía a la competencia internacional. Dos décadas y media después, todavía hay pocos contendores políticos que cuestionen la decisión de devolver los sectores más productivos de la economía a manos privadas y virtualmente ninguno con poder real para proponer el restablecimiento de las empresas estatales en minería u otros sectores exportadores clave.

Otra importante característica del acuerdo surgido en la década de 1990 es la centralidad y el poder político de tecnócratas, quienes actuaron como ideólogos y dictaron la agenda al redactar e implementar políticas públicas. Aunque los gobiernos anteriores, tanto militares como civiles, habían empleado asesores técnicos, estos tendían a mostrar diversas lealtades partidarias y, en última instancia, eran los generales o los políticos quienes detentaban el liderazgo en gestión de políticas. El éxito de la estabilización en la década de 1990, sin embargo, permitió a tecnócratas sin fuertes lazos partidarios expandir su influencia en posiciones a nivel del gabinete (Abusada, Du Bois, Morón & Valderrama, 2000; Wise, 2003)

⁶ El régimen de Fujimori posterior a 1992 ha sido llamado «autoritarismo competitivo» porque se llevaron a cabo elecciones sin mediar graves fraudes y hubo espacio para la oposición política en el nuevo Congreso, gobiernos locales y un sector de los medios de comunicación (Levitsky & Way, 2010). Gobiernos elegidos democráticamente después del año 2000 mantuvieron vigente la Constitución de 1993.

y «[emprender] reformas de mercado más ambiciosas que transformaron el Estado y la estructura de la economía» (Dargent, 2015, p. 98). Concentrados en el Ministerio de la Presidencia y en el MEF, estos tecnócratas tendían a provenir de un pequeño grupo de universidades privadas y estaban respaldados por una red de nuevos centros de investigación y empresas consultoras (Wise, 2003, pp. 238-239) creados por intereses de empresas privadas con financiamiento del Banco Mundial y la USAID (Dargent, 2015, p. 139).

Los reformistas neoliberales sostenían que la desregulación de los mercados laborales alentaría a los empleadores a ingresar o mantenerse en el sector formal mediante la reducción de los costos para contratar y despedir trabajadores (Chong, Galdo & Saavedra, 2007, pp. 11-12). Sin embargo, la proporción del sector laboral informal de hecho se expandió durante este período, mientras los sindicatos fueron quebrados o desalentados. La privatización y desregulación también creó problemas continuos referidos a calidad y seguridad en sectores tan vitales como el transporte público y la educación básica y superior, y logró poco en cuanto a expandir el acceso a la seguridad social para la mayoría de los peruanos (Bielich, 2009, p. 29; Pasco-Font & Torero, 2001).

2.2.3.2 Segunda etapa: neoliberalismo, democracia y descentralización

En el año 2000, luego de que se filtraran a la prensa independiente evidencias de graves casos de corrupción en el gobierno de Fujimori y las Fuerzas Armadas, el Presidente huyó del país y renunció a su cargo desde Japón. No obstante, el patrón de gobernanza tecnocrática instigado durante los años del gobierno de Fujimori sobrevivió a la caída de este y al retorno de un régimen más democrático, gracias al sistema partidario seriamente débil y fragmentado, a sindicatos y organizaciones populares debilitados, y a la falta de un liderazgo ideológico robusto. Este vacío de poder sirvió para empoderar más aún a la nueva clase de tecnócratas, quienes irónicamente compartían una hostilidad hacia el Estado cuya administración conocían (Vergara & Encinas, 2016). De allí que sostengamos que el retorno a la democracia no representó un acuerdo político totalmente nuevo.

El período pos-Fujimori se ha caracterizado por un crecimiento económico sostenido, fomentado, en parte, por altos niveles en los precios y la producción de minerales. Empero, el período también se caracterizó por altos niveles de conflicto social y por una legitimidad limitada de la llamada «clase política» y de las instituciones democráticas (Crabtree, 2011; Panfichi, 2011). Los presidentes elegidos en el Perú desde el año 2001 —el centrista Alejandro Toledo Manrique,

2001-2006; el centro-derechista Alan García Pérez, en su segundo mandato de 2006-2011; y el centro-izquierdista Ollanta Humala Tasso, 2011-2016— no han tenido bases reales de apoyo social en las cuales apoyarse y han sido incapaces de construirlas desde arriba, pese a la expansión de sus presupuestos y programas sociales. Ello se refleja en encuestas de opinión pública y en la incapacidad de sus partidos para postular a sucesores dignos de credibilidad o para retener bases importantes en el Congreso (Dargent & Muñoz, 2012).

En este período, se ha mostrado el poder de las corporaciones privadas —principalmente aquellas relacionadas a las industrias extractivas, las telecomunicaciones y la banca— no solo en las políticas nacionales sino a lo largo de la sociedad. Durante la década de 2000, las asociaciones de empresarios y los grupos de presión continuaron expresando abiertamente sus demandas al gobierno y, en gran medida, su apoyo a continuar con políticas económicas orientadas al liberalismo que prioricen las exportaciones de productos primarios. Gobiernos peruanos sucesivos han alentado encarecidamente el movimiento en favor de la RSC y han otorgado incentivos a compañías privadas para brindar bienes y servicios públicos esenciales en sus áreas de operación (Sanborn, 2008). Ello ha sido cuestionado por los críticos, quienes señalan los riesgos de conferir a actores privados mayores responsabilidades sobre las funciones públicas y potencialmente socavar, antes que fortalecer, la capacidad del gobierno (Arellano-Yanguas, 2011; Perla, 2012).

Esta descripción sugiere continuidad en la longeva historia de concentración de las exportaciones de productos primarios para impulsar el crecimiento económico y generar ingresos para el Estado. Ello crea asimetrías de poder en favor de las corporaciones más poderosas del mundo y sus socios nacionales en el Perú. De otro lado, sin embargo, el período pos-2000 representa una nueva etapa en la política peruana —el período ininterrumpido más largo de gobierno democrático hasta la fecha—. En este contexto, una variedad más amplia de actores domésticos e internacionales compiten por el poder y por ocupar nuevos canales para la participación y la contienda a nivel local, con lo que colocan nuevas demandas en la agenda política que incluyen la regulación ambiental y el respeto a los derechos indígenas. Ello es innegable, incluso si el discurso y las políticas oficiales no han sido consistentes. El grado de cambio y continuidad en este período se discute más ampliamente en la sección 4, respecto al papel de la extracción y gobernanza mineras, y en la sección 5, en lo que concierne al Estado y a las dinámicas políticas.

2.3 Extracción y gobernanza en minería a través del tiempo

Tal como vimos, la economía del Perú ha estado fundamentalmente vinculada a la exportación de materias primas como generadoras de ingresos para el Estado y, durante gran parte de esta historia, los minerales han sido el principal sector. Tal como lo muestra la figura 2.1, la importancia de la minería para la economía se ha incrementado a lo largo del período cubierto por este capítulo. Dicha figura también muestra que el PBI global del Perú tiende a estar alineado muy cercanamente con el índice de producción minera. El Perú es uno de los principales productores de minerales en el mundo, con importantes depósitos de cobre, oro, plata, zinc y plomo, así como de otros recursos. Desde 1960, la producción minera ha representado más de la mitad del valor total de las exportaciones y hasta una cuarta parte de los ingresos totales por impuestos. Las figuras 2.3 y 2.4 muestran datos sobre exportación de minerales e ingresos por impuestos a la minería. Durante la mayor parte de esta historia, las operaciones de minería a gran escala han estado en manos privadas y han sido dominadas por el capital extranjero, con excepción de dos décadas del régimen de empresas mineras estatales, en las décadas de 1970 y 1980.

En esta sección, cambiamos de un análisis de la historia general de los acuerdos y cambios políticos en el Perú a una discusión sobre el cambiante carácter de la gobernanza y la extracción mineras en cada uno de estos períodos. El objetivo consiste en discutir en qué medida los acuerdos políticos modelan la gobernanza de la minería y cómo ello, a su vez, da forma a las posibilidades de acuerdos futuros.

2.3.1 Dominación del capital extranjero (1895-1968)

A finales del siglo XIX la minería de la plata en la sierra central y en el norte del Perú se encontraba principalmente en manos nacionales, y tal actividad ayudó al país a recuperarse del impacto de la Guerra del Pacífico. A pesar de ello, los fluctuantes precios internacionales y el cambio del régimen cambiario, del patrón plata al patrón oro, eliminaron el principal mercado doméstico para los productores nacionales de plata (Thorp & Bertram, 2013). A partir de entonces se inició un proceso de desnacionalización que coincidió con el surgimiento del cobre como un mineral con demanda internacional cuya producción requería de importantes inyecciones de capital y tecnología que ningún empresario local ni el Estado estaban en condiciones de proporcionar (Deústua, 1995; Portocarrero, 2013).

Figura 2.1
Proporción de la minería respecto al PBI, Perú, 1890-2012
(millones de nuevos soles de 2007, en logaritmos)

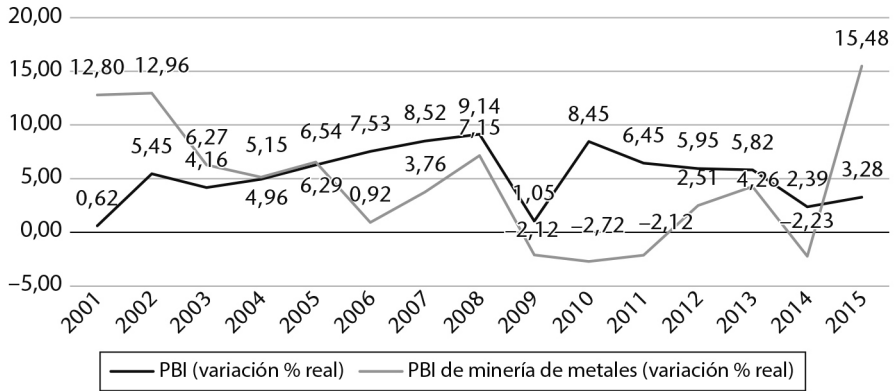


Fuente: Seminario (2015, p. 937).

La desnacionalización también fue alentada mediante políticas directas del gobierno y las elites nacionales de orientación liberal, y facilitada por innovaciones en el transporte marítimo intercontinental y la construcción de ferrocarriles hacia los más importantes centros mineros de la sierra central (Miller, 2011). Un nuevo código minero liberal, promulgado en 1901, igualó las condiciones para inversionistas extranjeros y nacionales, dio a los inversionistas derechos de propiedad sobre la tierra y recursos del subsuelo (con lo que se eliminó una tradición colonial de 350 años de antigüedad que consagraba la propiedad estatal del subsuelo)

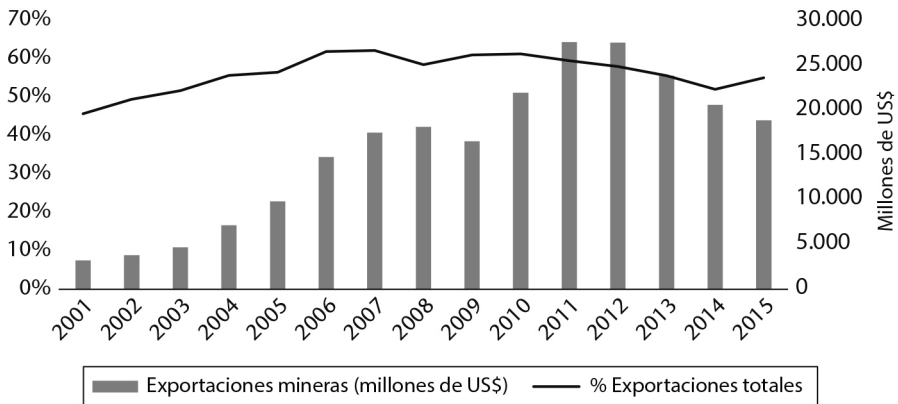
y ratificó el congelamiento de impuestos para todas las actividades orientadas a la exportación (Becker, 1983).

Figura 2.2
PBI y variación del PBI por la minería, Perú, 2001-2015



Fuente: BCRP (2017). Elaboración propia.

Figura 2.3
Exportación de minerales en valor (millones de US\$) y en proporción de las exportaciones totales, Perú, 2001-2015



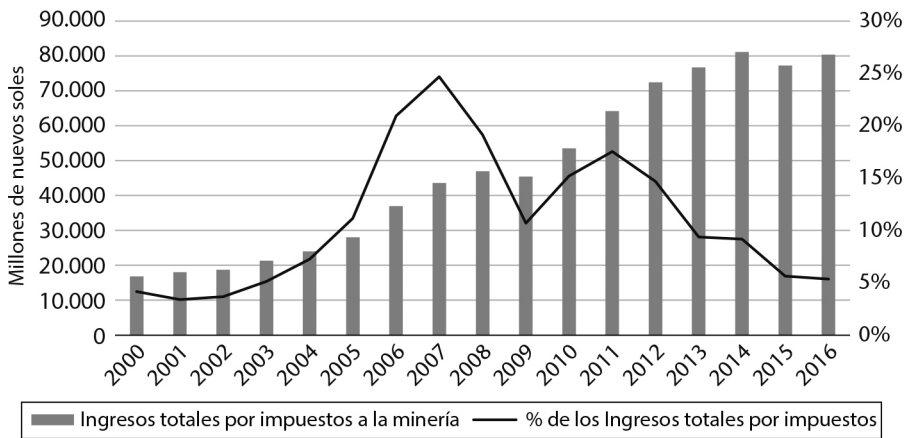
Fuente: BCRP (2017). Elaboración propia.

Según un historiador peruano entrevistado para este capítulo, con ello se proponía brindar seguridad a los inversionistas privados, después de años en que los caudillos de la guerra habían usado el poder del Estado para obtener recursos mediante la expropiación (véase también Contreras & Cueto, 2009, p. 208).

Como resultado de estas medidas, la estadounidense Cerro de Pasco Mining Company (CPMC) acumuló significativo poder económico y político con la adquisición de pequeñas y medianas minas existentes en manos de inversionistas locales, de grandes extensiones de tierras a propietarios peruanos, así como con la compra de acciones de otras compañías mineras y plantas de fundición, además de participar en la construcción de una ferrovía desde las minas en 1904. Esta enorme acumulación de poder y capital por parte de la CPMC hizo difícil para sucesivos gobiernos regular las actividades de la compañía (Klarén, 2004; Thorp & Bertram, 2013).

Figura 2.4

Total de ingresos por impuestos y proporción correspondiente a la explotación minera (en millones de nuevos soles), Perú, 2000-2016



Fuente: Sunat (2017). Elaboración propia.

Tras un período de rápido crecimiento de la producción de minerales, entre 1895 y 1929, la bonanza terminó abruptamente con la Gran Depresión (Seminario, 2014). Sin embargo, la producción a cargo de las compañías mineras extranjeras siguió siendo importante para el país, la cual pasó de 97% de las exportaciones totales de minerales, en 1929, al 79%, en 1939 (Thorp & Bertram, 2013). Durante este período, los capitalistas domésticos empezaron a explotar otros minerales

que iban cobrando más importancia respecto al cobre: primero, el oro y, luego, el plomo y el zinc. Junto con la pesca comercial y la producción de algodón, esta explotación minera, principalmente de mediana escala, ayudó a impulsar la recuperación económica. El resurgimiento de las operaciones mineras de propiedad doméstica fue apoyado por el Estado a través de una serie de medidas que incluyeron el acceso preferencial para peruanos a depósitos de oro no concesionales (hasta el año 1936), la creación del Banco Minero del Perú en 1941 para otorgar créditos a los mineros peruanos y la introducción de controles de precio y de importaciones (Dore, 1986; Orrego, 2012). Durante este período, el Perú también fue testigo de una fase inicial de expansión de la minería artesanal de oro a lo largo de los márgenes de los ríos en Cusco, Puno y Madre de Dios (Pachas, 2012).

Durante la breve apertura democrática (1945-1948), el gobierno introdujo, asimismo, un nuevo marco para los derechos laborales que incluían el reconocimiento de sindicatos, y procedimientos para despido y jubilación que resultaban más favorables para los trabajadores, lo que ayudó a fortalecer la confederación de trabajadores mineros, entre otros grupos de trabajadores (Kruijt & Vellinga, 1983, pp. 72-75). Sin embargo, hacia la década de 1950, la expansión de las minas de propiedad doméstica se encontraba limitada por la tendencia de las grandes compañías estadounidenses de acumular y retener los mayores depósitos de minerales, así como vastas extensiones de tierras. Aunque las finanzas de las compañías peruanas empezaron a mejorar nuevamente en la década de 1940, las condiciones desfavorables de los precios del plomo y del zinc —los minerales más explotados por los inversionistas peruanos— también refrenarían la industria nacional.

La década de 1950 marcó otro hito para la dominación de operaciones mineras de gran escala en manos de extranjeros, relacionado con el avance tecnológico en la industria de la minería global, y con políticas gubernamentales más favorables, como la reducción de las tasas de impuestos. El gobierno militar del general Manuel Odría desmanteló las medidas proteccionistas introducidas durante las décadas de 1930 y 1940, bajo presión de las empresas y motivado por el interés de reemplazar la minería subterránea con inversiones en operaciones extractivas de mayores dimensiones y a tajo abierto, conforme la tendencia dominante en la industria internacional cuprífera de entonces. Sin esta tecnología la producción del cobre en el Perú habría resultado menos competitiva (Dore, 1986).

Bajo el nuevo Código de Minería de 1950 se firmaron dos importantes contratos con compañías estadounidenses para proyectos a tajo abierto. El primer contrato, con la Marcona Mining Company (MMC), fue firmado en 1952 para

emprender el desarrollo de un yacimiento de mineral de hierro en la costa sur del país. El segundo contrato, con la Southern Peru Copper Corporation (SPCC), fue suscrito en 1954 para permitir la explotación de un depósito de cobre ubicado más al sur, en Toquepala, Tacna. Ambos acuerdos llevaron a un nuevo auge de la minería, con mayores exportaciones y significativos beneficios para el capital extranjero. Hacia 1960, las tres compañías estadounidenses más grandes representaban el 73% de la producción minera total (Thorp & Bertram, 2013). También surgieron en este período, sin embargo, algunas compañías mineras peruanas de mediana escala, principalmente Arias-Ballón, el Grupo Benavides y Picasso (Becker, 1983).

Tal como se mencionó en la sección 2.3, a fines de la década de 1950, creció con más fuerza la movilización social alrededor de demandas para implementar una reforma agraria y en relación con la soberanía nacional sobre los recursos naturales. La posesión de tierras en la sierra central por parte de empresas mineras se convirtió en foco principal de las protestas. El gobierno civil de Manuel Prado, quien gobernaba en una alianza ampliamente criticada con el entonces proscrito partido APRA (en la llamada «Convivencia»), respondió tímidamente a las protestas con la creación de un Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC), que se enfocó en estudios orientados a facilitar una reforma futura. Este gobierno también promovió la creación de una planta de acero en el puerto de Chimbote, en la costa norte del país, con la idea de industrializar la producción, y lanzó el inicio de una industria comercial de harina de pescado en el área. No obstante, los proyectos mineros más lucrativos siguieron estando en manos extranjeras y las tasas tributarias permanecieron alrededor del 20%, nivel considerado muy bajo por las fuerzas nacionalistas (Contreras & Cueto, 2009).

Bajo el gobierno más reformista de Fernando Belaunde, las tasas de impuestos sobre la minería se incrementaron a un 48%, lo que generó la oposición de influentes intereses mineros, quienes sostenían que el código minero vigente les garantizaba estabilidad tributaria (Hunt, 2011). Al mismo tiempo, se crearon comisiones oficiales en el Parlamento para investigar el supuesto exceso de repatriación de ganancias por parte de la MMC y la SPCC. Estas medidas reflejaban esfuerzos por parte del gobierno para lograr un mayor control sobre el capital extranjero.

Durante este período, se produjo otra significativa expansión de la producción minera, liderada por las operaciones a gran escala de la SPCC, 40% del total de la producción minera; MMC, 22%; y la expansión de las operaciones de la CPMC, 27% (Thorp & Bertram, 2013). Sin embargo, pese al incremento del precio mundial del cobre, durante la década de 1960 no hubo inversiones importantes adicio-

nales en el sector, aparentemente debido a la prudencia por parte de las compañías que retuvieron los depósitos en reserva a la espera de que mejoren las condiciones políticas domésticas (2013). El mapa 2.1 muestra la ubicación de todos los depósitos de minerales considerados por el Ministerio de Energía y Minas (Minem) como distritos con potencial de extracción minera en 1967 y cuya vasta mayoría no estaba siendo explotada en ese momento. Mientras tanto, durante este período seguía creciendo la extracción de oro a pequeña escala en el Amazonas, con mayor apoyo del Estado desde 1950 en términos de concesiones y de financiamiento a través del Banco Minero del Perú (Pachas, 2012; Torres, 2013).

2.3.2 Nacionalismo y propiedad estatal (1968-1990)

Aunque el GRFA también consideraba que la minería era importante para el desarrollo, así como una fuente de financiamiento para un ambicioso programa de industrialización, los generales inicialmente esperaban que los inversionistas privados continuaran formando parte del sector (Ballantyne, 1976; Sánchez, 1981). Sin embargo, los esquemas de inversión mixta no despertaron mayor entusiasmo en el sector privado (Conaghan & Malloy, 1994).

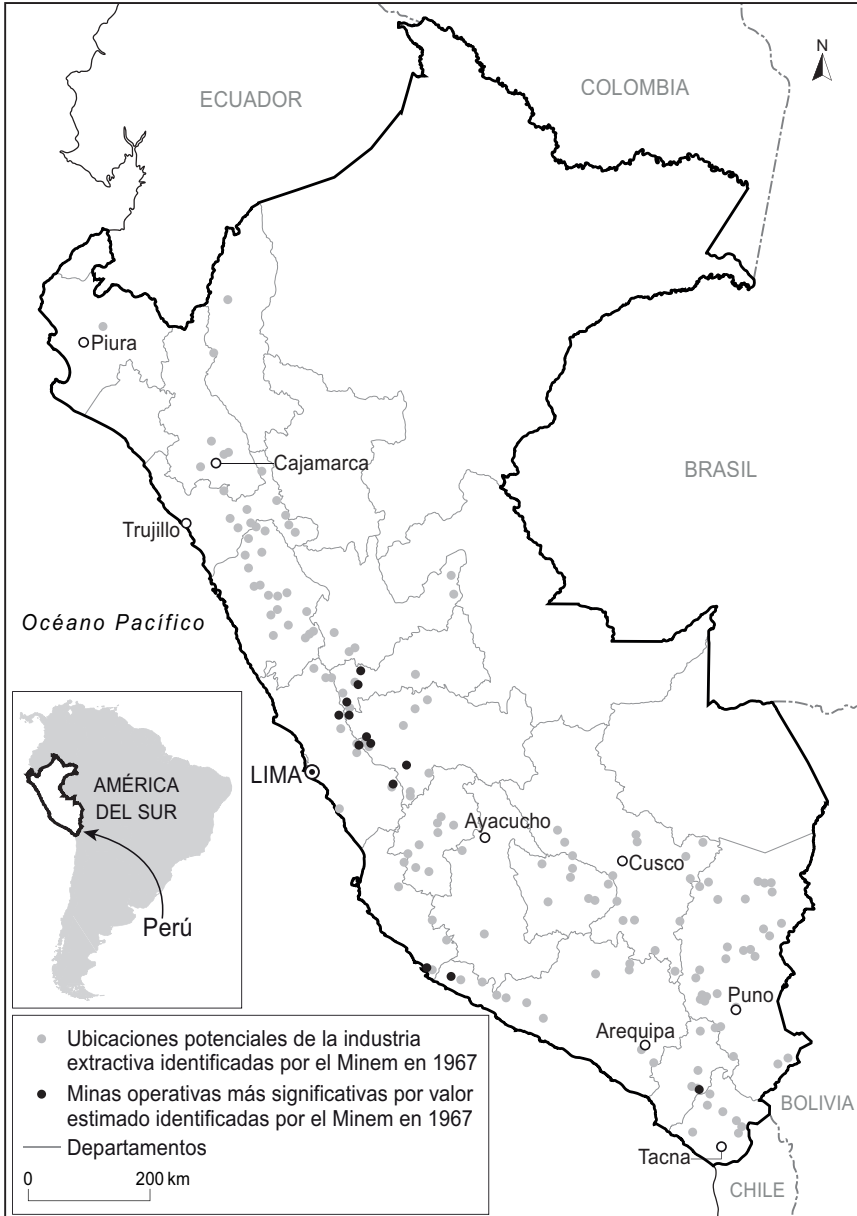
En 1969, la Junta Militar negoció con la SPCC un nuevo e importante proyecto de explotación de cobre (Cuajone), con el que obtendría condiciones tributarias, comerciales y cambiarias más convenientes de las que el Estado había gozado antes. La compañía también devolvería los derechos de explotación que tenía sobre un depósito (Quellaveco) ubicado entre Cuajone y Toquepala que el gobierno deseaba explotar para expandir la producción doméstica (entrevista con un ejecutivo de una importante compañía minera extranjera en el Perú; véase también Becker, 1983). No obstante, las negociaciones fracasaron con las otras dos compañías estadounidenses, lo cual concluyó en la nacionalización de la enorme operación de la CPMC en 1974 y de la MMC en 1975⁷. Durante la década de 1970, la participación de algunos inversionistas nacionales en el sector minero sí se incrementó, en la medida en que extranjeros transferían sus acciones a ciudadanos peruanos para evitar verse afectados por la expropiación (Torres, 2013), pero ello ocurrió principalmente en operaciones mineras pequeñas y medianas, mientras el Estado seguía siendo el principal operador a gran escala (Becker, 1983; Glave & Kuramoto, 2007).

⁷ Aparentemente, los jefes militares deseaban, en un inicio, operar una empresa conjunta con la CPMC y recibir una parte de las acciones que esta compañía ostentaba en la SPCC, propuesta que fue rechazada. La nacionalización fue luego presentada como una victoria política en un famoso discurso pronunciado por el general Jorge Fernández-Maldonado (Sánchez, 1981; Becker, 1983).

El régimen militar también supuso cambios importantes en cuanto a la gobernanza de la minería, que incluyeron la creación del primer Minem en 1969 y la dación de una nueva Ley de Minería en 1970 que restablecía el papel preponderante del Estado en la producción (Becker, 1983; Guasti, 1985). Dos grandes empresas estatales, Centromin y Hierro Perú, fueron creadas mediante la nacionalización de la CPMC y la MMC, respectivamente. A Centromin le correspondía la propiedad y la operación de las siete minas que habían pertenecido a la CPMC, así como sus plantas de concentración, fundición y refinación, ubicadas todas en La Oroya. Ambas empresas participarían más tarde en un tercer proyecto, Minera Asociada Tintaya⁸. Asimismo, se creó Minero Perú con el fin de operar una refinación de zinc, la mina de cobre Cerro Verde, y las minas Quellaveco y Antamina aún por desarrollar, mientras que Minpeco fue creada como el ente estatal encargado de la comercialización de minerales.

⁸ Entrevista con un ex director general de minería del Minem y miembro del directorio de Hierro Perú y Centromin; véase también, Pasco-Font (2000).

Mapa 2.1
Distribución nacional de depósitos minerales y potenciales distritos mineros
identificados por el Minem



Fuente: Archivos del Instituto de Geología y Minería del Minem (1967). Elaboración propia.

En una situación similar a la experimentada por Zambia (véase el capítulo 4 de este libro), la recesión económica global ocurrida después de 1973 llevó a una significativa desaceleración de la producción de minerales, mientras que las apropiaciones del Estado dejaron al sector privado muy renuente a realizar nuevas inversiones. Ello llevó a una disminución del crecimiento promedio anual de la producción de un 9,4%, en la década de 1960, a apenas un 3,5%, entre 1970 y 1979 (McClintock & Lowenthal, 1983; Aste, 1986). La crisis de la deuda pendiente posterior a 1976 y consecutivos programas de estabilización limitaron más aún la capacidad del Estado para invertir en este sector. Durante este período, el Estado promovió activamente la minería de oro a pequeña escala a través del Banco Minero del Perú, tanto en la Amazonía como en la región de Puno, cerca de la frontera con Bolivia. Estas son áreas donde, décadas más tarde, se llevarían a cabo esfuerzos por erradicar la MAPE (Torres, 2013; Cano, 2015a). En 1978, cerca del término del gobierno militar, este promulgó una nueva Ley de Promoción de la Minería Aurífera en la Amazonía peruana, y también otorgó concesiones a organizaciones de mineros artesanales y de pequeña escala que habían quedado desempleados por la salida de los inversionistas extranjeros o por expropiaciones que no habían sido consideradas rentables.

Aunque el año 1980 trajo un cambio de régimen político, la gobernanza del sector minero no se alteró dramáticamente en la década posterior. En 1981 se promulgó una nueva Ley General de Minería, orientada a promover más beneficios para compañías privadas y a erradicar el monopolio del gobierno sobre el comercio de metales. Empero, ello no bastó para resucitar la inversión privada y las principales operaciones siguieron estando mayormente bajo el control de empresas estatales. Ideológicamente, el presidente Belaunde y su ministro de Hacienda y Comercio, Manuel Ulloa, favorecían la privatización de este sector, pero sus correligionarios no necesariamente compartían esa agenda. Personajes entrevistados, sobre la base de su experiencia en los sectores tanto público como privado⁹, señalaron que una tenaz resistencia por parte de empleados públicos y de los sindicatos mineros, así como de partidos de la izquierda marxista volvieron políticamente riesgoso intentar la implementación de esa medida y, al cabo de pocos años, el gobierno se encontraba empantanado en una crisis y era relevado por nuevos líderes sin intenciones de privatizar las empresas.

⁹ Un ex ministro de Energía y Minas; un ex ministro de Transportes y Comunicaciones; un ministro de Energía y Minas, un ministro de la Presidencia; y un ejecutivo de una importante compañía minera extranjera en el Perú.

Durante la década de 1980, la producción minera y las exportaciones relacionadas decrecieron debido a una combinación de bajos precios mundiales y al sesgo antiexportación de las políticas económicas prevalecientes. La inversión en minería también se vio afectada directamente por el conflicto armado interno iniciado por Sendero Luminoso en la década de 1980, con millones de dólares en pérdidas debido al sabotaje y las huelgas, lo que llevó, en algunos casos, a la completa militarización de los campamentos y operaciones mineros (CVR, 2003). La década concluyó en un desastre económico y político para el país en su conjunto, con una creciente deuda externa, una inflación sin precedentes y las finanzas públicas al borde de la bancarrota. En el sector minero nuevas exploraciones para depósitos de gran envergadura fueron virtualmente paralizadas, y las empresas estatales, que seguían representando el 60% de la producción total minera en la década de 1980, operaban con la obligación de generar divisas para otros gastos públicos y estaban, asimismo, sometidas a considerable corrupción interna (Fitzgerald, 1979; Glave & Kuramoto, 2007).

2.3.3 Neoliberalismo y minería en dos etapas (1990-2016)

Después de 1990, presiones tanto internas como externas volvieron insostenible el acuerdo político basado en estrategias de desarrollo centradas en el Estado. Lo que siguió fue un período en el cual las reformas neoliberales fueron rápida y radicalmente implementadas por tecnócratas del gobierno central, y los sectores más productivos de la economía retornaron a manos privadas y se abrieron a la competencia global. La minería a gran escala en manos primordialmente extranjeras volvió a una posición prominente. Con el retorno a la democracia después del año 2000, se mantuvieron vigentes importantes aspectos de este acuerdo neoliberal, mientras surgían con fuerza nuevas demandas y actores sociales, acelerados por un proceso de descentralización política parcial. Tras la vuelta de siglo, se ha puesto de manifiesto una mayor competencia política, así como más conflictos alrededor de las operaciones mineras. Por consiguiente, vemos el período pos-Fujimori como un intervalo de realineamiento y modificación del régimen de gobernanza de la minería, aunque no llega a constituir un acuerdo nuevo y diferenciado.

2.3.3.1 Primera etapa: privatización y expansión en la década de 1990

Según los relatos más directos correspondientes a la década de 1990, la promoción del sector minero no era inicialmente una prioridad para Fujimori y sus

asesores. Empero, el contexto internacional junto con la calidad de los depósitos de minerales del Perú y sus nuevas políticas ambientales llevaron a que el sector represente el 64% de la inversión total recibida como resultado de las privatizaciones en este período, aunque apenas el 13% de estas transacciones privatizadas estaban relacionadas con la minería (Pasco-Font & Saavedra, 2001).

La reforma del sector minero concitó la colaboración de experimentados profesionales al interior de las empresas mineras estatales, así como de algunos mineros del sector privado, quienes asumieron funciones públicas¹⁰. Desde el inicio, los funcionarios del gobierno también trabajaron para resolver los conflictos pendientes entre compañías privadas y el Estado¹¹. Se tomaron medidas para garantizar la estabilidad tributaria y del tipo de cambio, así como para ofrecer incentivos fiscales atractivos (Muñoz & Vega, 2000). También se liberalizó la comercialización de minerales y se simplificó el sistema de concesiones¹². Estas medidas, alentadas por asesores del Banco Mundial y por expertos domésticos, eran consideradas necesarias para atraer nuevos inversionistas a lo que aún se consideraba como un país de alto riesgo.

Los gestores de políticas en este período contaban con un reducido margen de negociación con los inversionistas en relación con los precios de adquisición, dado el nivel de riesgo involucrado en las operaciones y las deficientes condiciones de algunos de los activos existentes que requerirían de considerables nuevas inversiones para ser modernizados. Desde 1991 hasta el año 2000, la privatización de las operaciones mineras generó un estimado de US\$ 1.200 millones en ingresos directos para el Estado (Ruiz Caro, 2002, p. 28; Bury, 2011). Y aunque las actividades de exploración minera se duplicaron en todo el mundo en la década de 1990, en el Perú se multiplicaron por 20 durante este período (Poveda, 2007). Ello implicó la expansión de esta actividad no solo en áreas donde ya existían operaciones mineras, en la sierra central y del sur, sino también en partes del país donde la población no estaba acostumbrada a encontrar proyectos de minería de gran escala, lo que incluía áreas con ecosistemas frágiles o donde existía

¹⁰ Según entrevistas con un ex director general de minería en el Ministerio de Energía y Minas y miembro del directorio de Hierro Perú y Centromin, y un ex ministro de Energía y Minas.

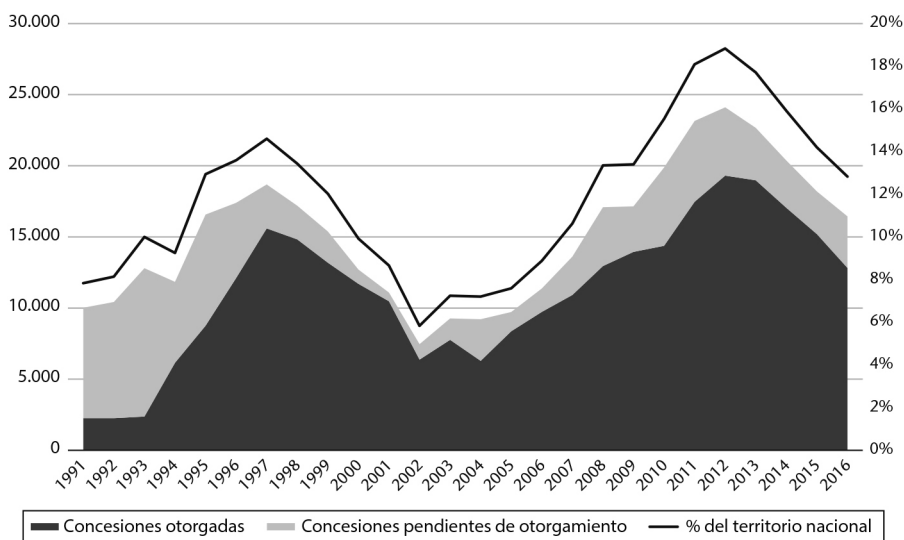
¹¹ Según entrevistas con un ex ministro de Transportes y Comunicaciones, un ministro de Energía y Minas; un ministro de la Presidencia; y un ejecutivo de una importante compañía minera extranjera en el Perú.

¹² Según entrevistas con un ex director general de minería del Ministerio de Energía y Minas y miembro del directorio de Hierro Perú y Centromin; el coordinador regional de una ONG internacional; un ex ministro de Transportes y Comunicaciones; un ministro de Energía y Minas; y un ministro de la Presidencia.

una próspera actividad agrícola. Según el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), una agencia del gobierno, y tal como se muestra en la figura 2.5, la superficie total de tierras autorizadas para el otorgamiento de derechos de concesión creció de 7,8% del territorio nacional, en 1991, a 12%, en 1999. El capital transnacional también renovó su predominio en el sector minero, en la década de 1990, por sí solo o en asociación con empresas nacionales (Aste, 1986; Bebbington & Hinojosa, 2007). Para el año 2000, 11 de las 20 compañías mineras transnacionales más grandes del mundo se encontraban operando en el Perú (Bury, 2011).

Figura 2.5

Evolución de los derechos de explotación minera y proporción del territorio nacional, Perú, 1991-2016



Fuente: Ingemmet (2017); Glave y Kuramoto (2007). Elaboración propia.

Los sindicatos y asociaciones profesionales experimentaron una significativa mengua de su poder político y económico bajo el neoliberalismo, mientras las empresas y las asociaciones que velaban por los intereses de estas —la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y, en menor medida, la Asociación de Exportadores (ADEX)— ganaron prestigio y acceso al poder. En el sector minero, compañías transnacionales controlaban la mayoría de los grandes

proyectos nuevos como Antamina (una de las 10 minas de cobre más grandes del mundo), mientras que algunos líderes de la industria nacional también contaban con considerable poder político.

En este período, funcionarios del Banco Mundial y del FMI también alentaron a los gestores de políticas en el Perú a establecer una nueva legislación ambiental y social que pudiera prevenir o reducir de manera más efectiva los impactos negativos dejados por actividades extractivas pasadas (Szablowski, 2002; Arellano-Yanguas, 2011). Sin embargo, en lugar de crear una instancia independiente para la supervisión de estándares ambientales en esta y otras industrias, los gestores de políticas optaron por incorporar la aplicación de normas ambientales en cada línea del ministerio. Por ejemplo, en 1992 se estableció por primera vez una oficina ambiental dentro del Minem: la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM). Ello produjo un aparente conflicto de intereses respecto a la extracción minera, por cuanto el Minem estaba a cargo tanto de promover nuevas inversiones, como de implementar estándares regulatorios que a menudo encontraban resistencia por parte de las compañías inversionistas (Charpentier & Hidalgo, 1999; Banco Mundial, 2005).

El Perú también introdujo el requerimiento de que los inversionistas presentaran una evaluación de impacto ambiental (EIA) para nuevos proyectos durante este período, así como un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) para lidiar con el legado de operaciones pasadas. No obstante, testimonios correspondientes a este período sugieren que, en la práctica, las normas ambientales establecidas en la década de 1990 estaban impulsadas por presiones internacionales pero, tal como ocurrió con otras innovaciones en materia de políticas (que incluyen el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] sobre pueblos indígenas y tribales, o el Convenio 169 de la OIT; véase sección IV-C-2-c), estas no constituyeron prioridades para las elites al interior del acuerdo político existente en el Perú, y no fueron implementadas con el tipo de apoyo institucional y político necesario para otorgarles fuerza. Más aún, en la década de 1990, los conflictos ambientales relacionados con la minería no tuvieron la prominencia que tendrían en la siguiente década, cuando más inversiones mineras ingresaron a una etapa de operación.

En términos de MAPE, el gobierno de Fujimori no adoptó ninguna iniciativa legislativa o de políticas durante la primera mitad de la década de 1990. Desde 1995 hasta el año 2000, sin embargo, el gobierno implementó medidas de alcance limitado para formalizar y regular la expansión de la MAPE en la Amazonía, que incluyeron el primer Registro de Mineros Artesanales. No obstante, la libera-

lización generalizada del comercio de minerales y la liquidación del estatal Banco Minero del Perú, en un contexto de precios internacionales favorables del oro, no solo contribuyeron a la más grande expansión de este sector hasta la fecha, sino también a una proliferación de productores informales y a la atomización de agentes que comerciaban con oro y operaban paralelamente al Estado (Cano, 2015a).

2.3.3.2 Segunda etapa: continuidad y cambio en la gobernanza de la minería durante el siglo XXI

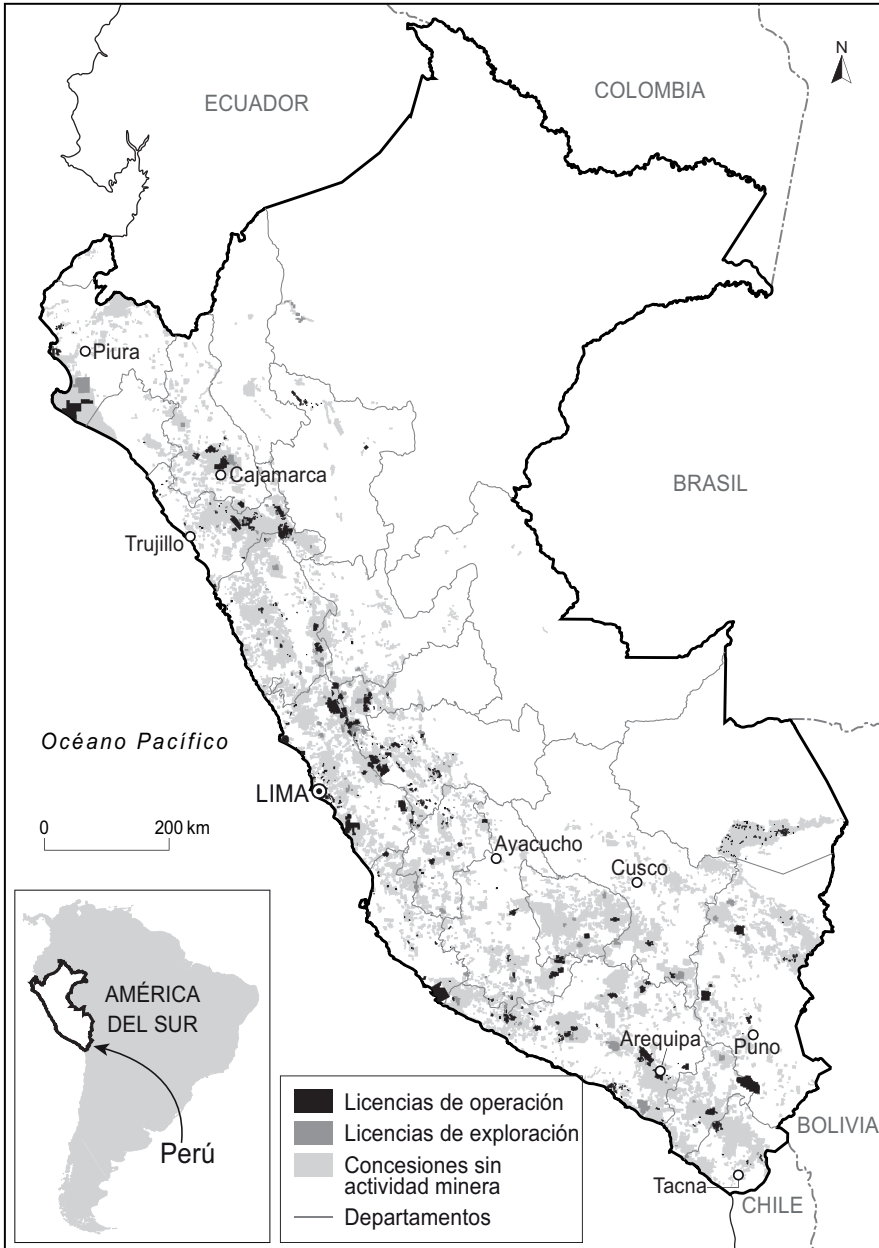
El retorno a la democracia en 2001 vino seguido de un nuevo período de bonanza en los precios globales de minerales y del ingreso a la etapa de producción de varias operaciones de minería a gran escala (Glave & Kuramoto, 2007; Portocarreño, Sanborn & Camacho, 2007). Desde el año 2002 al año 2012, se incrementó el valor del total de exportaciones de minerales, pasando de US\$ 3.200 millones a US\$ 27.400 millones, lo cual representaba más de la mitad del total de exportaciones del país. Las concesiones mineras también siguieron expandiéndose en el ámbito nacional después del año 2000. Hacia el año 2015, cerca del 14,2% del territorio nacional había sido incorporado al registro de tierras con título para extracción minera o estaba en proceso de gestionar esos derechos de explotación, aunque una proporción mucho menor —apenas el 1,22% del territorio nacional— había recibido autorización para llevar a cabo actividades de minería (Minem, 2016; el mapa 2.2 muestra la geografía nacional de estos distintos tipos de derechos de minería a inicios del año 2017)¹³. A partir del año 2005, este auge en la actividad extractiva empezó a generar considerables ganancias netas para los inversionistas y, por consiguiente, enormes ingresos fiscales. Durante su apogeo en 2007, la industria de la extracción de minerales representaba un tercio de todas las ganancias generadas, una cuarta parte de todos los impuestos directos y la mitad de todos los impuestos a la renta pagados en el país (Zegarra, Orihuela & Paredes, 2007).

¹³ La proporción del territorio nacional que en 2015 permanecía vedada para la actividad minera, debido a varios factores, que incluían la creación de parques nacionales y áreas naturales protegidas, así como por la zonificación urbana, se estimaba en un 65%. El otorgamiento de derechos de explotación por sí solo no autoriza a los titulares a iniciar la exploración activa de minerales, construcción de minas o la extracción, todo lo cual requiere de numerosos pasos, desde la negociación de la compra o arrendamiento de las tierras superficiales hasta la obtención de la aprobación de las EIA —procedimientos que pueden tardar años (Minem, 2016)—.

En este período, la MAPE también creció tanto en volumen de personas involucradas en la actividad como en influencia política, y estas se convirtieron en financistas, mediadores políticos e incluso en candidatos en elecciones subnacionales, pero —a diferencia del caso boliviano discutido en el capítulo 3— no contaban con pactos relativamente estables a nivel nacional ni con los partidos políticos. Asimismo, estos actores brindaron financiamiento a políticos y a partidos nacionales que ofrecían defender sus intereses. Inicialmente, este sector también se alió con organizaciones de asistencia internacional, como el Banco Mundial, quienes veían la formalización de esta actividad como una vía a la inclusión (Banco Mundial, 2005; Mosquera, 2006). Con apoyo de políticos regionales y locales, el primer marco legal para formalizar a los mineros de pequeña escala se promulgó en 2002. Sin embargo, la intensidad de la «fiebre del oro» a partir del año 2005, inducida por los precios del auge, socavó los intentos por parte del Estado para establecer el orden y alentar prácticas más sostenibles. Con la descentralización política, la autorización y regulación de la MAPE fue transferida a los gobiernos regionales, algunos de los cuales estaban a cargo de prominentes mineros de pequeña y mediana escala, y carecían de la capacidad técnica o de la motivación política para implementar altos estándares ambientales y sociales (Cano, 2015a).

Mapa 2.2

Distribución nacional de diferentes tipos de licencias mineras, Perú, enero de 2017



Fuente: Ingemmet (2017). Elaboración propia.

Después de 2006, las políticas del gobierno central relacionadas con la MAPE dieron un brusco viraje hacia medidas de contención y represión (Medina, 2014; Valencia, 2014). Este cambio coincidió con la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, bajo el cual el Perú se comprometía a la creación de un nuevo Ministerio del Ambiente (Minam) que recibió considerable apoyo del País del Norte, Alemania, Japón y otros donantes internacionales. Al mismo tiempo, hubo fuerte presión por parte de conservacionistas internacionales y locales para tomar medidas respecto a la «catástrofe ecológica» que estaba siendo creada por la minería artesanal, especialmente en partes de la Amazonía. De otra parte, los incrementos en la escala de las operaciones y la intensificación de los métodos de extracción empleados por la MAPE ciertamente contribuyeron a esta reacción, así como también la asociación de este sector con el lavado de dinero y otras actividades ilegales (Cano, 2015a). De hecho, en algunos de sus mapas, el gobierno asocia la MAPE tanto con la ilegalidad como con la informalidad (mapa 2.3). Por su parte, el Minam fue «colonizado» por profesionales de organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos ambientalistas que formaban parte de redes globales en las cuales figuraba como una alta prioridad la erradicación de esta actividad no regulada de pequeña escala. Por consiguiente, esta tarea cobró un nuevo protagonismo, pero estuvo focalizada más en la supresión que en la formalización (2015a).

En algunas áreas, la MAPE también creaba tensiones con compañías más grandes y formales del sector minero. En ciertas regiones, se producían reclamos respecto a concesiones superpuestas de las tierras y los depósitos de minerales entre grandes compañías y mineros artesanales, entre quienes también figuraban líderes y autoridades de las comunidades. Por ello, el énfasis en la contención de la MAPE está enmarcado como favoritismo hacia los reclamos de las compañías más grandes. Aunque el Partido Nacionalista de Ollanta Humala recibió el respaldo político y supuestas donaciones a su campaña por parte de la MAPE, bajo este gobierno se incrementaron la militarización de estos esfuerzos y la intensificación de acciones de interdicción, al mismo tiempo que se abandonaron mayormente los intentos de formalización (Cano, 2015a).

Un tema adicional clave de este período es que el retorno a la democracia coincidió con un significativo incremento de los conflictos sociales relacionados con la actividad minera. Estos conflictos involucraban una variedad de demandas, que incluían el respeto a los derechos indígenas, denuncias relacionadas con impactos ambientales y sociales, disputas sobre tierras y recursos hídricos, y demandas por mayor distribución de los ingresos por impuestos y otros beneficios económicos

obtenidos de la minería. Estos conflictos llevaron al gobierno peruano a introducir reformas orientadas a reducir la tensión o a responder a las demandas subyacentes asociadas con la expansión de la minería (Bebbington, 2012). Aunque un análisis detallado de estos cambios y reformas en cuanto a políticas escapa al ámbito de este capítulo, se incluye, a continuación, un resumen de las principales reformas implementadas¹⁴.

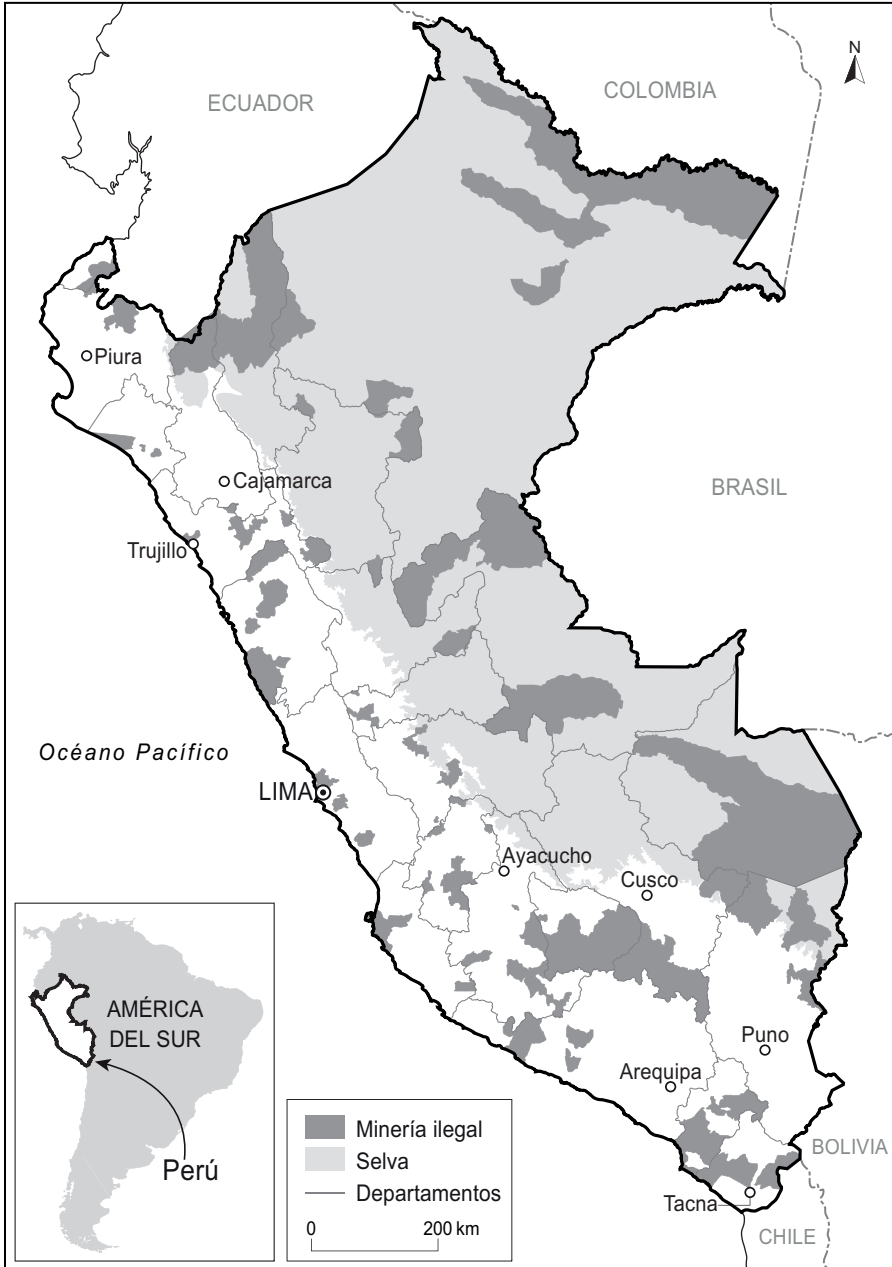
2.3.3.2.1 Redistribución y transparencia sobre impuestos y ganancias

Durante los últimos tres lustros, la tasa promedio de impuestos a la renta de operaciones mineras en el Perú ha bordeado el 30%, un nivel que se mantiene en el promedio respecto a otros países en Sudamérica con significativas exportaciones de minerales (EY, 2014). Sin embargo, hacia el año 2006, existía una crítica creciente en la opinión pública hacia las supuestas ganancias no previstas que las grandes compañías venían recibiendo como resultado de la combinación de alzas en los precios de los minerales y acuerdos de estabilidad tributaria negociados bajo el gobierno de Fujimori. Ello dio como resultado, en primer lugar, el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), establecido por el presidente Alan García, que requería a 40 compañías implementar programas de inversión social directa en sus áreas de operación por un monto correspondiente al 2% de las ganancias no previstas (Minem, 2011), porcentaje equivalente al impuesto que García había prometido en su campaña. Cinco años después, ante nuevos conflictos y demandas públicas hacia este sector, el gobierno de Humala discontinuó el PMSP e implementó un aporte obligatorio de las compañías mineras (entrevista con un primer ministro, véase también EY, 2014). Humala, un exoficial del Ejército, se había presentado como un candidato nacionalista y ferviente admirador del general Velasco, lo cual lo colocaba a la izquierda de su contendora más cercana, Keiko Fujimori —hija del expresidente Fujimori—. Según un ex primer ministro entrevistado para redactar este capítulo, los líderes de la industria minera, temerosos de que Humala tomara medidas más drásticas contra la propiedad privada, aceptaron este cambio tras una serie de negociaciones. Aunque estos temores resultarían infundados y el gobierno de Humala adoptaría una posición más favorable hacia la industria minera, durante este período se mantuvo una mutua desconfianza entre el gobierno y los líderes empresariales.

¹⁴ Para conocer mayores detalles sobre estas medidas, véase Sanborn y Chonn (2015) y Sanborn y Paredes (2015).

Mapa 2.3

Áreas con presencia de minería ilegal e informal identificadas por el Minam, Perú, 2015



Fuente: Minam (2015). Elaboración propia.

Mientras tanto, a partir del gobierno de Toledo (2001-2006), se dio una creciente presión en favor de la descentralización política y fiscal. Debido a la incidencia de autoridades de gobiernos locales y de algunos líderes de la industria, el Congreso expandió el monto total de ingresos provenientes de impuestos a la minería que se transferirían a las arcas de los gobiernos subnacionales. Al igual que en Ghana, donde el 10%¹⁵ de los ingresos por impuestos a la minería se transfieren a las autoridades subnacionales (véase el capítulo 5, sección 5.4.2, de este libro), en 2001 se estableció en el Perú el «canon minero» con el fin de distribuir, a los gobiernos subnacionales, un impresionante 50% de todos los ingresos por impuestos a las ganancias captados por el gobierno central como producto de la minería, que serían empleados en inversiones públicas en las regiones y distritos donde se ubicaban las operaciones de minería¹⁶. Ello supuso que grandes sumas de dinero fluyeran hacia algunos gobiernos regionales y municipales, los cuales a menudo no estaban preparados para administrarlas de manera efectiva y transparente, mientras que otras regiones con altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas recibían muy pocos recursos. De hecho, según la mayoría de los analistas consultados, este esquema de distribución de impuestos creó más tensiones de las que resolvió (Arellano-Yanguas, 2011; Ponce & McClintock, 2014)¹⁷ y los intentos por establecer una fórmula de distribución más equitativa para distritos que no participaban de la producción no tuvieron un resultado exitoso (Arellano-Yanguas, 2016). La figura 2.6 muestra el monto total de las transferencias distribuidas a las regiones desde 2006 hasta 2015, y la figura 2.7 desagrega estas cifras por regiones durante el mismo período.

Dentro de América Latina, sin embargo, el Perú ha liderado la adopción de medidas respecto a la transparencia de los ingresos en las industrias extractivas. Los sitios web del gobierno contienen considerable información sobre concesiones, contratos y evaluaciones de impacto ambiental, y una diversidad de ONG dedicadas a la vigilancia concentran su atención en grandes compañías mineras, con lo que tratan de cubrir la brecha en cuanto a comunicaciones. También desde

¹⁵ Nótese que la Oficina de Administración de Tierras Tribales (OASL, por sus siglas en inglés), que supervisa esta distribución, tiene permitido retener el 10% de los ingresos por impuestos para cubrir sus propios costos, de modo que, en realidad, el 9% se transfiere a las autoridades subnacionales.

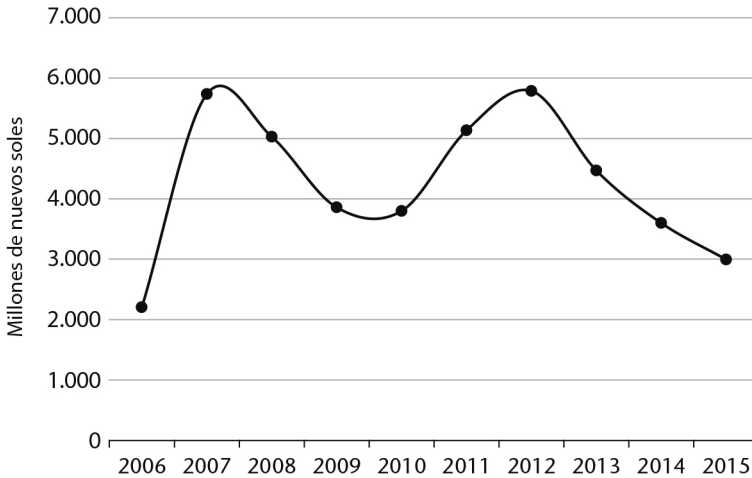
¹⁶ Desde el año 2003, la fórmula para distribución del canon asigna un 25% para el gobierno regional donde tiene lugar la operación minera, 25% para la municipalidad provincial y los distritos respectivos, 20% para el distrito productor y 40% para todas las otras municipalidades de la región (Sanborn & Dammert, 2013).

¹⁷ Las principales regiones que dependen de la minería son Moquegua (40% del PBI regional), Tacna (34%), Pasco (27%), Áncash (26%) y Arequipa (24%) (McKinsey, 2013).

el gobierno de Toledo, el Perú se afilió a la EITI y, en 2011, se convirtió en el primer país del continente en alcanzar la conformidad con los estándares de este programa de reporte voluntario. Entre los cuatro países comprendidos en este estudio, el Perú fue el tercero en integrarse a la EITI (después de Zambia y Ghana); mientras que Bolivia aún no ha suscrito la iniciativa (Bebbington, Arond & Dammert, 2017). De conformidad con la EITI, la mayoría de las grandes compañías de extracción minera y petrolera en el Perú acordaron abrir sus registros para ser evaluadas de manera independiente y divulgar los montos que pagan al Estado en impuestos.

Figura 2.6

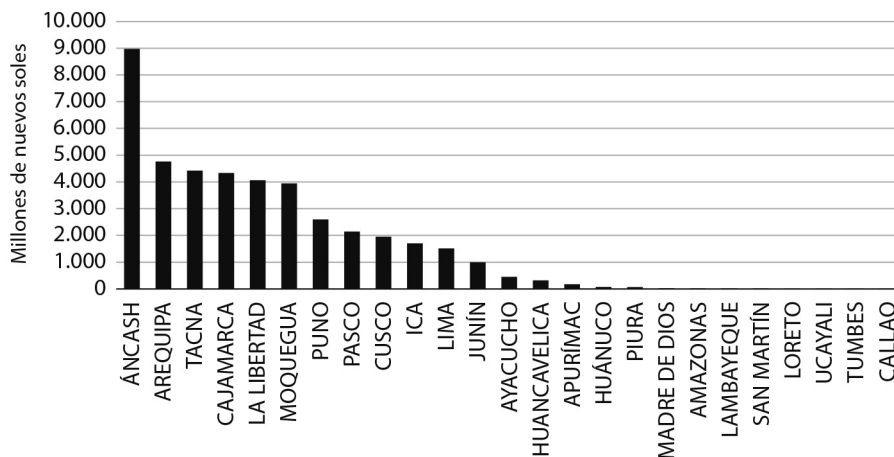
Total de transferencias a las regiones, Perú, 2006-2015 (canon minero, regalías y pagos por concesiones, en millones de nuevos soles)



Fuente: Minem (2016).

Figura 2.7

Total de transferencias a las regiones, por región, Perú, 2006-2015 (canon minero, regalías y pagos por concesiones, en millones de nuevos soles)



Fuente: Minem (2016).

2.3.3.2.2 Regulación ambiental

Aunque el Perú adoptó una moderna legislación ambiental para el sector minero en la década de 1990, organizadores comunitarios y la presión de actores internacionales convencionales motivaron que el gobierno priorice estos temas de manera más cabal en el siglo XXI. La creación del Minam en 2008 tuvo lugar en el contexto de crecientes demandas por parte de las IFI como una condición para aprobar proyectos de energía, y de la negociación del TLC entre el Perú y los Estados Unidos (Barandiarán Gómez, 2008).

Al interior del Minam, un cambio importante para la industria fue el establecimiento de agencias regulatorias con autoridad en todos los sectores, como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), encargado de monitorear el desempeño ambiental, y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), encargado de revisar y aprobar las EIA. Este último fue establecido tras las violentas protestas contra el proyecto minero Conga en Cajamarca, al norte del país, en el cual la movilización ciudadana unida a ONG nacionales e internacionales, e incluso otras autoridades públicas, cuestionaban la legitimidad de la EIA que había sido aprobada para que

el proyecto fuera implementado (Lanegra, 22 de marzo de 2015). Ello llevó a una propuesta de traslado en 2015 hacia la nueva agencia de todas las funciones ambientales de ministerios del sector, un cambio notable respecto al modelo de autoridades ambientales sectoriales establecido durante la década de 1990.

En general, la puesta en marcha de estas agencias independientes de regulación ambiental encontró resistencia por parte del MEF y de la industria. Su principal preocupación ha sido que la regulación ambiental pueda frenar más aún el ritmo de las inversiones en un período de desaceleración económica, y crear una mayor carga burocrática. De hecho, hacia el final de su mandato, el gobierno de Humala promulgó una serie de decretos que recortaban las facultades de las autoridades ambientales para sancionar violaciones, mientras que un grupo de compañías mineras acudieron a los tribunales para oponerse a pagar un aporte corporativo obligatorio a esta agencia¹⁸. De ahí que la aplicación de normas para regular los impactos ambientales de la minería a gran escala y de las operaciones de hidrocarburos ha seguido siendo un reto para las autoridades públicas (Pulgar Vidal, 2008; De Echave & Diez, 2013).

2.3.3.2.3 Implementación del Convenio 169 de la OIT y el derecho a la consulta previa

El Perú suscribió el Convenio 169 de la OIT en 1994, bajo el gobierno de Fujimori, junto con otras numerosas normas internacionales consideradas importantes en el proceso de recuperar la aceptación de la comunidad internacional. Sin embargo, hicieron falta más de 15 años y la realización de actos de protesta particularmente violentos, por parte de poblaciones indígenas de la Amazonía y sus defensores, para que el Congreso aprobara una legislación destinada a implementar este derecho, ley que fue ratificada por el presidente Humala en 2011¹⁹. Dentro de este marco, el Ministerio de Cultura y su viceministerio de Asuntos

¹⁸ Véanse, por ejemplo: «Exigen a Tribunal Constitucional responder demanda contra Ley 30230» (22 de julio de 2015); «Aporte por regulación: OEFA gana nuevo proceso a minera» (21 de julio de 2015); y «Medida judicial no permite que OEFA cobre 56 multas ambientales a mineras» (10 de julio de 2015).

¹⁹ En 2009, tras meses de huelgas y protestas de pueblos nativos amazónicos por no haber sido consultados respecto a nueva legislación sobre manejo forestal e inversiones extractivas, estalló un enfrentamiento en la ciudad de Bagua, en la región Amazonas, cuando la policía intentó dispersar a la fuerza a un grupo de nativos amazónicos que tenían bloqueada una carretera durante 59 días. En lo que se conoce como el «Baguazo», 23 policías y 10 civiles fueron muertos, y cientos resultaron heridos (Barrera-Hernández, 12 de junio de 2009; Amnistía Internacional, 2014). Esta violencia estimuló a Humala a aprobar la implementación del Convenio 169 de la OIT como una de sus primeras medidas al asumir la Presidencia.

Interculturales tienen a su cargo la supervisión y guía de las consultas (Sanborn, Ramírez & Hurtado, 2017). Los primeros procesos de consulta empezaron en 2013 y hacia fines de 2016 se habían iniciado 33 procesos de este tipo, 13 de los cuales involucraban concesiones de hidrocarburos en la Amazonía y 10 se referían a permisos para actividades de exploración o explotación mineras. A la fecha, más de 30 procesos han llegado a cierto nivel de acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas consultados (Ministerio de Cultura, 2018). Tal como lo hemos escrito en otro documento, ello ha representado un importante paso adelante para los derechos indígenas en el Perú, ya que, por primera vez en la historia, el Estado tenía el deber de identificar quiénes eran sus pueblos indígenas, y de comunicarse con ellos y realizar consultas en procesos transparentes y culturalmente adecuados. Al mismo tiempo, la resistencia a aplicar la Ley de Consulta Previa a decisiones relacionadas con la actividad minera, por parte tanto del gobierno central como de inversionistas privados, contribuyó al estancamiento de la implementación de este derecho en la sierra andina —donde viven la mayoría de los pueblos quechua y aimara— hasta fines de 2015 (Sanborn, Hurtado & Ramírez, 2016). Cuando empezaron los primeros casos de consultas sobre explotación minera, el personal del Minem carecía de capacidades interculturales para conducir estos procesos apropiadamente, mientras que el viceministerio de Interculturalidad carecía de facultades para garantizar la aplicación de numerosos acuerdos logrados durante los procesos de consulta (2016).

En resumen, al comparar la gobernanza de la minería en la década de 1990 y después del año 2000, vemos continuidad en la promoción de la inversión privada, la concentración en el Ejecutivo del poder y la toma de decisiones, y la influencia de tecnócratas con vínculos globales (Arellano-Yanguas, 2016, p. 180). Sin embargo, ha surgido una variedad más amplia de actores con influencia en debates sobre políticas, que promueven normas e instituciones relacionadas con la descentralización, la transparencia y la redistribución de ganancias, la vigilancia ambiental, y los derechos indígenas y de comunidades rurales. En algunos casos, estos cambios han sido resultado de movilizaciones sociales y violentas protestas, mientras que, en otros, los cambios han provenido de interacciones con agencias internacionales cuyas agendas combinan un equilibrio incómodo de compromisos con el crecimiento, la inversión privada y la inclusión sociopolítica, como el gobierno de los Estados Unidos (en el contexto de la negociación del TLC), así como al Banco Mundial/CFI. No obstante, ni la presión externa ni la interna han producido un cambio significativo en el paradigma de desarrollo, hacia una diversificación más significativa de la producción con la expansión de oportunidades

para un mayor número de ciudadanos, y con un compromiso más efectivo hacia la sostenibilidad ambiental.

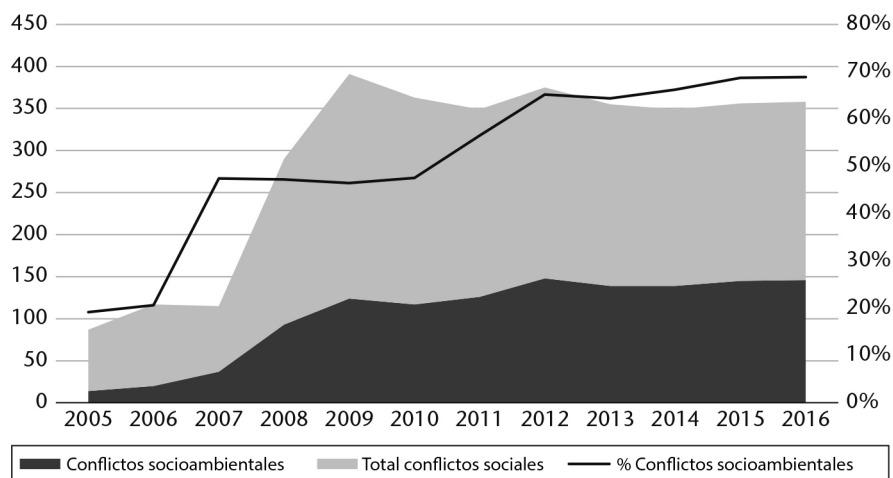
2.4 Política, gobernanza extractiva y desarrollo en el siglo XXI

La figura 2.8 rastrea el conflicto social y socioeconómico reportado por la Defensoría del Pueblo en el Perú desde el año 2005 hasta 2016. ¿Cómo podemos explicar el hecho de que ni la presión doméstica ni la influencia internacional hayan sido suficientes para reducir significativamente tal conflicto y generar un consenso social más amplio alrededor del papel de la minería para el desarrollo en el siglo XXI, o para promover reformas más significativas en cuanto a gobernanza de la minería? En esta sección abordamos dicha pregunta enfatizando tres factores transversales: la debilidad del Estado y la política fragmentada; el poder del capital privado; y las fuerzas transnacionales. A continuación, analizamos los resultados de estas dinámicas para el desarrollo inclusivo en el Perú.

2.4.1 Debilidad del Estado y política fragmentada

Hay tres variables que evidencian la debilidad del Estado peruano: su limitado alcance territorial, su autonomía respecto a actores no Estatales, y su capacidad de proveer bienes y servicios públicos esenciales, así como de proteger derechos fundamentales (Mann, 2007; Soifer, 2012). Nuestro análisis de la historia peruana enfatiza la perpetuación de estas debilidades de larga data, en tanto acuerdos previos y limitaciones externas afectan las prioridades y capacidades de la elite para lograr una inclusión más amplia.

Figura 2.8
Total de conflictos sociales y socioambientales reportados por la Defensoría del Pueblo,
Perú, 2005-2016



Nota: Estas cifras muestran el total de conflictos registrados hasta diciembre. Fuente: Defensoría del Pueblo (2017).

El régimen militar de 1968-1980 trató de alterar radicalmente la capacidad del Estado cuando logró autonomizarse de la oligarquía terrateniente y de los intereses extranjeros que incluían a las corporaciones estadounidenses. La Junta Militar, sin embargo, fracasó en el logro de sus metas declaradas de desarrollo, como la construcción de un sector minero más dinámico y de carácter nacional para canalizar las rentas obtenidas hacia un programa de industrialización.

Un contexto de múltiples crisis a lo largo de la década de 1980 creó el espacio político e ideológico para la reestructuración autoritaria de la década de 1990, con respaldo de sectores conservadores de las Fuerzas Armadas y del empresariado privado. Las reformas liberales de este período redujeron la abrumadora deuda e incrementaron la capacidad del Estado en áreas fundamentales para promover la inversión privada y el crecimiento orientado por el mercado, sin retornar a la dependencia respecto a un país específico o a un limitado conjunto de corporaciones. No obstante, estas reformas no promovieron la autonomía del Estado respecto al capital privado *per se*. Aunque establecieron la base para la modernización institucional de aquellas agencias involucradas en la estabilidad macroeconómica, no hicieron lo mismo para el mejoramiento de la capacidad estatal para el planeamiento y el desarrollo humano a largo plazo.

Pese a la prominencia política de la minería en cada proceso electoral desde 2001, ningún partido político ha desarrollado y mantenido una posición clara sobre el papel de este sector en la economía y la sociedad entendidas de manera más amplia. Tampoco existen partidos nacionales con fuerza significativa para defender los derechos de los pueblos indígenas a la consulta respecto a políticas y planes de desarrollo en sus territorios, a pesar de que la mayoría de las inversiones en minería e hidrocarburos se producen en las regiones andina y amazónica, respectivamente, donde las comunidades indígenas están concentradas. Y aunque algunos candidatos políticos han coqueteado con la formalización y la inclusión de los mineros a pequeña escala en una agenda nacional de desarrollo, hasta el año 2016 ello no se había convertido en una inquietud significativa de la coalición gobernante o de los integrantes del acuerdo político dominante.

2.4.2 El poder del capital privado

Tal como lo hemos mostrado a lo largo de este estudio, el peso político del capital privado, y especialmente de los inversionistas extranjeros, ha sido significativo en la toma de decisiones gubernamentales durante la mayor parte de la historia posindependentista del Perú. Las reformas de la década de 1990 socavaron la influencia de ciertos grupos de interés privado que surgieron en las décadas de 1970 y 1980, particularmente industrialistas acostumbrados a la captación de rentas e incapaces de hacer frente a la competencia internacional. Sin embargo, estas mismas reformas empoderaron ideológica y económicamente a las empresas privadas en su conjunto, y otorgaron una renovada prioridad a los intereses de la minería a gran escala en particular. También empoderaron a tecnócratas que circulaban con facilidad entre los sectores público y privado, y quienes continuaron privilegiando la minería como un motor del desarrollo.

A pesar de ello, en el Perú del siglo XXI es importante evitar tratar al «sector minero» como un actor unitario. La mayoría de las principales empresas transnacionales de esta industria se encuentran presentes en el país, incluidas al menos 16 de las 23 compañías que participan en el ICMM, asociación de este sector orientada a mejorar los estándares de la industria y promover el desarrollo sostenible (<http://www.icmm.com/en-gb/members/member-companies>). La mayoría de las oficinas centrales de compañías integrantes del ICMM han declarado su apoyo hacia medidas de transparencia y consulta. No obstante, otras compañías mineras extranjeras y domésticas que operan en el Perú se han resistido férreamente a reformas clave, y sus voces tienden a prevalecer al interior del principal gremio de la industria, la SNMPE.

Aunque la SNMPE puede actuar como una sola fuerza al negociar con los gobiernos entrantes, en años recientes el poder y la eficacia de este gremio han sido cuestionados por sus miembros internacionales mayores, quienes critican a los líderes locales por considerarlos excesivamente conservadores, elitistas y sectarios, y que al actuar como tales han demostrado ser esencialmente ineficaces para promover la legitimidad y el respaldo público para la minería en cuanto tal^{20/21}. Aunque los líderes del gremio pueden actuar en favor de los intereses colectivos de sus miembros al buscar ciertas metas de políticas, como la negociación inicial con cada nuevo gobierno político, los ejecutivos de las más grandes compañías tienden a enfocarse más en sus intereses específicos y en desarrollar vínculos directos con gestores de políticas y autoridades locales, antes que en invertir tiempo y energía en el gremio en su conjunto²².

2.4.3 Actores y fuerzas transnacionales

Históricamente, el Perú ha experimentado altos niveles de influencia en sus asuntos internos por parte de actores externos. Aunque poderosas corporaciones estadounidenses y sus aliados políticos vieron que su influencia se redujo en la década de 1970, este lugar pasó a ser ocupado por el FMI y otros acreedores. En la década de 1990, el Banco Mundial jugó un importante papel en la difusión de ideas y marcos de políticas que fomentaban la liberalización comercial, la reducción general del Estado, la promoción de la minería a gran escala, y el alineamiento de la gestión de las industrias extractivas con los compromisos más amplios del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El peso de los actores externos cambió en el siglo XXI cuando se redujo significativamente la carga de la deuda externa y cuando China y otros actores no

²⁰ Según entrevistas con un ex director general de minería del Minem y miembro de la junta directiva de Hierro Perú y Centromin; un exministro de Energía y Minas; y un ejecutivo de una importante compañía minera extranjera en el Perú.

²¹ «La Sociedad Nacional de Minería es uno de los más ineficaces, ineficientes y desiguales desastres organizacionales en el continente», dijo un ejecutivo de una compañía minera extranjera establecida en el Perú. «Si una compañía minera realmente quiere conseguir algo, se reúne directamente con la autoridad correspondiente. Si es una compañía con más de mil millones de dólares en inversiones, pueden tener una conversación directa con el ministro». Y nuestra fuente añadió: «No tienen una estrategia clara para respaldar sus acciones y han abandonado los estudios para el sector que alguna vez promovieron».

²² Según entrevistas con un ex director general de minería del Minem y ex miembro del directorio de Hierro Perú y Centromin; y un ejecutivo de una importante compañía minera extranjera en el Perú.

occidentales se trasladaron a la región. La minería a gran escala sigue mayormente en manos de compañías transnacionales y depende de la demanda internacional. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, movimientos sociales y ONG transnacionales también han jugado un papel en promover cambios institucionales y en desafiar el poder tanto de las compañías como del gobierno, en alianza con actores locales.

Tal como hemos visto, desde inicios de la década de 2000, la movilización y los conflictos relacionados con la minería han ganado influencia de manera creciente. El anuncio de un nuevo proyecto minero o la construcción de una mina pueden crear incentivos para que actores políticos locales y regionales compitan por acceso a puestos del gobierno subnacional y, una vez en el cargo, su supervivencia puede estar asociada con la provisión de bienes y servicios públicos, y con la distribución de las ganancias del canon. Al mismo tiempo, las protestas locales derivadas de inquietudes ambientales y de derechos humanos a menudo se vinculan con redes transnacionales de activistas y con los debates políticos a nivel nacional, lo cual ha llevado a la renuncia de miembros del Gabinete y a la desestabilización de los gobiernos. No obstante, debido a la debilidad del sistema político, estas protestas no han tenido el *holding power* necesario para mejorar significativamente la capacidad del Estado para implementar estas reformas, ni para alterar el enfoque general sobre la minería a gran escala como un motor del crecimiento y sobre la indefinición respecto al espacio que deben ocupar los mineros artesanales y de pequeña escala.

2.4.4 Resultados del desarrollo inclusivo

Durante la mayor parte de este período, se ha mantenido estable la alianza no oficial entre las empresas y el gobierno en favor del crecimiento liderado por las exportaciones, particularmente en un contexto en el cual la economía nacional creció de manera bastante sostenida desde el año 2000 hacia adelante, y llegó a tasas anuales que bordean el 6% desde el año 2005 al 2013. De hecho, la tasa de crecimiento del PBI en el Perú siguió figurando entre las más altas de la región, mientras que los niveles de endeudamiento público e inflación han permanecido bajos (Banco Mundial, 2016b). Como uno de los sectores de más rápido crecimiento de la economía en la década de 2000, la minería a gran escala ha sido un factor considerable de esta historia, pues su contribución representa cerca de una cuarta parte del total de IED y entre el 11% y el 17% del PBI (Banco Mundial, 2016b; EY, 2017). Ello no muestra todo el panorama —dado que el valor de las exportaciones no tradicionales peruanas se quintuplicó entre los años 2002

y 2014—, liderado principalmente por la expansión de la agricultura comercial. Sin embargo, los productos minerales tradicionales siguieron constituyendo cerca del 60% de las exportaciones totales (BCRP, 2016; EY, 2017).

Aunque las exportaciones son vitales para la reducida economía abierta del Perú, la continua dependencia respecto a las exportaciones de recursos naturales no renovables vuelve al país vulnerable ante los cambios de los precios internacionales, lo cual afecta a la economía en su conjunto. Ello se hizo más evidente a partir de 2013, cuando la disminución de los ingresos por exportaciones se tradujo en menores transferencias de ingresos por el canon y en una reducción general del crecimiento a un 2,4% en 2014. Aunque una mayor producción de minerales y del volumen de exportaciones ayudó a impulsar las tasas de crecimiento del Perú nuevamente a un 3,3% en 2015 y a casi un 4% en 2016, la economía sigue siendo altamente sensible a las fluctuaciones en los precios de las mercancías determinados en el exterior (BCRP, 2016; Banco Mundial, 2017)²³.

Junto con los riesgos de una creciente dependencia respecto a la demanda global de minerales, los analistas que critican el peso que la minería representa en la economía peruana tienden a enfatizar sus débiles vínculos con el crecimiento en otros sectores y los bajos niveles de empleo directo que esta actividad genera (Schuldt, 2013; Seminario, 2014; Ghezzi, 2015). Este argumento ha sido disputado por tecnócratas del gobierno y líderes de la industria privada, quienes sostienen que la minería presenta un efecto dominó más fuerte y crea más empleos indirectos que aquellos que los críticos le reconocen (SNMPE, 2012; IPE, 2013).

Con respecto a la tributación, los ingresos totales por impuestos se cuadruplicaron del año 2001 al año 2015, esencialmente como resultado del crecimiento liderado por las exportaciones. No obstante, los gestores de políticas han tenido poca capacidad o incentivo para expandir la base imponible general del país, la cual depende, en cambio, de los ingresos generados a partir de un número relativamente limitado de grandes compañías, donde la minería aporta hasta un 25%, y del Impuesto General a las Ventas (IGV), el cual representa cerca del 26% (Sunat, 2017). Los ingresos por impuestos como porcentaje del PBI se han mantenido alrededor del 16% desde el año 2006, por debajo de la tasa promedio de 21% en América Latina en su conjunto (Banco Mundial, 2016b; véase también *Latin American*, 10 de marzo de 2015).

²³ La producción de cobre en particular saltó de 1.6 millones de toneladas en 2015 a 2.3 millones de toneladas en 2016, principalmente gracias a dos megaproyectos que entraron en operación, las minas Cerro Verde en Arequipa y Las Bambas en Apurímac (EY, 2017, p. 37).

En cuanto al uso de estos ingresos, la inversión pública como porcentaje del PBI se incrementó del 2,8% en 2002 al 5,8% en 2015 (MEF, 2016b) y los gobiernos sucesivamente elegidos han invertido en expandir el acceso a la educación y servicios de salud, electricidad, agua potable y desagüe²⁴. Los programas sociales dirigidos específicamente a los pobres, como las transferencias monetarias, también se expandieron. El avance ha sido más lento en cuanto al mejoramiento de la «calidad» de estos servicios y su distribución equitativa, mientras que el gasto social ha permanecido bajo como proporción del PBI en el Perú, en comparación con economías similares (Banco Mundial, 2016a)²⁵. Los niveles de gasto en ciencia y tecnología en el Perú, que resultan críticos para la diversificación económica, se encuentran entre los más bajos de la región, reforzando la prioridad que asume el desarrollo del sector primario (Produce, 2014; Primer censo, 19 de mayo de 2017).

Uno de los logros más importantes del enfoque pos-2000 sobre crecimiento fue una dramática reducción de la pobreza. Mientras en 2005 el 55,6% de la población era oficialmente pobre, según la medición del ingreso, en 2015 la pobreza cayó a un 21,8%; en el mismo período, la proporción de personas que vivían en pobreza extrema declinó del 15,8% al 4,1% (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2016; Banco Mundial, 2016b). Es más, en la última década, el Perú ha experimentado una modesta disminución de la «desigualdad» general del ingreso, en tanto el coeficiente de Gini declinó de 0,49 en 2004 a 0,44 en 2014 (Castro *et al.*, 2016; Banco Mundial, 2016b).

Estas importantes reducciones en relación tanto con la pobreza como con la desigualdad pueden atribuirse, en gran medida, a la «marea alta» del crecimiento económico general, asociado con la expansión de los mercados laborales y con el cambio de trabajadores familiares impagos a un régimen de empleo remunerado (Inchauste *et al.*, 2012; Cord *et al.*, 2015; Castro *et al.*, 2016). Sin embargo, cierta evidencia sugiere que desde 2011, las políticas sociales del gobierno pueden haber contribuido de manera más significativa a reducir la desigualdad (Castro *et al.*, 2016) —políticas que también dependen, en buena medida, de una base imponible todavía reducida. A pesar de ello, debe enfatizarse que el Perú sigue siendo una sociedad muy desigual, con un coeficiente de Gini que duplica el de países más

²⁴ Para apreciar la evolución histórica del gasto público en estos servicios, véase Ministerio de Economía y Finanzas (2016a).

²⁵ Por ejemplo, la inversión en educación en 2012 representaba el 2,9% del PBI —muy por debajo de la de países vecinos con similar dependencia de exportaciones de recursos naturales, como Chile (4,6% del PBI), Argentina (5,1%) y Bolivia (6,4%) (Banco Mundial, 2016a).

desarrollados, y más alto que el de Chile, que es el país más desigual que integra la OCDE. Ello no se aprecia únicamente en los niveles de ingreso, sino también en las persistentes brechas que existen entre áreas urbanas y rurales, y entre las diversas regiones, así como en la vulnerabilidad de millones de peruanos que han escalado para ubicarse en la clase media, pero que se mantienen allí de una manera precaria. Aunque hacia el año 2012 uno de cada tres peruanos se había integrado a la clase media, según el Banco Mundial, aproximadamente un 40% de ellos son considerados vulnerables de caer de nuevo en la pobreza en la medida en que los niveles de crecimiento en general menguan —porcentaje ligeramente superior al 37,8% correspondiente a la región en su conjunto (Cord *et al.*, 2015)—.

Los beneficios del crecimiento a la fecha tampoco han sobrepasado las disparidades geográficas de larga data en el país. En 2015, el 45% de los habitantes rurales seguían siendo pobres y casi el 14% de ellos aún vivían en la pobreza extrema, comparados con un 14,5% y apenas 1% en zonas urbanas, respectivamente (INEI, 2016). Más aún, si usamos una medida de pobreza multidimensional, que involucra diversos indicadores relacionados con educación, salud, vivienda y acceso a servicios sociales esenciales, cerca del 60% de la población rural en la sierra andina seguía siendo pobre en 2014 (Vásquez, 2016). Ello incluye las áreas de intensa actividad de minería a gran escala²⁶.

Es difícil evaluar los resultados reales de los enormes flujos de ingresos provenientes del canon minero en los distritos y regiones productores. Varios estudios realizados en áreas productoras sostienen que ha habido un limitado impacto positivo sobre el bienestar local, especialmente entre las comunidades rurales (véase, por ejemplo, Arellano-Yanguas, 2011; Paredes, Orihuela & Garoto, 2013). Otros autores enfatizan que los recursos del canon han incrementado la importancia relativa de la inversión pública, pero señalan, asimismo, brechas de desarrollo entre regiones (Fort & Paredes, 2015).

El Perú también continúa sobresaliendo por contar con algunos de los más altos niveles de informalidad en el mundo en desarrollo, la cual compone el 70,9% de la fuerza laboral total y el 61% de la fuerza laboral no agrícola, según información oficial proporcionada por el gobierno (INEI, 2016). Ello es parcialmente el resultado histórico de una economía predominantemente primaria, de un Estado débil y de la falta de compromiso de la elite con la inversión en capital humano,

²⁶ Según Vásquez (2016), a partir de una medición de la pobreza multidimensional, las cinco regiones más pobres del Perú en 2014 eran Huancavelica (52,63%), Cajamarca (49,89%), Amazonas (46,79%), Puno (45,27%) y Huánuco (43,99%). Estas regiones incluyen áreas de actividad minera intensiva.

lo cual se traduce en bajos niveles de logros educativos y, por consiguiente, de productividad laboral (Loayza, 2007).

Tal como se mencionó en la sección 3, la informalidad fue, asimismo, exacerbada como resultado de la reducción de los derechos laborales y la desregulación ocurridas en la década de 1990 (Chong *et al.*, 2007). Aunque la informalidad parece haber declinado modestamente —alrededor del 5%— desde inicios de la década de 2000, y en especial desde 2005, sigue siendo muy alta para lo que hoy se considera un país de ingresos medios. El INEI concluyó que el sector informal generaba el 61% del empleo total, pero apenas el 19% del PBI en 2015 (2016). Esta situación refuerza la relativa estrechez de la base imponible del país, así como la debilidad de su movimiento sindical. Aunque en la década de 1980 hasta el 40% de la población económicamente activa pertenecía a sindicatos, este porcentaje disminuyó a un 2% a fines de 1990 y ha permanecido entre el 4% y 6% desde el año 2012 (Villavicencio, 2015, p. 344; OIT, 18 de diciembre de 2017).

La persistencia de esta situación ya bien entrado el siglo XXI refleja, asimismo, la continuidad de las ideas neoliberales entre los tecnócratas en el gobierno central, así como su fuerte identificación con las elites del sector privado. Aunque durante los períodos electorales los candidatos pueden apelar a los trabajadores, prometer incrementos del salario mínimo legal o mejorar los salarios del sector público, una vez que llegan al poder ningún gobierno elegido desde 2001 se ha enfocado en los derechos laborales. Sucesivos ministros de economía y finanzas han mostrado más empatía hacia las demandas de asociaciones de empleadores, las cuales periódicamente invocan una mayor reducción de los derechos laborales y de lineamientos salariales, con el argumento de que los costos de la formalización son demasiado elevados, especialmente para empresas pequeñas (véase Excesiva regulación, 19 de octubre de 2014). El Ministerio de Trabajo sigue siendo una de las instituciones públicas menos modernizadas, y las autoridades cuentan con limitada capacidad o incentivo para supervisar los diversos mercados de trabajo y para aplicar las normas que figuran en los códigos laborales. Adicionalmente, ningún partido político con presencia en el Congreso tiene una identidad o agenda explícitas de la clase trabajadora.

Desde el año 2001, la democracia en el Perú ha tenido una débil capacidad en general para la representación de intereses. Del lado positivo, los gobiernos elegidos han cumplido sus mandatos desde el año 2001; las Fuerzas Armadas se han mantenido mayormente al margen de la política; y los acuerdos de la elite dominante deben ser legitimados, al menos en parte, a través del proceso democrático. Más aún, el electorado cuenta actualmente con una base muy amplia —cerca del

70% de la población total está en edad de votar— y se han producido avances en cuanto a descentralización política y fiscal, especialmente bajo el gobierno de Toledo. De otro lado, los cambios de las reglas y el discurso «antipartido» de la década de 1990 dieron como resultado un sistema partidario caracterizado por su debilidad, fragmentación y volatilidad. Menos del 5% de los peruanos pertenecen a algún partido y las elecciones a nivel subnacional suelen ser ganadas por «movimientos» electorales de corta duración. Entre los miembros elegidos para el reducido Congreso en el Perú, la mayoría la conforman representantes novatos y no son reelegidos para un segundo término. Aunque algunos analistas sostienen que el deterioro de los partidos y las organizaciones tradicionales de intereses es un fenómeno global, otros sostienen que en el caso peruano la informalidad económica también alimenta la informalidad política (Cameron, 1997). La debilidad de las instituciones que representan a las masas dificulta la fiscalización de los políticos por parte de los votantes después de las elecciones, y facilita la persistente influencia de elites ricas y poderosas, así como los altos niveles de corrupción política.

Adicionalmente, la participación de pueblos y organizaciones indígenas en el proceso democrático en el Perú del siglo XXI sigue siendo frágil. Aunque ahora existen leyes que establecen cuotas para candidatos indígenas, en listas de partidos regionales y municipales, en las zonas con alta proporción de votantes indígenas, a la fecha sigue siendo limitada la presencia indígena en cargos elegidos y sus voces están rara vez presentes en los espacios de política nacional, donde no aplican las cuotas señaladas²⁷. Líderes de algunas organizaciones indígenas nacionales acusan que, en la práctica, pocos partidos cuentan con miembros indígenas con capacidad de tomar decisiones, y que existen escasos incentivos para reclutar y capacitar a integrantes indígenas en los partidos (Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú [ONAMIAP], 2014; Sanborn *et al.*, 2016). Tampoco han recibido mucho respaldo de votantes los esfuerzos realizados

²⁷ Diversas leyes electorales en el Perú promueven la participación de pueblos indígenas históricamente excluidos, así como de las mujeres y los jóvenes. La Ley Orgánica de Elecciones 26859, por ejemplo, estableció que las listas de candidatos al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones, mientras que la Ley 26864 declara que como mínimo un 15% de los candidatos para puestos de concejal municipal y regional deben tener origen indígena o nativo en aquellas regiones y provincias determinadas por las autoridades como de alto porcentaje de residentes indígenas. Tal como se mencionó desde un inicio, aunque el censo nacional no midió las identidades étnicas o raciales antes del año 2018, cerca del 15,6% sostienen tener una lengua materna indígena y un estimado de 40% de la población afirma descender de pueblos andinos o amazónicos (Sulmont, 2012).

por grupos indígenas para organizar sus propios partidos y presentar candidatos. En lugar de ello, las protestas siguen siendo a menudo el principal mecanismo a través del cual las demandas indígenas se hacen oír, y gracias a las cuales tienen impacto en la opinión pública nacional y las elites dominantes.

Un importante avance en años recientes ha sido la Ley de Consulta Previa a nivel nacional, la cual, pese a los problemas involucrados en su implementación, ha obligado al Estado a emprender un esfuerzo sin precedentes para identificar a ciudadanos indígenas y comunicarse con ellos. En la actualidad, los inversionistas mineros también tienen que obtener autorización explícita de las comunidades indígenas y campesinas para realizar actividades de minería en sus tierras, y de una mayoría calificada de los miembros de la asamblea comunal para utilizar o vender sus tierras (Ley 26505). Estas políticas representan una terminología y una práctica de inclusión relativamente nuevas en el Perú (De Echave & Diez, 2013). Sin embargo, dichas medidas no han cambiado el régimen legal y de propiedad fundamental que ha regido la actividad minera desde la década de 1990. Las decisiones relativas al otorgamiento de concesiones siguen siendo una facultad del gobierno central con sede en Lima y los marcos legales para la protección de tierras de las comunidades campesinas han sido con frecuencia amenazados por intentos de alentar mayores inversiones.

En cuanto a la dimensión ambiental, tal como se mencionó antes, durante los últimos cinco años se han dado varios avances en la promoción de regulación ambiental. Estos avances incluyen la creación de instituciones dedicadas a evaluar las EIA presentadas por inversionistas, monitorear el cumplimiento de las normas existentes, sancionar a los violadores y simplificar la vigilancia administrativa. No obstante, mantener la autoridad y autonomía de los reguladores ambientales es una lucha política constante que requiere el respaldo de otros miembros del Gabinete, medios comunicación y organizaciones de la sociedad civil, ante las presiones de los miembros más poderosos del Poder Ejecutivo —alineados con intereses privados— para reducir las protecciones sociales y ambientales, como lo exigen los inversionistas.

En resumen, estas diversas dimensiones de desarrollo inclusivo en el Perú del siglo XXI deben entenderse en relación con el peso de los acuerdos políticos anteriores y la potencial desarticulación o modificación del más reciente acuerdo neoliberal. En un contexto de precios globales crecientes, los gestores de políticas en la era pos-Fujimori no tenían incentivos para alterar significativamente una economía orientada a la exportación primaria, promover mayor diversificación, reformar los mercados laborales o mejorar las condiciones sociales subyacentes

que los distorsionan. La inversión en programas sociales para los pobres ha sido sustancial pero insuficiente para compensar retos más estructurales y, como resultado de ello, una parte significativa de la población peruana sigue siendo vulnerable al impacto de conmociones externas y está en riesgo de volver a caer en la pobreza.

2.5 Conclusiones y reflexiones finales

2.5.1 Conclusiones

Este capítulo empezó con tres preguntas generales sobre el caso peruano: ¿Cuándo se han producido períodos de realineamiento y acuerdo políticos, reflejados en las instituciones y políticas del Estado? ¿Cómo han moldeado tales acuerdos la gobernanza y la explotación de los recursos minerales en el Perú? Y, ¿cómo han afectado las relaciones entre elites dominantes, extracción de minerales y el Estado, los patrones de desarrollo inclusivo a través del tiempo?

La primera pregunta es abordada principalmente en la sección 2.2, en la que identificamos tres amplios períodos que presentaron acuerdos institucionales «relativamente estables» y que han sido cruciales para el desarrollo de modelos económicos y para la distribución del poder entre actores clave. Estos son: el período muy prolongado de predominio oligárquico (1895-1968), un segundo período que llamaremos «estatista» (1968-1990) y el período neoliberal, que data desde inicios de la década de 1990 hasta el presente. Aunque marcados por diversas presiones sociales y económicas, sostenemos que cada período se refleja en patrones particulares de construcción del Estado y de modelos económicos dominantes. Sin embargo, ante las fuerzas del mercado global, y con presión de nuevas tendencias ideológicas y la movilización de actores excluidos, el capítulo ha discutido cómo cada acuerdo perdió fuerza y eventualmente fue alterado de manera radical, y qué grupos se beneficiaron y se perjudicaron en el proceso.

¿Cómo modelaron estos acuerdos los patrones de gobernanza y explotación de los recursos minerales en el Perú? Tal como se discute en la sección 2.3, el período oligárquico estuvo asociado más estrechamente con la explotación de la tierra y de la mano de obra para la agricultura, mientras que las elites peruanas cedían poder sobre los recursos minerales a corporaciones extranjeras (mayormente con sede en los Estados Unidos) que contaban con el capital necesario para explotar grandes depósitos y, eventualmente, desarrollar y manejar grandes operaciones a tajo abierto. Durante décadas coexistieron las grandes «haciendas» y los «enclaves»

mineros, y el Estado se benefició de la recaudación de impuestos, mientras los derechos laborales se incorporaban solo gradualmente. Con el paso del tiempo, sin embargo, las demandas de los trabajadores urbanos y rurales, las comunidades campesinas y las clases medias emergentes alcanzaron un desarrollo tal que desafiaron al modelo dominante.

La gobernanza de la minería durante el período del segundo acuerdo (1968-1990) no puede entenderse sin considerar el período precedente. Una de las principales características del GRFA fue su declarado compromiso con la reducción de la dependencia respecto al capital extranjero, el empoderamiento de una burguesía nacional y la expansión del mercado doméstico, metas compartidas simultáneamente por amplios sectores de la población peruana, así como de gran parte de América Latina en ese momento. Ello supuso una radical transformación de la propiedad y la gestión del sector minero, así como amplias reformas en el campo laboral y de la tierra. No se logró, no obstante, la meta de una alianza entre las Fuerzas Armadas y los inversionistas privados peruanos y, más bien, la mayoría de las operaciones mineras de gran escala estuvieron concentradas en empresas estatales. Ello alteró radicalmente la composición de la propiedad de este sector durante dos décadas, pero resultó ser insostenible por razones de una profunda crisis económica y política durante la década de 1980. Este modelo de propiedad fue desmantelado con un cambio neoliberal igualmente radical que empezó a inicios de la década de 1990.

En el tercer período (a partir de 1990), la minería a gran escala volvió a manos privadas y primordialmente transnacionales, y se convirtió en un impulsor principal del crecimiento económico. Una nueva alianza de las elites militar y civil colocó al Perú en un patrón radicalmente liberal de reformas estatales, y el empoderamiento resultante de la tecnocracia liberal mantuvo su continuidad tras el retorno a la democracia (a partir del año 2000). Sin embargo, el equilibrio de poder siguió siendo menos estable debido a los crecientes conflictos alrededor de la expansión de las operaciones mineras y a causa de algunas de las propias reformas introducidas para contener tal conflicto, como el canon minero. En años recientes, se han producido también innovaciones institucionales al interior del Estado, asociadas con la regulación ambiental y política de reconocimiento de derechos indígenas, que introducen contrapesos sin alterar significativamente el patrón de propiedad y gobernanza de la minería.

La sección 2.4 abordó nuestra tercera pregunta sobre las relaciones entre elites dominantes, minería y desarrollo inclusivo. Aquí sostenemos que tres factores transversales —debilidad del Estado y política fragmentada, el poder del capital

privado, y fuerzas transnacionales— ayudan a explicar las dificultades para superar el conflicto social que rodea el papel de la minería en el desarrollo y para promover reformas más significativas de la gobernanza de la minería. Esta sección concluye con una discusión de cómo estas dinámicas limitan en última instancia las posibilidades de un desarrollo inclusivo en el Perú contemporáneo.

2.5.2 Reflexiones finales

Aunque a menudo se considera que la suerte de países como el Perú, dependientes de la minería, está determinada, en gran medida, por los mercados internacionales y los flujos de capitales, este proyecto se ha enfocado en temas de relaciones políticas y en la interacción de actores domésticos y transnacionales. Los resultados de estas interacciones tienen importantes consecuencias para la gobernanza de las industrias extractivas y para la capacidad del Estado por lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible.

En el caso peruano, hemos visto al frente del Estado tanto a coaliciones liberales en lo económico que priorizaban las exportaciones primarias, como coaliciones más estatistas que intentaron (sin éxito) promover una mayor industrialización. Estas diferentes coaliciones, como parte de sus agendas más amplias, han alterado significativamente los patrones de la producción y de la regulación mineras. Asimismo, hemos visto que actores privados resisten directivas políticas del Estado, paralizando las inversiones o esperando que la marea política cambie, cuando las políticas no se muestran a su favor. El equilibrio de poder respecto a la gobernanza de la minería en el Perú ha sido asimétrico, pero también inestable.

A lo largo del siglo XX, los cambios más radicales en gobernanza de la minería fueron emprendidos durante el régimen autoritario, en el cual las elites dominantes tenían escaso incentivo o compromiso para negociar con otros grupos en la sociedad, especialmente si estos eran débiles y se encontraban dispersos. La apertura democrática en 2001 apareció como un escenario favorable para cambiar este patrón y para modificar las maneras en las cuales se ejerce la gobernanza en minería. Tal como hemos visto, en diversos niveles, el Perú ha hecho avances en el presente siglo para superar su histórica «maldición de los recursos», con el aprovechamiento de la creciente demanda global de minerales y otros productos, y ha alcanzado un crecimiento económico sostenido durante casi dos décadas e implementado un grado de descentralización sin precedentes de las ganancias generadas.

Sin embargo, tal como también hemos discutido, la implementación de reformas a la gobernanza extractiva se ha dado esencialmente como respuesta a conflictos y ha sido difícil de sostener en la práctica. Algunas de estas reformas crearon o

empoderaron intereses locales propensos a formas de conducta corruptas o autoritarias y algunas han generado nuevos conflictos. El canon minero, por ejemplo, se ha convertido no solo en una fuente de ingresos para los gobiernos locales, sino también en algo considerado como un derecho adquirido por parte de actores locales y regionales. No obstante, la debilidad de los gobiernos subnacionales y de las organizaciones políticas locales inhibe sus capacidades para invertir eficazmente estos recursos, construir alianzas y servir como un contrapeso al poder central del Ejecutivo. Asimismo, ello se refleja en el hecho de que la gestión de políticas orientadas a la minería de gran o de mediana escala se concentra en el gobierno nacional, mientras que las únicas facultades de gobernanza en minería transferidas al gobierno subnacional involucran la regulación de la minería artesanal. En años recientes, la descentralización también ha coexistido con diversas estrategias de asociación público-privada orientadas a reducir la brecha de infraestructura en el Perú, pero que han sido criticadas por socavar potencialmente esfuerzos para fortalecer las instituciones del gobierno subnacional, frenar la corrupción y reforzar intentos aún incipientes de determinación del gasto público por parte de la ciudadanía.

En este contexto de «política fragmentada» (Crabtree, 2011), los tecnócratas se han mantenido como pieza fundamental para operar el Estado central en el Perú, y ello ha contribuido a un grado más alto de estabilidad y responsabilidad en la gestión de políticas macroeconómicas que en tiempos pasados (Dargent, 2015). A pesar de ello, los tecnócratas no ostentan el tipo de afiliaciones partidarias y poder que tienen sus contrapartes en Chile y otros países. Más aún, el poder de los tecnócratas no ha sido consistente a través del Estado, y su falta de experiencia y habilidades políticas los deja mal preparados para prevenir o manejar el conflicto social, especialmente en relación con la minería. Sin embargo, a menudo es la frustración, por parte de quienes viven fuera de Lima y se sienten excluidos de este más reciente «milagro peruano», lo que alimenta tal conflicto, el cual tiende a canalizarse a través de medios más violentos y a encontrarse con la respuesta también tremendamente violenta del Estado.

La falta de partidos y organizaciones de la sociedad civil más robustos y representativos en el Perú, exacerbada por la violencia política de la década de 1980 y el ataque contra las instituciones representativas en la década de 1990, ha limitado la calidad de la democracia, así como la capacidad de las elites para llegar a acuerdos sobre modelos de desarrollo inclusivo de largo plazo. La economía sigue siendo incapaz de crear políticas anticíclicas más eficaces, de promover una mayor diversidad productiva y de generar más empleos decentes. Como resultado de

ello, la economía sigue siendo altamente vulnerable a los mercados externos, y las nuevas y en gran medida informales clases medias emergentes continúan expuestas a caer nuevamente en la pobreza. La necesidad de promover la producción nueva de minerales para mantener estas ganancias —con el fin de compensar los efectos de los precios mundiales en descenso— también ha llevado a los gestores de políticas a reincidir en desatender mecanismos de protección ambiental y social, y a resistirse a implementar nuevos derechos, especialmente los referidos a pueblos indígenas.

El hecho de que la dirección general económica liberal de la década de 1990 haya continuado a lo largo del presente siglo no significa que exista en torno a ella un amplio consenso social ni el impulso de las elites gobernantes para expandir la actividad extractiva a nivel nacional. La combinación de un crecimiento sostenido y de políticas sociales focalizadas contribuyó parcialmente a una importante reducción de los niveles de pobreza. No obstante, ello no sirvió para «incluir» efectivamente a más ciudadanos en alianzas, acuerdos o coaliciones para superar la histórica inestabilidad política y fragmentación del país. En términos de clase, etnia y región, se han producido escasos cambios respecto a los principales integrantes de los acuerdos políticos dominantes en el Perú.

En la actualidad, en los círculos académicos y de gestores de políticas en el Perú, existe un creciente reconocimiento de los límites del desarrollo centrado únicamente en el crecimiento macroeconómico y de la necesidad de enfocarse más en el desarrollo y calidad de las instituciones (Ghezzi & Gallardo, 2013). Hay, sin embargo, menor conciencia sobre las dinámicas de poder que subyacen a las instituciones o sobre los retos para construir alianzas y coaliciones políticas que cambien estas instituciones. Los retos que enfrenta el Perú, como muchos otros exportadores de minerales, incluyen la diversificación de la economía y la reducción de la informalidad, así como una distribución más equitativa de la inversión y servicios públicos. Ello requiere no solo de decisiones tecnocráticas sobre políticas, sino también de una reforma más amplia del Estado que pueda ser promovida y sostenida por las elites políticas y económicas. En este capítulo, hemos identificado los orígenes de lo que Arellano-Yanguas (2008) llama una «burocracia dual» dentro del Estado peruano, en la cual ciertos sectores y agencias vinculados a la apertura del mercado y la estabilidad macroeconómica se han beneficiado de reformas orientadas hacia la profesionalización y la modernización, mientras que otros ministerios sociales de larga data (trabajo, salud, educación) y nuevos, creados debido a la presión internacional o el conflicto social, como los ministerios del ambiente y de cultura, aún carecen de la capacidad para pro-

mover políticas que no resultan populares para los intereses de las exportaciones primarias.

En tal sentido, encontramos que incluso después de casi dos décadas de democracia ininterrumpida, altos niveles de inestabilidad política y fragmentación han inhibido el desarrollo de instituciones efectivas y políticas de largo plazo en el Perú. A la fecha, todavía hay pocas facultades dentro del Estado que puedan servir como un sistema de equilibrio de poderes sobre el Ejecutivo y particularmente respecto a los ministerios que promueven el crecimiento basado en la minería. La ausencia de organizaciones que representen intereses más allá de la esfera local limita la eficacia y legitimidad de instituciones creadas para mejorar la gobernanza de la minería, regular los impactos ambientales y proteger los derechos humanos. En lugar de ello, la respuesta de gobiernos recientes al incremento del conflicto social en relación con la minería se ha caracterizado por medidas de corto plazo y por el arbitrario uso de la fuerza.

Como legado del régimen militar en la década de 1970 y de las reformas neoliberales de la década de 1990 persiste también un importante sector de las elites peruanas reacio ante cualquier intento serio de planeamiento nacional a largo plazo por parte del Estado. Asimismo, esta herencia ideológica, combinada con la inestabilidad política, ayuda a explicar la falta de compromiso de la elite que subyace a la limitada capacidad para promover un sector de servidores civiles profesionales o para implementar estrategias más ambiciosas que promuevan la diversificación económica. Para promulgar medidas que modernicen más ampliamente el Estado y que lo pongan al servicio del desarrollo inclusivo, se requiere de políticos y tecnócratas que estén comprometidos con esta meta en el largo plazo y que sean capaces de resistir los intereses cortoplacistas de quienes se benefician del modelo actualmente vigente.

Agradecimientos

Tania Ramírez y Verónica Hurtado hicieron considerables e importantes aportes al desarrollo del estudio de caso peruano. Este capítulo se basa en gran medida en un documento anterior y más amplio publicado como Sanborn *et al.* (2017).

3. Acuerdos políticos, extracción de recursos naturales e inclusión en Bolivia

El concepto de «acuerdo político» visibiliza la necesidad de entender los arreglos institucionales como los productos de negociaciones entre elites (Di John & Putzel, 2009). Es decir, la competencia y las relaciones de poder entre elites producen instituciones que tienden a distribuir beneficios más o menos conforme con las diferencias referidas al poder (Khan, 2010; véase también, Acemoğlu & Robinson, 2012). El carácter del Estado reflejará esta distribución de poder y estas negociaciones, así como las instituciones heredadas de distribuciones históricas del poder.

Tal como se señaló en el capítulo 1, Khan (2010) sugiere que la modalidad general en la cual se ejerce la autoridad del Estado depende de lo que él llama distribución «horizontal» y «vertical» de poder. La distribución vertical se refiere a la manera en la cual se distribuye el poder al interior de la coalición de elites gobernantes (las que participan de la «negociación»), mientras que la distribución horizontal se refiere a las relaciones de poder entre la coalición y las llamadas «facciones excluidas», que no son parte en la negociación y, por ende, no están directamente involucradas en el ejercicio de poder y en la captación de rentas. Estas dos distribuciones de poder visibilizan la siempre presente posibilidad de inestabilidad en el acuerdo. Mientras mayor sea el poder relativo de las facciones excluidas, así como de grupos más débiles («de menor nivel») al interior de la coalición gobernante, mayor es la probabilidad de inestabilidad. Otro factor para determinar la inestabilidad relativa es el grado en que la forma de desarrollo ofrecida por la coalición gobernante produce beneficios para facciones que están excluidas de la coalición gobernante o que son poco más que miembros pasivos

de la misma. Para Khan, el carácter de este desarrollo depende del grado en el cual los intereses de la elite gobernante están alineados con el crecimiento económico. Booth (2015) añade que la calidad de este desarrollo dependerá también de la capacidad de los miembros de la elite que toman parte en la negociación para actuar de manera colectiva en torno a una visión compartida de sociedad y de economía. En cierto sentido, el tema aquí reside en si la negociación a la cual se ha llegado gira en torno a una visión compartida de cambio o si se trata de una simple repartija del botín del gobierno¹.

Estas diferentes observaciones resultan importantes porque, aunque el término «acuerdo» implica algún tipo de equilibrio, los pactos que subyacen al acuerdo pueden ser inestables e incluso efímeros. Tal ha sido la norma en Bolivia. Por consiguiente, entender las fuentes de tal inestabilidad, así como las condiciones en las cuales los acuerdos se vuelven más estables, resulta importante para comprender cómo se ejerce gobernanza sobre los procesos de desarrollo. En un caso como el de Bolivia, donde la gobernanza y el desarrollo se caracterizaron tradicionalmente por la inestabilidad crónica, e ingresaron recién a un período de notable estabilidad desde el año 2005, se vuelve particularmente importante encontrar un marco cuyos conceptos ayuden a explicar tanto los impulsores de la inestabilidad como las condiciones que ahora han ayudado a promover la estabilidad.

El caso boliviano sugiere, asimismo, el valor de hacer de los recursos naturales un eje de la reflexión sobre acuerdos políticos. Ello obedece a diversas razones: el acceso y control respecto a los recursos y las ganancias provenientes de estos son una pieza central de las negociaciones de la elite; la valorización transnacional de los recursos sirve para generar la aparición y desaparición de los actores políticos; y los valores económicos y culturales asignados a los recursos naturales se vuelven elementos críticos de la construcción del Estado y de la nación (Bebbington, 2013b). La perspectiva de «larga duración» de los acuerdos políticos asumida en este libro revela «tensiones no resueltas» (Crabtree & Whitehead, 2008) en Bolivia respecto a quién debe controlar los recursos naturales, cómo deben usarse esos recursos y quién debe hacerlo, cómo deben distribuirse social y espacialmente sus beneficios, y el tipo de Estado que debe construirse para un modo particular de gobernanza de los recursos naturales (gobernanza estatal frente a gobernanza regida por el mercado, gobernanza centralizada frente a descentralizada, gober-

¹ Tal acuerdo de «reparto» puede consistir en un acuerdo para distribuir el control de recursos y beneficios simultáneamente o para permitir a los partidos que negocian turnarse en el control de esos beneficios (por ejemplo, con diferentes integrantes de la elite que asumen el poder en distintos momentos a través de cierta forma de proceso electoral).

nanza vinculada a la gobernanza indígena frente a formas weberianas de Estado, etcétera).

En tal contexto, este capítulo considera lo siguiente:

- ¿En qué medida los acuerdos y coaliciones previos en Bolivia han estructurado las formas asumidas por una economía extractiva en expansión y en qué medida esta expansión ha modelado posteriormente los acuerdos?
- ¿En qué medida los conflictos, cambios de coaliciones y procesos de aprendizaje han impulsado la innovación institucional en la gobernanza de las industrias extractivas en Bolivia?
- ¿De qué manera las interacciones entre actores que operan a diferentes escalas han afectado estos procesos de cambio institucional y la gobernanza general de minería e hidrocarburos en Bolivia?

Abordamos estos temas, en primer lugar, con una breve introducción al tópico de minerales e hidrocarburos en Bolivia, seguida por una breve periodización de las dinámicas políticas y los acuerdos bolivianos desde 1899 hasta el presente. Ello sirve para introducir una discusión más detallada de las interacciones entre minería, hidrocarburos y acuerdos políticos a través del tiempo —el tema de la sección 3 (minería) y la sección 4 (hidrocarburos). La parte final, sección 5, concluye con una discusión de las relaciones entre extracción de recursos y acuerdos políticos en el largo plazo, y enfatiza la recurrente importancia de la política subnacional y las ideas sobre el nacionalismo de los recursos en estos acuerdos.

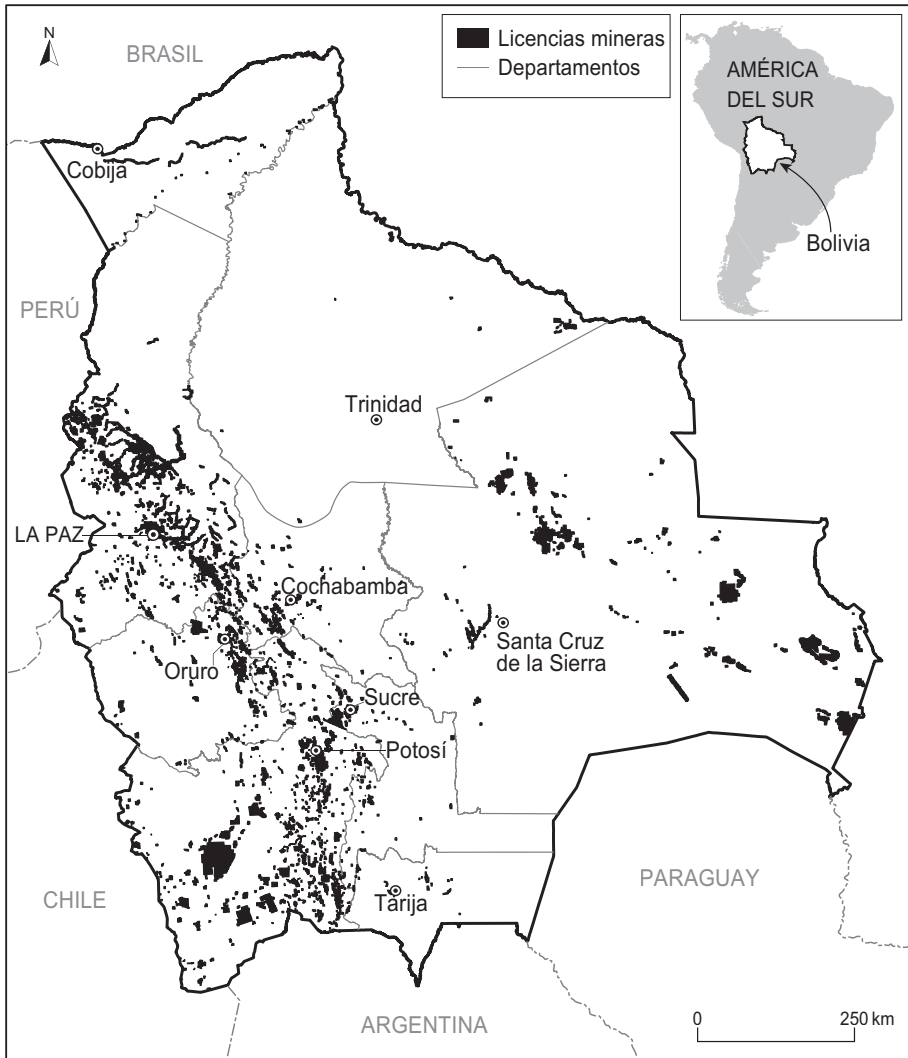
El argumento recurre al análisis histórico de fuentes secundarias, complementadas por una serie de entrevistas con informantes clave. Específicamente, la investigación de campo y las entrevistas fueron realizadas en los departamentos de Tarija, el centro primario de producción de gas natural en Bolivia, y de Potosí, el centro histórico de la economía de minería de roca dura desde épocas prehispánicas. Se llevaron a cabo entrevistas tanto estructuradas como informales con una variedad de actores que representaban a las empresas, organizaciones populares, representantes elegidos y autoridades locales en Potosí, Tarija y en la capital de La Paz. Adicionalmente, el análisis es informado y complementado por un análisis bibliográfico de artículos periodísticos, publicaciones y presentaciones del gobierno, e informes publicados e inéditos de centros de investigación y ONG en Bolivia.

3.1 Extracción de recursos y acuerdos políticos en Bolivia: una visión general

3.1.1 Las simples geografías de la minería y los hidrocarburos en Bolivia

La minería ha sido parte de la identidad y la economía de Bolivia desde mucho antes que esta existiera como una nación moderna e incluso antes de la colonización española de la región de los Andes centrales. Hasta hace poco, esta extracción minera ha estado concentrada en la sierra occidental del país. Esta región presenta el altiplano, empinadas montañas y valles, e históricamente albergó avanzadas formas de gobierno y dominio preincaico. La sierra sigue estando poblada principalmente por grupos indígenas aimara y quechua. A lo largo de la historia del sector, la mano de obra en la minería ha estado compuesta casi completamente por personas indígenas (Nash, 1993; Oporto, 2012).

Mapa 3.1
Áreas de explotación minera, Bolivia



Fuente: Cedib, Cochabamba, Bolivia, 2017. Elaboración: Chandra Jayasuriya.

La concentración de la minería en la sierra es principalmente obra de la geología, con mineralizaciones en los Andes que producen depósitos de plata, estaño, zinc, níquel, oro, cobre y wolframio, entre otros minerales (véase el mapa 3.1). Estos recursos han sido tradicionalmente extraídos a través de operaciones subterráneas, pero estas empezaron a dar paso a operaciones a tajo abierto dirigidas por com-

pañías transnacionales durante la década de 1990. En términos de volumen, la minería en Bolivia ha consistido, desde hace mucho, en una combinación de operaciones de gran y pequeña escalas. Sin embargo, a partir del período que siguió al ajuste estructural de 1985, se produjo un crecimiento sustancial en la producción a pequeña y mediana escalas. Ello se caracterizó por la minería de cooperativas, a través de la cual grupos de mineros organizados en redes de control estructuradas jerárquicamente y con mano de obra informal, obtuvieron acceso preferencial a emplazamientos mineros provistos por la estatal Corporación Minera de Bolivia (Comibol). Desde el año 2000, estas redes han llegado a dominar el sector minero y se han convertido en actores políticamente importantes.

La extracción de minerales en las tierras bajas húmedas tropicales ubicadas al norte y al este de Bolivia es un fenómeno mucho más reciente que asume dos modalidades (véase el mapa 3.1). Hacia el norte, la minería informal de oro se ha vuelto cada vez más importante en zonas aluviales, donde la corriente ha llevado el oro río abajo desde la Cordillera de los Andes a través de las eras geológicas y lo ha depositado en áreas que actualmente colindan con el Perú y Brasil. Esta extracción de oro aluvial debe ser vista como parte de un fenómeno complejo mayor, del cual la sociopolítica y económicamente significativa minería aluvial en Madre de Dios, Perú, es una manifestación prominente (véase Cano, 2015b y el capítulo 2 de este libro). Esta minería de oro aluvial ha dado lugar a violentos homicidios en Bolivia, al igual que en el Perú, pero aún no ha generado los tenaces actores sociopolíticos como ha ocurrido en las tierras bajas en el Perú o en la sierra de Bolivia. La segunda modalidad que asume la minería en las tierras bajas involucra operaciones de gran escala real y planificada en las zonas orientales del departamento de Santa Cruz. De estas operaciones, las más significativas son la mina de oro Don Mario (Hindery, 2013a y 2013b) y los enormes depósitos de mineral de hierro de Mutún que actualmente están en manos del Estado boliviano, tras la salida, en 2012, de la compañía Jindal de la India².

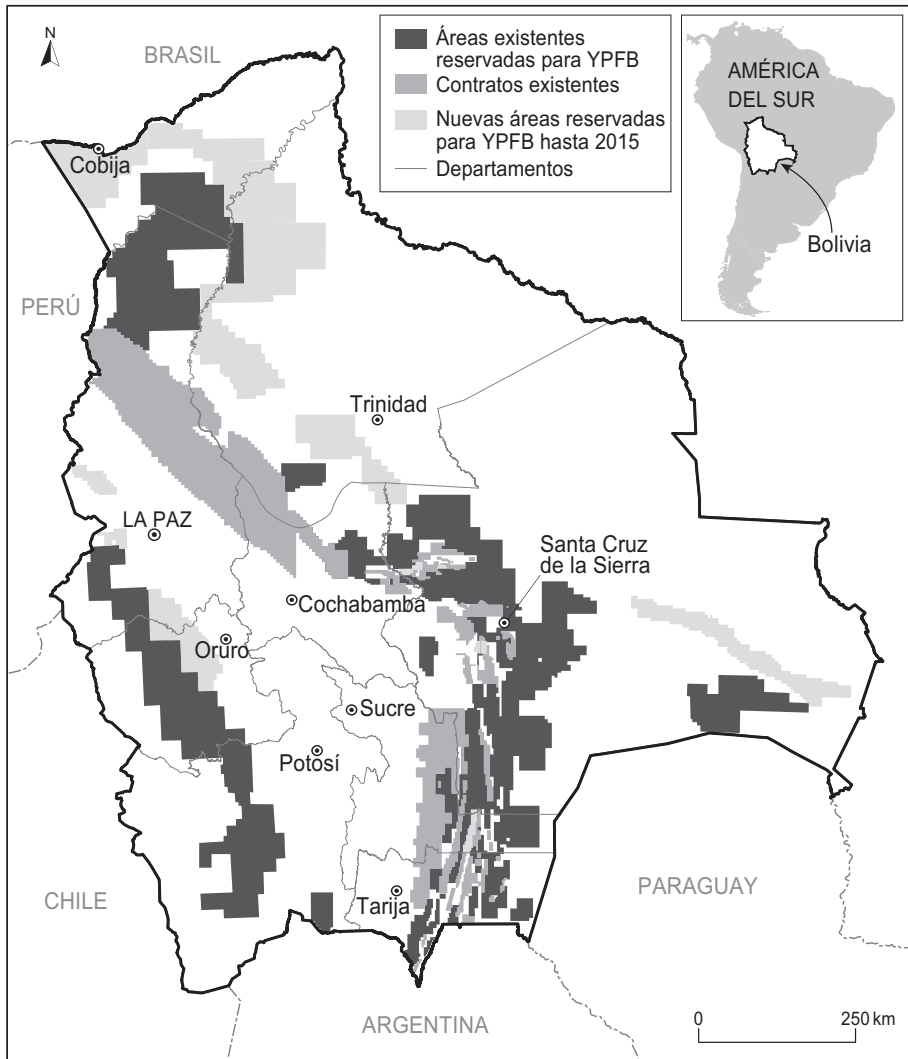
La geografía de los hidrocarburos es el inverso de la de los minerales, con sus reservas principales concentradas en el Chaco, una franja estrecha de tierras bajas de los departamentos orientales/sur-orientales de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca (véase el mapa 3.2). Estos depósitos son parte de un cinturón mayor de hidrocarburos y gas que se extiende a lo largo del lado oriental de la Cordillera de los Andes hasta llegar a Argentina. En Bolivia, estas reservas también están con-

² En enero de 2016, el gobierno firmó un contrato con SINOSTEEL Equipment para proceder con el proyecto de extracción.

centradas en territorios históricamente indígenas, principalmente de los pueblos guaraníes. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la minería, estas poblaciones casi no han tenido un papel que cumplir en la economía de los hidrocarburos y más típicamente (hasta hace pocos años) han sido desplazadas e ignoradas por las compañías operadoras.

Las primeras operaciones de hidrocarburos en Bolivia se asentaron a lo largo de la serranía del Aguaragüe en el Chaco de Tarija en la década de 1920. Hacia la década de 1940, las operaciones se extendieron al Chaco de Santa Cruz y Chuquisaca, así como a las áreas más húmedas de Santa Cruz. A paso firme, Santa Cruz se fue convirtiendo en el centro de operaciones del sector de hidrocarburos de Bolivia, al mismo tiempo que se tornaba en el centro de la economía de todo el país. También pasó a ser un importante eje de partidos y movimientos políticos más conservadores con un fuerte sentido de identidad regional y con expresiones más o menos explícitas de racismo centrado en diferenciarse de las poblaciones indígenas de la sierra (Perreault, 2013). Durante las últimas dos décadas, grandes yacimientos gasíferos fueron descubiertos y puestos a producir en el Chaco de Tarija, lo que convirtió al departamento de Tarija, de lejos, en el mayor productor de hidrocarburos y receptor de ganancias por la explotación de estos en el país (Humphreys Bebbington, 2010). No obstante, la ciudad de Santa Cruz sigue siendo el centro administrativo de la economía de los hidrocarburos, y allí donde las compañías mantienen sus oficinas centrales.

Mapa 3.2
Áreas de explotación de hidrocarburos, Bolivia



Fuente: Cedib, Cochabamba, Bolivia, 2017. Elaboración: Chandra Jayasuriya.

La geografía de la distribución de ingresos provenientes de la extracción de hidrocarburos (que se discute en la subsección 4.2) ha supuesto que estos tres departamentos han obtenido significativas ganancias por la extracción de gas y petróleo. Ello ha generado tensiones con otros departamentos y con el gobierno nacional, uno de cuyos resultados ha sido un intento por parte del Movimiento al Socialis-

mo (MAS) desde el gobierno central para alentar la exploración de hidrocarburos en áreas no tradicionales como las tierras bajas amazónicas del departamento de La Paz³. Aunque parece haber sólidos indicios de la presencia de reservas allí, el costo de establecer operaciones es alto y los intentos del gobierno por realizar perforaciones están rezagados respecto a las áreas tradicionales productoras de hidrocarburos (Página Siete, 2016).

Las geografías de la extracción minera y de hidrocarburos han sido recíprocamente la imagen refleja de cada cual, pero con el paso del tiempo cada una se ha extendido hacia el «territorio» primario de la otra. Estas geografías son importantes porque, a través de su interacción con las geografías de la raza y la etnicidad, han ayudado a producir actores políticamente importantes, así como algunos de los discursos sobre justicia, soberanía y autonomía que estos actores activan en sus argumentos sobre los recursos naturales.

Tanto la minería como la extracción de hidrocarburos han sido no solo políticamente prominentes, sino que también han dominado la economía de Bolivia a lo largo de la historia y, ciertamente, desde 1899, es decir, el punto de inicio de este capítulo. Inicialmente fue la producción de minerales la que dominó, que alcanzó su punto máximo en la década de 1950 como resultado de la disminución de la ley del mineral desde la década de 1930. En contraste, en 1953 el petróleo representaba menos del 1% del PBI total (Klein & Peres Cajías, 2014). Sin embargo, para el año 1972, la apertura de mercados para gas natural llevó rápidamente a que el sector sobrepasara a las exportaciones de petróleo. Tras el colapso de los mercados internacionales de estaño, el gas natural se convirtió en el producto más importante de Bolivia. De hecho, en la década de 1980, los impuestos provenientes del sector de hidrocarburos constituían casi el 50% del ingreso nacional.

Si se combinan los productos de la extracción, la minería y los hidrocarburos, actualmente aportan porcentajes comparables al PBI: 6,6% en el caso de los hidrocarburos y 6,8% por la minería. Asimismo, cada subsector contribuye de manera similar a las exportaciones totales: 42,3% en el caso de los hidrocarburos y 34,3% en el caso de la minería. No obstante, existe una significativa diferencia en términos de impuestos pagados: el 29,2% de ingresos del gobierno corresponde a hidrocarburos, mientras que la minería paga un irrisorio 1,9% (Arellano-Yanguas, 2014). A la inversa, la minería sigue brindando empleo a un significativo

³ Consideradas como parte de la franja subandina de hidrocarburos que une los yacimientos de gas de Camisea en el Perú con las tierras bajas de La Paz, Cochabamba y el Beni.

número de familias bolivianas, a diferencia de lo que ocurre con el sector de hidrocarburos.

3.2 Una breve periodización de los acuerdos políticos y la inestabilidad en Bolivia

3.2.1 Continuidades e inestabilidades entre elites e instituciones extractivistas

No es poca cosa tratar de interpretar la historia y los eventos contemporáneos en Bolivia a través del enfoque de los acuerdos políticos, si se tiene en cuenta la política nacional, a menudo descontrolada y propensa a las rupturas (Dunkerley, 2007). La principal dificultad consiste en balancear la atención a los detalles que pueden arrojar luz sobre las fuerzas que llevan a nuevos acuerdos, con la necesidad de extraer patrones más amplios. Sostenemos que los acuerdos políticos que empezaron a fines del siglo XIX y que se extienden hasta el siglo XXI se han caracterizado por la competencia, la inestabilidad, alianzas de poder cambiantes y formas profundamente arraigadas de clientelismo.

Al desarrollar esta interpretación, recurrimos al trabajo tanto de economistas de las instituciones como de historiógrafos en Bolivia. En su trabajo sobre los orígenes coloniales del desarrollo económico, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) exploran las trayectorias «de millonarios a mendigos» de un grupo de países pauperizados que solían ser ricos, colonizados inicialmente por potencias europeas durante el siglo XVI —categoría a la cual correspondería Bolivia—. Buscando explicar este «revés de la fortuna», los autores recurren a un análisis de los tipos de instituciones que las potencias coloniales europeas introdujeron a estos entornos. Los autores conjeturan que las diferentes trayectorias económicas pueden ser explicadas si se analiza detenidamente la organización de la sociedad al momento de la colonización. Más específicamente, en aquellos territorios donde había grandes riquezas, los europeos introdujeron «instituciones extractivistas»⁴,

⁴ Las instituciones de extracción de minerales ya estaban vigentes cuando se produjo la colonización española, pues los incas emplearon la «mita», una especie de tributo en la modalidad de provisión de mano de obra que debían cumplir las poblaciones conquistadas. Los españoles fueron adeptos a mantener y expandir aquellas instituciones previas a su llegada que les resultaban útiles (Stern, 1993). En Bolivia, las prácticas de trabajos forzados como el pongueaje y la mita no fueron eliminadas sino hasta la instauración de las reformas de la Revolución Nacional de 1952. Antes de la Revolución solo tenían derecho a votar los varones que contaban con propiedades a su nombre y determinado nivel de ingresos.

las cuales favorecían el control, por parte de una reducida elite; a la inversa, en entornos más marginales donde la riqueza de recursos resultaba menos obvia, la tendencia apuntaba a asegurar derechos de propiedad («instituciones de propiedad») para un sector más amplio de la sociedad (Acemoğlu, Johnson & Robinson, 2002, p. 1235; Acemoğlu & Robinson, 2012). Las instituciones extractivistas son vistas como un obstáculo para la inversión y el desarrollo económico a largo plazo porque tales instituciones permiten a grupos que detentan el poder captar rentas y mantener su fuerza, mientras que se considera que las instituciones de propiedad contribuyen favorablemente a las condiciones necesarias para la inversión en el desarrollo capitalista⁵.

El énfasis de Acemoğlu *et al.* (2002) sobre la relativa resistencia al cambio de las instituciones y la larga duración de la historia resultan importantes. Sin embargo, en el argumento de los autores hay más que una sugerencia a la histéresis, en tanto las «instituciones extractivistas» permanecen firmemente en manos de una elite reducida pero cohesiva que retiene su poder y privilegio mediante el control de rentas a lo largo de un período de tiempo prolongado. En el caso de Bolivia, sin embargo, la historiografía reciente sugiere que la naturaleza de la cohesión y poder de la elite es más matizada, compleja y potencialmente frágil (Barragán, 2008). El historiador económico José Peres Cajías (2011) sostiene que la «hipótesis de la oligarquía», que sugiere la presencia de una elite coherente y poderosa que ejerce un poder hegemónico sobre el territorio nacional desde 1880 hasta 1930, no está respaldada por la evidencia. Este autor sostiene que resulta más útil analizar las relaciones de poder a través del prisma de negociación y adaptación, antes que de dominación. A través de este prisma, Peres Cajías detalla una lucha de débiles crónica entre sectores cuya fuerza y capacidad relativas para influenciar la política es desigual y generalmente insuficiente para consolidar una verdadera hegemonía a nivel nacional mantenida a través del tiempo (2011, p. 99). El autor señala las tensiones entre «elites nacionales» y «elites regionales» respecto a la construcción de líneas ferroviarias que determinaron claros ganadores y perdedores (Rodríguez, 1994, citado en Peres Cajías, 2011, p. 111). Resulta importante señalar que una conclusión de esta lucha crónica es la producción de una prolongada incertidumbre que a su vez reduce las expectativas de actores económicos, disuade la inversión y genera consecuencias negativas para el crecimiento económico.

⁵ Adicionalmente, Acemoğlu *et al.* argumentan que la densidad de la población y la prosperidad reinante al momento de la colonización fueron importantes influencias sobre las políticas introducidas por los europeos (2002, p. 1236).

Integrando estas perspectivas esclarecedoras, sostenemos que es posible encontrar las raíces de los acuerdos políticos y coaliciones que subyacen a la economía extractivista de Bolivia en los acuerdos institucionales históricos introducidos inicialmente por los colonizadores españoles y que luego fueron modificados durante el período republicano (1825-1880)⁶. Estas instituciones primigenias se enfocaban en extraer la plata para exportar a Europa y resultaron en la supresión de otras actividades económicas no vinculadas a la extracción. Ello ayudó a perpetuar acuerdos en los cuales unas pocas elites vinculadas al control de los recursos naturales fueron capaces de dominar la política nacional, incluso si no eran los únicos grupos en extraer algún beneficio de estos acuerdos institucionales⁷. El surgimiento de la producción de petróleo y gas en las tierras bajas orientales durante la segunda mitad del siglo XX generó posteriormente la aparición de nuevas elites, además de nuevos arreglos institucionales, lo que reflejó significativas discrepancias con las prácticas en el sector minero en relación a cómo eran captados, redistribuidos y gastados los flujos financieros.

3.2.2 Periodización de los acuerdos políticos: 1899-2016

Teniendo en cuenta estas observaciones, sugerimos que las dinámicas generales de los acuerdos políticos en Bolivia pueden ser discutidas a través de cinco períodos entre 1899 y 2016. Las transiciones entre estos períodos están marcadas por alguna combinación de cambio de gobierno, período de crisis y revolución, o dramático cambio económico (véase la tabla 3.1).

3.2.2.1 1899-1935

El principio y el fin del primer período están enmarcados por el final de la Guerra Federal o Civil Boliviana (1898-1899) y la Guerra del Chaco (1932-1935). La primera enfrentó a liberales respaldados por las elites de la minería del estaño, mayormente en la zona de La Paz, contra conservadores, quienes estaban más vinculados a los intereses de la plata, y grandes terratenientes ubicados en Sucre y sus alrededores. Esta tensión entre Sucre y La Paz fue indicativa de este período, el cual estuvo marcado por oligarquías regionales que competían entre sí y con las elites nacionales.

⁶ Sobre el efecto a largo plazo de las instituciones coloniales sobre la economía andina contemporánea, véase Dell (2010).

⁷ Sin embargo, el carácter de tales elites no fue constante a través del tiempo y del espacio, y estas solo pudieron asegurar su dominio mediante la negociación de poder y recursos con otros grupos que tenían cierto grado de capacidad política.

El final de este período de acuerdo, en el cual fueron dominantes los llamados «barones del estaño», tuvo como preludeo la crisis económica y la guerra. El inicio de la Gran Depresión en 1929 y el colapso asociado de mercados de exportaciones revelaron la crónica dependencia de Bolivia respecto a la volatilidad del mercado de materias primas, y marcaron el principio del fin para los barones del estaño. Luego, la Guerra del Chaco, librada entre 1932 y 1935, colocó a Bolivia y Paraguay en disputa sobre inhóspitos territorios en las tierras bajas orientales que se empezaban a conocer como asiento de reservas petrolíferas. La Guerra del Chaco se convirtió en un desastre para Bolivia, al mismo tiempo que marcaba la deslegitimación del viejo orden político y preparaba el camino para el surgimiento de partidos políticos modernos, el ascenso de jóvenes oficiales militares con ideas más progresistas, y nuevas formas de conciencia política popular⁸.

3.2.2.2 1936-1952

La Guerra del Chaco transformó a Bolivia y a los bolivianos de un modo profundo. Todos los varones bolivianos fueron reclutados para luchar: los mineros compartieron posiciones con estudiantes, trabajadores urbanos, campesinos de la sierra procedentes de comunidades «libres» y agricultores que trabajaban como siervos en haciendas semif feudales. Tras el conflicto, el sistema político colapsó y siguió un período de protestas sociales y desorden. En 1936, dos héroes de la guerra, David Toro y Germán Busch, lanzaron un golpe que instaló a Toro como presidente, y poco después este anunció su intención de instituir un «socialismo militar». La vida política se expandió en muchas direcciones en tanto los estudiantes e intelectuales exploraron ideologías radicales mediante la creación de nuevos partidos políticos, influenciados a veces por corrientes internacionales.

Mientras tanto, el continuo estancamiento de la economía global del estaño marcó un período en el cual los partidos políticos tradicionales (liberal, conservador y republicano) se desmoronaron y el poder de las elites minera y terrateniente empezó a desintegrarse. Este período también estuvo marcado por una «creciente polarización entre la mano de obra y el capital en la industria» (Contreras, 1993, p. 20), así como por el deterioro de las viejas elites, reemplazadas por coaliciones de nuevas elites. Ello se reflejó en una serie de cambios de régimen y golpes de Estado que llevaban a períodos de gobierno militar liberal y de reforma. La combinación de militares con una orientación liberal y una fuerza laboral cada vez más organizada y radicalizada también dio lugar a una creciente prominencia de

⁸ Desde luego, este ha sido un efecto frecuente de la guerra (Tilly, 2004).

ideas y discursos nacionalistas respecto a los recursos naturales. Este período de prolongado desequilibrio político marcó la ausencia de cualquier acuerdo claro y de una profunda agitación de las elites, en el que las elites industriales eran cada vez más cuestionadas por nuevas elites que surgían de la fuerza laboral, nuevos partidos políticos y facciones de las Fuerzas Armadas.

3.2.2.3 1953-1984

La inestabilidad de las elites culminó en la revolución de 1952, encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Aunque difícilmente puede caracterizarse el período que va de 1952 a 1964 como de calma política, el continuo control que el MNR mantuvo sobre el gobierno permitió la implementación de elaboradas reformas institucionales y sociales. Estas medidas de amplia base incluyeron expropiaciones de haciendas rurales y una reforma agraria, la nacionalización de las minas (y por ende el ocaso de los barones del estaño), la masificación de la educación, el sufragio universal⁹ y programas sociales. Período de política de partido dominante, con creciente atención a la promoción de alianzas de clase, estos 12 años cambiaron las estructuras de acceso y control respecto a los recursos del país, de la participación política y de las alianzas de clase. De hecho, en este período el campesinado y los trabajadores se convirtieron en elementos centrales del modo en que se negociaban los acuerdos, mayormente debido a que la organización de estos procedía cada vez más del nivel local al nacional, con la creación de la Central Obrera Boliviana (COB) en 1952, y de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) en 1953¹⁰. El MNR extendió su hegemonía con una combinación de clientelismo y métodos autoritarios, particularmente con los cada vez más impacientes sindicatos mineros.

En 1964 un golpe militar puso fin al gobierno del MNR y durante los siguientes seis años tanto golpistas como militares electos se turnaron en el gobierno. Conflictos al interior de las Fuerzas Armadas, tanto respecto al estilo del régimen como sobre su contenido, y una combinación de relaciones negociadas, contenciosas y, en ocasiones, violentas con los trabajadores y el campesinado organizaron un período de escasa dirección. La ausencia de cualquier acuerdo respecto a cómo hacer política, quién debía liderar y cómo debían distribuirse el poder y la propiedad caracterizó esta etapa.

⁹ Antes, apenas el 10% de la población de varones era elegible para votar en cualquier elección.

¹⁰ La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) fue creada en 1979.

El período de 1971-1985 se caracterizó por un alto grado de inestabilidad política y por la ausencia de perspectiva alguna sobre modelos de desarrollo. El gobierno militar (aunque liderado por facciones bastante distintas de las Fuerzas Armadas en diferentes momentos) resultó en variadas combinaciones de pactos entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, clientelismo, cleptocracia y represión descarada. Las ideas que regían el desarrollo y la organización de la sociedad cambiaron a menudo durante este período, aunque es importante destacar que se mantuvo un compromiso sostenido con las tierras bajas orientales cuyas economías y elites se beneficiaron considerablemente. La ciudad de Santa Cruz en las tierras bajas emergió como la cada vez más obvia capital económica del país y se benefició especialmente de las políticas implementadas por el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978). El régimen militar llegó a su fin en 1982 con la elección de una inestable coalición política de agrupamientos centristas y centro-izquierdistas, que culminó en el caos económico y la hiperinflación de 1984 y 1985.

3.2.2.4 1985-2002

Este período se inició en agosto de 1985 con un ejemplo clásico de terapia de shock y ajuste estructural de la economía, pero también se caracterizó por un gobierno elegido y una democracia basada en partidos, asociada con un progresivo retiro de las Fuerzas Armadas y los sindicatos de la vida política. Los gobiernos durante este período estuvieron todos caracterizados por coaliciones entre partidos, porque ninguno de ellos pudo captar mucho más que el 20% del voto popular en las elecciones. De este modo, aunque las elecciones estaban impregnadas de clientelismo competitivo basado en los partidos, al momento de conformar los gobiernos, la competencia también se manifestaba entre las coaliciones de partidos. La otra característica estable de este período es el acuerdo entre elites sobre la necesidad de institucionalizar normas neoliberales de gestión económica y social tras el caos económico de mediados de la década de 1980.

La política durante estas dos décadas estuvo dominada por la «democracia pactada» (Assies, 2004, p. 31), en la cual el gobierno se caracterizó esencialmente por elecciones y resultados cuidadosamente negociados entre las elites políticas (lo que incluyó a las Fuerzas Armadas). Aunque estas coaliciones eran extremadamente fluidas y los partidos elegían aliados en el gobierno por razones pragmáticas en lugar de ideológicas, la constante era la necesidad de gobernar mediante la celebración de pactos. Otra constante del período es el gradual deterioro del Estado desarrollista (un proceso que empezó en la década de 1970 y se aceleró desde mediados de la década de 1980 en adelante) debido a una combinación de

deuda inmanejable, incompetencia del gobierno, deseo ideológico de debilitar a la fuerza laboral organizada, compromiso neoliberal con la gradual conversión de la sociedad en dominio del mercado y rechazo a cualquier pretensión de que el Estado como tal podría tener la capacidad de promover el desarrollo. Una consecuencia de este proceso fue el cierre de las minas de la empresa estatal Comibol a lo largo de la sierra boliviana a mediados de la década de 1980.

3.2.2.5 2003-2018

El último período corre desde el colapso del último gobierno de la democracia pactada en 2003 hasta el presente. Este ha sido un período caracterizado por una profunda desilusión con los pactos de elites, el resurgimiento de un modelo de desarrollo liderado por el Estado, y una centralidad de los discursos y la movilización de los movimientos sociales en la política nacional. El período empezó con la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada luego de protestas sociales generalizadas y violentas. Aunque estas protestas tuvieron diferentes orígenes, los impulsores primarios se relacionaban con la política de los recursos naturales (Perrault, 2006; este tópico es discutido de manera más completa en la subsección 4.2). Un importante actor en cada una de estas protestas fue el movimiento político liderado por Evo Morales, quien en 2002 había perdido las elecciones presidenciales por un escaso margen ante Sánchez de Lozada. El movimiento social de Morales era un producto de la gobernanza de recursos, por cuanto sus bases iniciales habían sido los cocaleros, muchos de los cuales eran exmineros, quienes habían sido desplazados por el cierre de las minas estatales en la sierra. Morales y el MAS triunfaron en las elecciones de 2005 y desde entonces han gobernado a través de un autodenominado gobierno de movimientos sociales. Aunque el MAS se ha mantenido a través de consistentes victorias electorales, en parte ello ha sido posible por cambios e interpretaciones constitucionales que permitieron las sucesivas reelecciones de Morales. Por consiguiente, en cierto modo el período se ha caracterizado por la creciente consolidación de un modo de gobierno de partido dominante/líder dominante¹¹.

Ideológicamente, el gobierno de Morales rechaza las modalidades neoliberales de organización económica y social, y está comprometido con una forma de

¹¹ En febrero de 2016, los bolivianos volvieron a votar sobre una propuesta para permitir a Morales postular a la Presidencia una tercera vez, lo que potencialmente habría extendido su mandato hasta el año 2025. La votación por el «No» se impuso con 51,3% contra el 48,7% de los electores, lo que indica un potencial retorno a una forma de acuerdo clientelista competitivo, aunque parece probable que Morales se presente como candidato de todas maneras.

desarrollo liderado por el Estado que combina ideales tanto nacionalistas como socialistas. La administración Morales marca el período de gobierno más estable en el país desde las dos primeras décadas del siglo XX. Dicha estabilidad se afirma principalmente en un acuerdo entre la mayoría de los movimientos sociales nacionales, pero también con ciertos intereses capitalistas privados (elites de agricultores de las tierras bajas) que han podido seguir operando de maneras que les permiten obtener considerables ganancias. Sin embargo, las históricas elites políticas del oriente del país han estado completamente excluidas de este acuerdo, dado que, también similarmente al período liberal, el acuerdo está centrado políticamente en la sierra.

Tabla 3.1
Periodización de acuerdos políticos en Bolivia: 1899-2016

Período	Caracterización de coa- lición de gobierno	Tipo de régimen político	Configuración de orga- nizaciones políticas	Ideología general de desarrollo	Modos de inclusión en industria extractiva
1899-1935	Partido único/ barones del estano	Multipartidario	Orden de acceso limitado, control de elite caracterizado por el caudillismo	Modernización	Empleo en minas
1936-1952	Pactos de elite fluidos con fuerte presencia militar	Militar y multiparti- dario	Acceso limitado; surgen nuevas elites militares y de clase; se desmoronan viejas elites	Nacionalismo de recursos	Empleo en minas
1953-1984	Partido único/corpo- rativista seguido por dictaduras militares (en pactos con diferentes sectores)	Militar y multiparti- dario	Clientelista competitiva con presencia militar	Nacionalismo-popu- lismo/ modernización	Empleo en minas
1985-2002	«Pactos democráticos» elegidos entre elites regionales y sectoriales	Multipartidario	Clientelista competitiva	Neoliberalismo	Acceso a áreas de mine- ría (cooperativas)
2003-2016	MAS y el gobierno de los movimientos sociales	Multipartidario	Política electoral con partido dominante/líder dominante de facto	Transformación y redistribución a cargo del Estado	Propiedad estatal; tribu- tación y redistribución mediante transferencias sociales; propiedad de cooperativas mineras

Por consiguiente, en cada uno de estos cinco períodos (resumidos en la tabla 3.1) resulta evidente que los acuerdos políticos en general no pueden discutirse independientemente de la extracción de minerales y (posteriormente) de hidrocarburos, dada la abrumadora significancia económica y política de estos sectores. Las interacciones entre acuerdos políticos y recursos naturales a través de estos períodos se discuten con más detalle en las dos secciones siguientes: minería en la sección 3.3 e hidrocarburos en la sección 3.4.

3.3 Minería y política: el largo recorrido de oligarcas a cooperativas

3.3.1 De la minería privada oligárquica al desanudamiento de la minería nacionalista de recursos

Desde fines del siglo XIX hasta después de la Segunda Guerra Mundial, la extracción de minerales en Bolivia estuvo dominada por un pequeño grupo de familias de la elite boliviana, inicialmente vinculadas a la minería de plata (conocidos como los «patriarcas de la plata») y luego reemplazados a inicios del siglo XX por familias vinculadas a la extracción del estaño (los barones del estaño)¹². Estas familias fueron ganando creciente dominio sobre la economía y la política nacionales, aunque de maneras ligeramente distintas: si bien las primeras en ocasiones ejercían control directo sobre la Presidencia, las segundas lo hacían indirectamente y tras bambalinas a través de la llamada «rosca»¹³, y de abogados y políticos a quienes controlaban (Mesa, Gisbert & Mesa, 1998). Al mismo tiempo, el surgimiento del estaño como un producto valioso llevó a la aparición de nuevas elites mineras, cuya actitud era a la vez más empresarial y más liberal que la de las elites de la plata. Lo que es más importante, el estaño también provocó un cambio en la política boliviana en tanto el Partido Liberal (centrado en la actividad de extracción del estaño) y los intereses regionales basados en La Paz exigieron la creación de un sistema federalista, una mayor distribución de

¹² El enfoque de este capítulo se extiende de finales del siglo XIX al presente en relación con el sector minero y desde inicios del siglo XX al presente para el sector de hidrocarburos. En el período inmediatamente posterior a la independencia (1825-1841), Bolivia continuó participando en circuitos de comercio global dominados por los intereses mineros extranjeros peruanos. Más avanzado el siglo, el sector pasó a ser dominado por compañías chilenas y británicas, las cuales fueron muy influyentes respecto al gobierno liberal, particularmente en términos de presionar por la construcción de ferrocarriles. Desde finales de la década de 1840 hasta 1880, Bolivia estuvo gobernada por una serie de caudillos militares, lo que devino en violencia política y anarquía, aunque Klein (2011) resalta que las instituciones sociales y políticas de la Colonia persistieron hasta la década de 1880.

¹³ «Rosca» es un término que refiere al círculo interno del poder.

las ganancias, y más autonomía respecto al gobierno del Partido Conservador en Sucre¹⁴.

La producción de estaño estuvo dominada por tres productores en Bolivia: Simón Patiño, los Aramayo y los Hochschild. Entre ellos, el más famoso e importante fue Patiño, un hombre que se hizo a sí mismo, llegando a ser el hombre más rico de Bolivia y del continente, a pesar de haber nacido en la pobreza. En su apogeo, el imperio del estaño de Patiño controlaba el 10% de la producción y el 80% de las fundiciones de estaño en el mundo (Capriles Villazón, 1977; Granados, 2015). Patiño también jugó un papel importante, aunque controvertido, en la Guerra del Chaco al prestar dinero y donar aviones al gobierno boliviano para contribuir a las acciones bélicas¹⁵. Los Aramayo descendían de una antigua familia que extraía plata y tomaron parte activa en el sector minero hasta las reformas de 1952, mientras que los Hochschild, familia de inmigrantes judíos europeos, eventualmente dejaron Bolivia para desarrollar sus intereses en minería en otras partes de América Latina¹⁶. El estaño cimentó la importancia de La Paz y la centralidad del altiplano en la política boliviana, y la nueva elite del estaño ejerció una enorme influencia sobre la inversión en infraestructura y las políticas fiscales. Los barones también se favorecieron del auge de las materias primas entre 1922 y 1929, en el cual los precios del estaño crecieron significativamente, al igual que la demanda internacional y la producción.

El auge del estaño impulsó la creciente deuda del gobierno, que se quintuplicó entre 1900 y 1922 en tanto el Estado solicitó préstamos para invertir en redes ferroviarias para apoyar al sector, pero no llegó a imponer tributos significativos sobre la actividad en las minas hasta la década de 1920. Surgieron disputas entre las elites nacionales y regionales respecto a inversiones públicas en vías ferroviarias, carreteras y otro tipo de infraestructura pública. La incapacidad de las elites

¹⁴ Tras la Guerra Federal de 1899 entre los liberales centrados en La Paz y los conservadores establecidos en Sucre, prevaleció en Bolivia la política liberal hasta el golpe de Estado de 1921. El acuerdo de la posguerra transfirió la mayoría de las funciones de gobierno a La Paz, pero retuvo el sistema unitario y el control de la elite sobre la política. La cuestión sobre dónde establecer la capital del país retornó al debate político nacional durante el proceso de la Asamblea Constituyente de 2006-2007, lo que reflejó tensiones longevas e irresueltas entre regiones.

¹⁵ Sin lugar a dudas, la influencia de Patiño fue inmensa, respaldada por su enorme fortuna personal y el éxito de sus empresas internacionales. Para conocer una perspectiva interesante sobre el papel de Patiño durante la Guerra del Chaco, véase *Página Siete* (2013).

¹⁶ Patiño había consolidado su poder económico global en la época de la Primera Guerra Mundial —mucho antes que los Hochschild (quienes lo hicieron después de la Gran Depresión)— mientras que los Aramayo nunca tuvieron una participación tan considerable de la economía del estaño, aunque su poder económico se remontaba mucho más atrás, hasta mediados del siglo XIX.

económicas y políticas para ponerse de acuerdo sobre cómo diversificar la economía, combinada con una cada vez mayor dependencia respecto a las ganancias de la extracción de estaño para financiar el gobierno no solo reforzaron la reducida base de la economía boliviana, sino que también alimentaron las disputas entre las esferas nacional y subnacional sobre presupuestos, atrofiaron el desarrollo institucional, e hicieron fracasar la búsqueda de iniciativas más amplias de desarrollo (Orihuela & Thorp, 2012, pp. 32-33).

Al mismo tiempo, en la medida en que la elite del estaño ejercía un significativo control sobre el capital y la política¹⁷, el período se caracterizó por una creciente organización de la fuerza laboral en las minas y de los pueblos indígenas, una serie de huelgas (una de las cuales concluyó en la pasmosa masacre de Uncía, en 1923) y una creciente inestabilidad en los pactos transados entre intereses mineros luego de la Depresión¹⁸. El gobierno necesitaba más ingresos por impuestos para cancelar onerosos préstamos, que incluían aquellos incurridos para construir la infraestructura en apoyo del sector minero, y para la década de 1920 había conseguido implementar una suerte de sistema tributario, así como una Comisión Fiscal Permanente, «la cual analizó exhaustivamente los libros de las compañías mineras y tuvo éxito en recaudar significativos montos de muchas de ellas en impuestos atrasados» (Contreras, 1993, p. 11). Mientras tanto, un auge de los precios del estaño entre 1922 y 1929 terminó con el colapso de los mercados mundiales tras la Depresión de 1929. Este contexto conllevó a que el gobierno introdujera un sistema para distribuir cuotas de exportación entre compañías mineras, el cual las enfrentaba mutuamente y debilitaba su gremio nacional. Finalmente, pese a disfrutar de un acuerdo político relativamente estable, el período se caracterizó por su decepcionante desempeño en cuanto a desarrollo. Dado el explosivo crecimiento de la economía del estaño, Contreras sostiene que:

[L]a industria de la minería no fue el gran «motor de crecimiento» que pudo haber sido para el desarrollo de Bolivia, [principalmente debido a] (i) la incapacidad gubernamental para obtener mayores tributos de la industria minera, particularmente durante las primeras décadas, junto con el uso ineficiente del ingreso que fue generado; y (ii) el factor de que las principales compañías mineras, tras obtener grandes ganancias, no invirtieron en el país (1993, p. 8).

¹⁷ Otros autores sugieren que el sector agrícola también ejerció un significativo control sobre la política pues contaba con una presencia mayoritaria en el Parlamento (Gallo, 1991).

¹⁸ Sobre las historias de larga data de resistencia y lucha indígena y campesina, véase Gotkowitz (2008).

Estos fueron, sin duda, factores importantes, aunque también es cierto que la minería no fue un motor de crecimiento en décadas posteriores cuando los impuestos fueron mayores y que la relativa escasez de oportunidades de negocios en Bolivia puede haber sido un factor en la decisión de los mineros para no invertir en el país. Cualquiera que sea el caso, en muchos aspectos es el fantasma de esta decepción en cuanto a desarrollo lo que pende sobre el gobierno del MAS, en la actualidad, cuando negocia cómo manejar considerables pero inestables ganancias de recursos, esta vez procedentes del gas natural, y busca convertirlas en un cambio social y un desarrollo duraderos y significativos.

Estas dinámicas se desplegaron en el contexto de un reto estructural más serio: el creciente aislamiento del país y los limitados pronósticos de desarrollo económico tras la pérdida de su territorio costero en la Guerra del Pacífico (1879-1883), y las limitaciones impuestas a partir de los acuerdos de paz posteriores¹⁹. De muchas maneras, Bolivia nunca se recuperó por completo de la pérdida de sus puertos en el Pacífico, y ello ciertamente limitó la expansión de la minería y de otras inversiones en el altiplano, al mismo tiempo que contribuyó al eventual giro del país hacia el oriente en busca de crecimiento económico y desarrollo²⁰.

Tras la Gran Depresión y las crisis en el sector del estaño de la década de 1930 y de la era pos-Segunda Guerra Mundial, el sector minero ingresó en una profunda depresión (Whitehead, 1972). La viabilidad de la producción agroganadera y minera en el altiplano fue puesta en duda. El gobierno, que ya había empezado a apoyar la colonización de las tierras bajas orientales y la promoción de la agricultura comercial, redobló sus esfuerzos. El apoyo provenía de la Comisión Bohan, una misión del gobierno de los Estados Unidos enviada a Bolivia en 1941-1942 para ayudar a redactar un plan estratégico para el desarrollo y la cooperación económicos. Además de respaldar la expansión de un sector agrícola comercial moderno, el «Plan Bohan» invocaba un mayor desarrollo de los recursos de hidrocarburos en los departamentos orientales que habían sido descubiertos y desarrollados por la empresa Standard Oil de Nueva Jersey en la década de 1920

¹⁹ Desde su independencia en 1825, Bolivia perdió más de la mitad de su territorio debido a la guerra y a tratados mal negociados con países vecinos conflictivos —un reflejo más de una elite fragmentada y de la debilidad crónica del Estado central—.

²⁰ Fernando Molina sostiene que los patrones históricos de actividad económica, combinados con limitaciones geográficas, forzaron a las regiones de Bolivia a buscar la integración a los circuitos globales y al desarrollo económico a través de diferentes ejes. El altiplano miraba hacia la costa del Océano Pacífico —aunque ello se complicó con la pérdida del acceso a sus puertos en dicho océano— mientras que la región del sur-oriental miraba hacia Asunción y Buenos Aires, y al nordeste hacia la selva amazónica y la Costa Atlántica de Brasil (2008, p. 5).

y luego nacionalizados en la década de 1930. La producción de hidrocarburos se revitalizó mediante la inversión privada para generar las ganancias necesarias para financiar al gobierno y reemplazar el ingreso perdido de un sector minero en declive. El plan fue acogido por las elites políticas del oriente y no encontró objeción por parte de las elites de otras regiones. Asimismo, sirvió para orientar la asistencia estadounidense al desarrollo en Bolivia durante décadas, aunque hicieron falta sesenta años y otra ronda de privatizaciones para que el componente de hidrocarburos de esta visión llegara a buen término²¹.

Mientras los planificadores de desarrollo y algunas elites se enfocaban en el oriente del país, los trabajadores mineros se estaban tornando cada vez más organizados y militantes, con vínculos más estrechos con partidos políticos — tanto de la extrema izquierda como de la emergente (centrista) MNR—. Esta fuerza significó para los trabajadores la conquista de una serie de dispositivos legislativos favorables, los cuales también tuvieron el efecto de incrementar los costos de producción de las minas. Las luchas entre los dueños de las minas y los trabajadores se agudizaron cada vez más, lo que incluyó la masacre de mineros en huelga en la mina Catavi, de Patiño, en 1943. A ello siguió inmediatamente la creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) en 1944, que posteriormente invocó una mayor militancia y la captura de las minas a través de la «Tesis de Pulacayo», de tendencia trotskista, en 1946.

La FSTMB, y en especial elementos más radicalizados como las milicias mineras del estaño procedentes del altiplano, cumplieron un papel importante en la revolución del MNR de abril de 1952, la cual se convirtió en la primera revolución «nacional-popular» de América Latina pos-Segunda Guerra Mundial (Hylton & Thomson, 2005, p. 42). Una coalición de estos grupos mineros, reformistas de clase media concentrados en las ciudades, estudiantes radicalizados y trabajadores de La Paz, dio paso al gobierno del presidente Paz Estenssoro, quien promovió una ambiciosa y amplia agenda de reformas. Estas reformas buscaban el fin definitivo de los privilegios y el poder oligárquicos, lo cual requería, entre otras cosas, separar a la oligarquía de la propiedad de los recursos naturales a través de una reforma agraria y de la nacionalización de las minas. Las ideas y discursos activados en este período reforzaban la centralidad de la industria extractiva en el proceso

²¹ Además de expandir la producción de hidrocarburos, el Plan Bohan invocaba la inversión en ductos para conectar los yacimientos petroleros (y luego los gasíferos) con mercados en Argentina y el norte de Chile. La idea de que Bolivia sirviera como un núcleo de producción de energía para sus vecinos más grandes estuvo en el centro del auge del gas natural (y del conflicto resultante) entre 1995 y 2005.

y el imaginario de desarrollo económico del país, con efectos que se sienten hasta el presente²².

El Estado nacionalizó únicamente las minas de los oligarcas del estaño (Patiño, Hochschild y Aramayo) en tanto estos eran considerados antipatrióticos y responsables por la debilidad económica de Bolivia. Los barones del estaño trataron de establecer operaciones conjuntas con el Estado, pero su propuesta fue rechazada. Eventualmente, el Estado asumió el control del 80% de la producción de minerales (véase Contreras, 1993). El gobierno del MNR creó la Comibol para administrar estas minas recientemente nacionalizadas e introdujo el concepto de cogestión de las minas con los trabajadores de estas. Mientras tanto, en ausencia de fuerza de oposición alguna, y bajo presión del gobierno de los Estados Unidos, el sector de hidrocarburos se reabrió a la inversión extranjera.

La revolución de 1952, al mismo tiempo que trastocó efectivamente al antiguo régimen, también remodeló profundamente las interacciones entre campesinos-indígenas-trabajadores y el Estado boliviano. El gobierno declaró que todos los trabajadores rurales eran campesinos y procedió prontamente a crear una densa red de sindicatos rurales (vinculados inicialmente a las haciendas expropiadas, pero luego a comunidades más tradicionales —especialmente en el altiplano—). Los sindicatos rurales se convirtieron en un vehículo para que las poblaciones rurales obtuvieran acceso a servicios y programas del gobierno, entre ellos los recientemente creados programas de provisión de alimentos auspiciados por la asistencia internacional²³. Se cimentaron lazos corporativistas entre el Estado y el campesinado que perdurarían mucho más allá de la vigencia del MNR en el gobierno, y que reaparecieron de manera destacada en el período del MAS/presidente Morales. A partir de este momento, el campesinado se convirtió en un actor central de la política boliviana. Las dictaduras militares que siguieron inmediatamente al gobierno del MNR se apresuraron a institucionalizar la alianza bajo la forma del Pacto Militar-Campesino.

Tras el derrocamiento del gobierno del MNR en 1964 por parte de René Barrientos, la política formal ingresó a un período de inestabilidad hiperpolítica descrito por James Dunkerley como una «continuidad de rupturas» (2007, p. 114).

²² Por ejemplo, muchos de estos sentimientos nacionalistas respecto a los recursos naturales de Bolivia siguen resonando en publicaciones del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (CO-DEPANAL), entre otros espacios.

²³ La cooperación internacional provenía casi exclusivamente de los Estados Unidos y es precisamente durante este período que la opinión de dicho país empezó a influenciar la política interna en Bolivia.

En el transcurso de un período de 18 años subieron al poder 14 gobiernos, casi todos ellos militares y muchos mediante el siempre presente «golpe de Estado». Eran frecuentes las violaciones a los derechos humanos y se arraigó una cultura de violencia e impunidad²⁴. Significativamente, bajo el autoritarismo, la derecha conservadora tendía a forjar alianzas con los regímenes militares, mientras que la izquierda progresista buscaba alianzas con los mandos más progresistas al interior de las Fuerzas Armadas. Al no existir partido político alguno que reuniera la fuerza suficiente para impugnar al gobierno militar, las lealtades partidarias tendían a ser fluidas y pragmáticas (2007, p. 118). El manejo económico era deficiente y el sector minero quedaba afectado por la represión de los sindicatos, pero también debido a la ausencia de toda estrategia para invertir en la Comibol o para fortalecerla.

Profundas divisiones al interior de las Fuerzas Armadas llevaron, en última instancia, al retorno a una (débil) coalición política civil, elegida inicialmente en 1980, pero impedida de asumir el poder hasta 1982. El retorno a un gobierno civil coincidió con el surgimiento de la crisis de la deuda en América Latina, el Tesoro Público vacío y una ciudadanía agitada. Cuando inició la crisis social, Víctor Paz Estenssoro, el presidente que había liderado la revolución de 1952 y quien ahora cumplía el papel de anciano estadista, fue llevado al cargo en 1985. Paz Estenssoro anunció prontamente un programa de estabilización que incluía un paquete de medidas de emergencia económica para contener la hiperinflación. Los aprietos en que se encontraba el país se complicaban debido al dramático colapso de los mercados del estaño en 1984 y la resultante crisis de la extracción de ese metal, fuente clave de empleo rural y de ingresos derivados de su exportación. Entre las medidas adoptadas para reducir el gasto público y abrir la economía a la competencia externa, la compañía minera nacional Comibol fue «descentralizada» en una serie de unidades regionales y se introdujo una política de relocalización²⁵. Se despidió a casi el 80% de la fuerza laboral de la Comibol, compuesta

²⁴ Durante gran parte de este período, los países vecinos de Bolivia estaban también gobernados por dictaduras militares en las cuales la represión, la tortura y la violencia contra la población civil eran moneda corriente. Sin embargo, a diferencia de sus vecinos, no existía en Bolivia un movimiento subversivo izquierdista organizado y el nivel de violencia política era significativamente menor que en los otros países.

²⁵ En contraste con Comibol y el sector minero, las medidas económicas draconianas fortalecieron las operaciones de la agencia nacional de hidrocarburos, YPFB, mediante la liberalización de los precios que pagaban los consumidores. Como resultado de ello, la contribución de la agencia al Tesoro Nacional se incrementó de un 12,7% de los ingresos públicos totales en 1983 al 56,7% en 1986 (Dunkerley, 2007, p. 152). Fue en este punto que el sector de hidrocarburos definitivamente

mayoritariamente por mineros indígenas de la sierra. La FSTMB se opuso a los cierres de operaciones y negoció con el Estado para mantener la producción en ciertas localidades. Pero esta vez, las huelgas y los bloqueos de carreteras —la táctica preferida en tantos conflictos anteriores con el Estado— no sirvieron para persuadir al gobierno. Con escasa capacidad para negociar, las familias rurales se dirigieron a los asentamientos urbanos en El Alto y en Cochabamba, al Chapare para cultivar hoja de coca y, aún más allá, hasta Argentina y Brasil. Este éxodo del sector minero ha tenido profundas implicancias para el panorama social y político boliviano, como se apreció en la capacidad de los exmineros para organizar las Juntas Vecinales en la vanguardia del conflicto conocido como la Guerra del Gas, en 2003 y, más recientemente, en el papel de las familias de colonizadores (muchos de ellos exmineros de la sierra) en el conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) en 2012²⁶.

No todas las familias abandonaron la minería, sin embargo, y un número importante de ellas negociaron con el Estado para obtener concesiones y equipos para continuar con actividades mineras a pequeña escala como cooperativas organizadas. No fue este un nuevo acuerdo institucional; las cooperativas mineras habían existido desde hacía mucho en la sierra, particularmente en el departamento de Potosí. Desde épocas coloniales, los mineros practicaban el sistema llamado *kachi*, acuerdo por el cual se permitía a los mineros ingresar a ciertas áreas de la mina y trabajar de manera independiente, así como compartir el valor de los minerales que producían²⁷. La práctica subsistió en el siglo XX y se consolidó en épocas de crisis económica. Los analistas actuales aún afirman que el surgimiento del sector de cooperativas está vinculado a la antigua práctica del *kachi* y a la legalización estatal de la minería independiente mediante las medidas introducidas

reemplazó al estaño y lideró la economía nacional en función de la proporción de ingresos públicos totales y del total de exportaciones.

²⁶ Este conflicto se desencadenó debido a los planes del gobierno de construir una carretera que atravesaría el área del TIPNIS, que ostenta una designación tanto de territorio indígena como de área protegida. Algunos partidos suponían que la carretera beneficiaría a los agricultores colonizadores (e incluso a los cocaleros) en las tierras bajas y que también ayudaría a la expansión de los hidrocarburos al interior del TIPNIS. Aunque resultan complejas las posiciones e identidades asumidas en relación con el conflicto, en un sentido muy amplio, los grupos indígenas de tierras bajas tendían a protestar contra la carretera, mientras que los colonizadores y cocaleros la favorecían. En última instancia, el conflicto se tornó violento y, de hecho, se convirtió en la primera vez en que el gobierno de Morales fue visto haciendo uso de la violencia indiscriminada policial y militar en contra de la población.

²⁷ La primera cooperativa minera se remonta a Potosí, en 1929, cuando se organizó la asociación Palliris K'ajcha Libre, que luego se transformaría en la Sociedad Cooperativa K'ajcha Libre.

por Gonzalo Sánchez de Lozada, ministro de Planeamiento e implementador del programa de estabilización (Poveda, 2012; Francescone & Díaz, 2014). En retrospectiva, el reconocimiento y el respaldo por parte del gobierno al sector de cooperativas podrían ser vistos como una salida de paso —una solución pragmática para un problema inmediato—. Ciertamente, no fue parte de una visión de desarrollo de largo plazo del sector minero ni un intento de incrementar el acceso popular a los recursos minerales. La organización de cooperativas, así como la transferencia de concesiones y equipos para fines de explotación, resolvieron al menos en parte la cuestión inmediata de qué hacer con las familias mineras. Así también se complementaba el plan más amplio del gobierno de reabrir el sector minero al capital extranjero, con la esperanza de revitalizar una industria que había estado moribunda durante largo tiempo, entre otras razones, para satisfacer los intereses personales del Presidente (Hindery, 2013a; Kaup, 2013)²⁸.

3.3.2 Surgimiento del cooperativismo y retorno de la minería privada de gran escala

Aunque muchos actores subalternos de la política boliviana han cobrado visibilidad y fuerza durante los últimos treinta años, la trayectoria de las cooperativas mineras resulta tremendamente llamativa: de ser una asertiva facción excluida se convirtieron en actores prominentes en el acuerdo político actual. Una de nuestras fuentes, ex-representante de la Asamblea Legislativa Plurinacional por el departamento de Potosí, señaló en una entrevista:

²⁸ Gonzalo Sánchez de Lozada se desempeñó como ministro de Planeamiento y Coordinación y (con el apoyo de Jeffrey Sachs) fue el arquitecto del programa de ajuste estructural del gobierno de Paz Estenssoro de 1985-1989. Posteriormente, fue elegido Presidente (1993-1997) e introdujo una serie de amplias reformas, entre ellas, las iniciativas de privatización conocidas como capitalización. Fue elegido nuevamente en 2002, pero no concluyó su mandato, pues crecientes protestas sociales en respuesta a las políticas económicas, a la «transnacionalización» de los recursos naturales de Bolivia y a controvertidas políticas de erradicación de cultivos de drogas desencadenaron enfrentamientos cada vez más violentos entre el Estado y los movimientos sociales. Figura muy polémica de la política boliviana, Sánchez de Lozada formó parte de la elite minera. Fue fundador y propietario de la Compañía Minera del Sur (Comsur), la cual operaba varias minas importantes, como la mina Porco, en Potosí, y la mina Don Mario, en la Chiquitania de Santa Cruz. Para conocer una perspectiva crítica de las reformas económicas que implementó, véase Kaup (2013) y Hindery (2013). Ambos autores sostienen que sus reformas beneficiaban sus intereses financieros personales. Kaup señala, además, que sus gobiernos fortalecieron el poder de los intereses mineros privados (y el poder de las elites de La Paz), al mismo tiempo que neutralizaban efectivamente los cuestionamientos de las elites regionales y agroindustriales a la autoridad del Estado central.

Las cooperativas siempre han hecho pactos: con gobiernos neoliberales del pasado, con el MIR, con la ADN [Acción Democrática Nacionalista], con el MNR y la NFR [Nueva Fuerza Republicana], a fin de tener acceso a concesiones mineras y beneficios. Antes del MAS, las cooperativas tenían esos pactos. Las cooperativas mineras estaban en contra de la Asamblea Constituyente [para reformar la constitución] y marcharon en oposición con dinamita en la mano. Hoy, después de oponerse a la nueva constitución, las cooperativas son ahora *los* aliados políticos trascendentes de este gobierno, no la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, no la COB. Es la Federación Nacional de Cooperativas de Bolivia [Fencomin] y sus afiliados departamentales y regionales quienes forman parte de esta alianza política.

El surgimiento de las cooperativas mineras ha producido impactos de gran envergadura sobre el desarrollo del sector minero en Bolivia (Francescone, 2015). Ello se evidencia en la significativa influencia que ejercieron para modelar las políticas, prácticas y gobernanza del sector en la nueva Ley Minera de mayo de 2014. El sector es, asimismo, uno de los aliados más cercanos del gobierno del MAS/Morales, por cuanto se puede confiar en ellos para movilizar su abultado número de asociados (estimado en más de 100.000 familias), lo que eclipsa la importancia del aliado histórico del Estado, la FSTMB²⁹. En reconocimiento de su fuerza política, un exministro de Minería nos explicó que la administración del MAS/Morales creó tres viceministerios y le asignó un puesto de viceministerio o ministerio a cada sector clave: el sector de las cooperativas, la FSTMB y los mineros privados de mediana escala. Más aún, un representante del sector de las cooperativas fue nombrado Ministro en 2013, aunque luego fue reemplazado en medio de las negociaciones referidas a la nueva Ley Minera en favor de una figura más conciliadora no vinculada a un sector minero particular (entrevista con un exministro de Minería, agosto de 2014).

Para asegurar su apoyo incondicional, las cooperativas mineras reciben un tratamiento altamente favorable que a veces es mejor que el recibido por los mineros de la FSTMB que trabajan para Comibol. Tal situación no pasa desapercibida para estos últimos, quienes han visto disminuir su fuerza tanto a nivel político como en números, como en el caso del conflicto minero Huanuni de 2005³⁰. Según un exministro de Minería, los mineros de cooperativas pagan

²⁹ En una entrevista con los autores, Rolando Jordán (2 de julio de 2012) se refiere a las cooperativas mineras como un «poder político y social intocable», y vincula su surgimiento con la relocalización y la política de acomodo implementadas bajo el gobierno de Sánchez de Lozada.

³⁰ El 5 y el 6 de octubre de 2006 estalló un sangriento conflicto entre dos grupos rivales de mineros, lo cual acabó con cualquier percepción de estabilidad en dicho sector bajo el gobierno de Morales.

únicamente las regalías mineras, lo que equivale al 5%-7% del valor total de su producción. Ellos no pagan el IVA (impuesto al valor añadido) y están exceptuados de otros costos (sociales) adicionales que las compañías mineras privadas y la Comibol están obligadas por ley a cubrir. Las cooperativas más pequeñas y menos organizadas no aportan al sistema de pensiones (aunque las cooperativas más grandes y mejor organizadas sí lo hacen). Las cooperativas no están obligadas a presentar una licencia ambiental por sus actividades ni a cumplir con otros requisitos ambientales³¹. La nueva Ley de Minería de 2014 también estipula préstamos de bajo costo, asistencia técnica y beneficios sociales para el sector de cooperativas.

El sector de cooperativas también goza de tratamiento preferencial en términos de recibir concesiones de áreas en las cuales trabajar, práctica que parece estar en contradicción con una agenda explícita del gobierno de consolidar una economía minera estatal. En un contexto sumamente fluido, las cooperativas tratan de obtener acceso a las minas a través de dos rutas. La primera involucra solicitar concesiones a Comibol, lo cual se puede realizar a través de la violenta ocupación de una operación minera (privada o estatal) para forzar al gobierno a concederles más áreas para trabajar. La segunda táctica involucra un enfoque más colaborativo, en el cual intereses mineros privados subcontratan a cooperativas para trabajar en áreas específicas o llevar a cabo algunas tareas, como en el caso de la mina San

Unos 4.000 trabajadores mineros vinculados con las cooperativas se liaron a golpes con unos 800 trabajadores estatales (FSTMB) por el control de las vetas más ricas de la mina Pokasoni Hill. Comibol empezó a operar la mina luego de que una empresa privada fue obligada a devolver su concesión al Estado boliviano. Walter Villarroel, el primer ministro de Minería nombrado por Morales y exminero de cooperativas en la mina Huanuni, respaldó la posición de las cooperativas. Incapaz de negociar un acuerdo con Comibol, el ministro invocó a las cooperativas a apoderarse de la mina. Dieciséis mineros terminaron muertos y docenas más resultaron heridos. El gobierno intervino en favor de Comibol mediante la nacionalización de la mina, la incorporación de los mineros de las cooperativas a Comibol y la abolición de la cooperativa. La decisión, sin embargo, poco ayudó para fortalecer a Comibol o a los mineros sindicalizados. Desde entonces, los mineros de cooperativas han continuado con la amenaza de invadir minas —o las han llevado a cabo—, con lo que han forzado a Comibol a otorgarles áreas para trabajar (véanse Espinoza Morales, 2010; Stein, 2010).

³¹ En julio de 2014 un derrame en Potosí que involucraba a una mina, propiedad de una cooperativa, envió miles de galones de productos químicos tóxicos a un arroyo cercano a la mina y eventualmente al Río Pilcomayo. Una entrevista realizada con el entonces Ministro de Minería indicaba que esta autoridad señaló en tal oportunidad que era nula la supervisión gubernamental de las operaciones de la cooperativa minera.

Bartolomé en las cercanías de Cerro Rico^{32/33}. Lo que resulta marcadamente diferente de épocas anteriores de minería es el alto nivel de conflicto social y violencia asociado con la expansión de esta actividad (Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario, 2014; Fundación UNIR, 2014). Aunque el gobierno ha tomado medidas para desalentar la violenta ocupación de minas, la presencia policial en áreas rurales resulta débil y el gobierno se muestra renuente a enviar al ejército para desalojar a los invasores. Los analistas critican al gobierno por su actuación tardía e insuficiente, y señalan el actualmente arraigado *modus operandi* de los cooperativistas (y de otros oportunistas que fungen de serlo) que ha limitado las posibilidades de desarrollar un sector minero vibrante y moderno liderado por el Estado (Espinoza Morales, 2010; Oporto, 2012).

El surgimiento del sector de cooperativas mineras resulta crucial para entender la cambiante estructura de inversión de capital y desarrollo económico, así como para interpretar los cambios en la base política del gobierno de movimientos sociales del MAS/Morales. Sin embargo, sería incorrecto sugerir que ello marca el principio del fin para la minería transnacional y la inversión privada en Bolivia. De hecho, las cooperativas contribuyen escasamente al presupuesto nacional vía impuestos o regalías. En lugar de ello, las ganancias producto de la minería provienen mayormente de una única operación, la mina San Cristóbal al sur de Potosí, que representa el 30% de todos los ingresos procedentes de la minería para exportación (CEDIB, 2013). Operada por la empresa japonesa Sumitomo, la mina produce plata, zinc y plomo. En 2011, la mina pagó US\$ 150 millones en regalías e impuestos. Las demás minas privadas de Bolivia también aportan importantes sumas en regalías e impuestos, aunque no tan grandes como San Cristóbal. Estas son minas de mediana escala con inversiones de empresas canadienses, estadounidenses, australianas y coreanas, las cuales a menudo se asocian con empresas bolivianas representadas por la Asociación Nacional de Mineros Medianos (ANMM). En años recientes, la inversión privada en el sector minero se ha estancado, en tanto únicamente las empresas con mayor tolerancia a riesgos

³² Cerro Rico es una gran montaña de forma cónica, en Potosí, que se eleva sobre el panorama circundante. Descubierta por los españoles en 1545, la mina llevó a que se fundase la ciudad de Potosí, también conocida como Villa Imperial, a los pies de la montaña. Fue la ciudad colonial más rica de las Américas y creció rápidamente hasta sobrepasar, a inicios del siglo XVII, las poblaciones de Londres y París (Brown, 2012, p. 46). Casi 500 años después, Cerro Rico sigue siendo una importante fuente de empleo para los miembros de las cooperativas mineras, mayormente indígenas, y para otros trabajadores de la agencia minera estatal que opera junto con la inversión privada.

³³ En algunos casos, como el de la mina Colquiri, el gobierno procedió a nacionalizar la mina y luego propuso la exploración conjunta entre Comibol y las cooperativas.

llevan adelante proyectos. Un funcionario de minería a nivel nacional entrevistado señaló que, de manera privada, el gobierno promueve la inversión extranjera en la minería, aunque su mensaje público resulta más antagonista (entrevista con el viceministro de Minería, 2013).

Según la Ley de Minería de 2014, el gobierno boliviano convertirá todas las concesiones mineras existentes en contratos conjuntos con Comibol, con el objetivo de reafirmar (siquiera de manera simbólica) la soberanía sobre los recursos naturales del país y para disuadir la especulación³⁴. De los diversos actores en el sector, la Comibol, la FSTMB y la ANMM son las que tienen más que perder. En el caso de Comibol, el gobierno se ve obligado a ceder su plan de forjar un sector minero estatal moderno y dinámico, y a enfocarse, en cambio, en atraer capital extranjero (cuando ello es posible) y a perseguir iniciativas para explotar e industrializar el mineral de hierro (vía el Proyecto Mutún en el departamento de Santa Cruz) y litio (vía una inversión conjunta en Potosí). Ambos son proyectos de largo plazo que tienen el potencial de reformular radicalmente la industria de minería en Bolivia. Sin embargo, requieren una enorme inversión en el curso de un largo período de tiempo y el gobierno del MAS/Morales no ha demostrado la capacidad de negociar contratos que puedan respaldar el desarrollo de reservas de mineral de hierro y litio. Mientras tanto, la FSTMB ha sido desplazada por un liderazgo más asertivo y militante de las cooperativas, que ha obtenido importantes concesiones otorgadas por el gobierno. Aunque sigue siendo un aliado importante como movimiento social, su papel relativamente irrelevante en la negociación de la nueva Ley de Minería sugiere una trayectoria muy diferente para Comibol y un papel político menos visible para los trabajadores mineros sindicalizados. Finalmente, las compañías mineras de mediana escala tendrán que negociar complicados acuerdos con el Estado boliviano (vía Comibol), así como con las comunidades locales, las cooperativas y, en algunos casos, con las comunidades indígenas formalmente reconocidas.

3.3.3 Resumen

En esta sección, hemos demostrado que el control de la minería en Bolivia cambió de manera amplia en el transcurso del tiempo: de manos de capitalistas internacionales-nacionales pasó a capitalistas nacionales, al Estado, y luego volvió a

³⁴ En agosto de 2016 miembros de cooperativas mineras protestaron contra intentos del gobierno por recuperar el control de concesiones previamente otorgadas a cooperativas para trabajar en asociación con terceros, mayormente en minas de la ANMM, lo cual llevó al secuestro y asesinato del viceministro Rodolfo Illanes y a la deslegitimación de los dirigentes de las cooperativas mineras.

manos de capitalistas internacionales y nacionales para terminar cada vez más —y con creciente prominencia— bajo la influencia de las cooperativas. Estos cambios reflejan desplazamientos en las ideas y discursos más generales sobre desarrollo a través de los períodos de acuerdos antes planteados: del capitalismo liberal, al estatista desarrollista, al neoliberal, al estatista/nacionalista de recursos y centrado en los movimientos sociales. Este tránsito refleja la cambiante influencia y la política de los diferentes actores al interior de los acuerdos nacionales, al mismo tiempo que han ayudado a constituir a ciertos actores como particularmente poderosos. Los cambios también apuntan a las complejas relaciones entre poder económico y político: tanto para las elites mineras del siglo XIX como para las cooperativas actuales, aunque su poder económico ha sido una base para su poder político, estos actores también han hecho uso de su poder político para asegurar y realzar su poder económico. El contexto actual se caracteriza por el creciente poder de las cooperativas y por un pluralismo institucional pragmático que consiente sus demandas, pero que asimismo permite que el capital privado nacional e internacional coexista y participe ventajosamente en el sector.

Los cambios en el sector también reflejan desplazamientos en la importancia relativa de diferentes modos de inclusión a través de la minería. En períodos anteriores, las políticas mineras no eran muy inclusivas, excepto a través de la fuerza laboral. Con la creación de Comibol, en la década de 1950, se produjo la inclusión mediante la fuerza laboral que buscaba la integración tanto económica como política de los mineros, a través de la cogestión, y los mineros asumieron puestos en el aparato burocrático y también mediante programas clientelistas administrados por el gobierno, que eran financiados con las ganancias generadas por Comibol. En el período neoliberal, al menos inicialmente, hubo una inclusión limitada de cada tipo (pocos empleos y bajos ingresos por impuestos). Sin embargo, la crisis económica al momento del ajuste (1985) colocó la semilla de un nuevo modelo de inclusión. En primer lugar, la transferencia de derechos de extracción minera, por parte del gobierno a mineros desplazados organizados en cooperativas, creó la base de lo que ahora se ha convertido en un sector significativo. En este caso, lo que fue inicialmente un esfuerzo por promover una limitada inclusión económica (a través de la asignación de derechos de extracción minera) desencadenó procesos que han culminado en una inclusión política mucho mayor exigida por un sector organizado con capacidad sustancial (o *holding power*, en los términos empleados por Khan³⁵) para ejercer influencia sobre otros actores,

³⁵ El concepto de *holding power* para Khan se refiere a «cuánto tiempo puede una organización par-

elites nacionales y la naturaleza del acuerdo político nacional. En segundo lugar, el ajuste en 1985 vino acompañado por la creación del Fondo de Emergencia Social, un esfuerzo por promover la inclusión en un nivel muy elemental en condiciones de crisis. En retrospectiva, ello inició el modelo de financiamiento de protección social basada en la provisión de fondos, que se convirtió, a partir de ese momento, en un elemento central de los esfuerzos del gobierno del MAS para fomentar la inclusión³⁶.

3.4 Hidrocarburos, regionalismo y desarrollo económico

3.4.1 El auge y la desaparición del nacionalismo de los hidrocarburos

El surgimiento del petróleo como una fuente adicional de ganancias empezó en los primeros años del siglo XX, lejos de las disputas y luchas de las elites mineras y terratenientes asentadas en La Paz. Antes de este período se produjeron algunas inversiones menores, especulación y actividades exploratorias, pero no fue sino hasta 1921, cuando la empresa Standard Oil de Nueva Jersey empezó a explorar en busca de petróleo en el Chaco, que este sector generó un verdadero interés. Los primeros yacimientos puestos en operación se ubicaban en el área de Bermejo (1924), justo al norte de la frontera con Argentina, en el departamento de Tarija, seguidos por una serie de hallazgos a lo largo de la Serranía de Aguaragüe en el Chaco de Tarija (que en años recientes se ha convertido en un área de renovada exploración de gas). Se trataba de ubicaciones remotas en una región marginal ocupada por una combinación de grupos indígenas de tierras bajas, ganaderos, misioneros y campesinos indígenas vinculados a las haciendas.

El supuesto papel de las compañías petroleras en fomentar la Guerra del Chaco (1932-1935), en la cual murieron más de 50.000 soldados bolivianos, cambió la manera en que los bolivianos veían el papel del Estado en la administración y protección de los recursos naturales del país. El analista político Carlos Toranzo

particular resistir en conflictos reales o potenciales con otras organizaciones o con el Estado» y es «una función de una serie de características de una organización, que incluyen su capacidad económica para sostenerse durante conflictos, su capacidad para activar a sus partidarios para poder absorber costos, y su habilidad para activar ideologías y símbolos prevaletentes de legitimidad para consolidar su movilización y mantener el compromiso de sus miembros» (2010, p. 20, citado en Hickey, Abdulai, Izama & Mohan, 2015, pp. 47-48).

³⁶ El gobierno cuenta con tres programas de transferencias condicionadas muy populares que brindan una pensión mínima para los ancianos (Renta Dignidad), un estipendio para mujeres embarazadas y madres lactantes (Bono Juana Azurduy) y un subsidio para menores en edad escolar (Bono Jacinto Pinto).

Roca (2009) sostiene que las interpretaciones históricas de la Guerra del Chaco como una disputa por el petróleo produjeron una idea-fuerza de que el petróleo es parte de la riqueza estratégica de Bolivia, y que el Estado debe detentar el control sobre el sector de hidrocarburos. Esta idea persiste entre el público general hasta el presente y subyace al discurso del MAS/Morales³⁷.

El gobierno militar de la posguerra, instalado a través de un golpe de Estado, procedió a recuperar el control sobre los recursos de hidrocarburos del país, con la confiscación de los yacimientos petroleros que poseía la Standard Oil y, al hacerlo, estableció una idea-fuerza adicional: la de las Fuerzas Armadas como defensoras de los recursos naturales de Bolivia. En 1937, el gobierno creó una agencia nacional encargada de los hidrocarburos, YPFB. Adicionalmente, se estableció un Ministerio de Minería y Petróleo para supervisar el desarrollo de los sectores extractivos y promover un manejo moderno y técnico de los recursos del país. Durante los siguientes 15 años, la YPFB fue el exclusivo ente operador del sector y llevó a cabo perforaciones en diferentes yacimientos en el Chaco, con lo que ganó experiencia en los emergentes sectores petrolero y gasífero.

En su calidad de actor relativamente menor que aportaba modestas sumas al presupuesto nacional y con operaciones físicas en un territorio distante, la YPFB pudo crecer, desarrollar capacidad técnica y consolidar sus operaciones, por lo que permaneció relativamente libre de perturbaciones. La industria de hidrocarburos en Bolivia nunca produjo una elite nacional de petroleros y especuladores (como ocurrió en los Estados Unidos o como ya había ocurrido con la minería en Bolivia; Kaup, 2013). En lugar de ello, en la medida en que la YPFB creció, produjo un importante (aunque reducido) número de ingenieros y gerentes. Parte de este personal fue capacitado en México y, en consecuencia, conocieron la experiencia de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), mientras que otra parte recibió formación en los Estados Unidos, particularmente en Texas, y forjó lazos con compañías petroleras internacionales. Quienes trabajaron en la industria en Bolivia durante las décadas de 1950 a 1970 a menudo llegaron a ocupar puestos importantes en la burocracia central y en la gerencia de departamentos productores de petróleo, establecieron empresas de servicios técnicos dedicadas a esta industria o asumieron contratos como consultores analistas en el país y en el extranjero.

³⁷ Los historiadores generalmente concuerdan en que la Guerra del Chaco no obedeció a intereses por el petróleo (Klein, 2011) y que las tensiones al interior de las elites bolivianas fueron factores clave en la decisión de declarar la guerra a Paraguay.

En contraste con las regalías producidas en el sector minero, que eran enviadas a las arcas del Estado (las ganancias producto de la minería nunca formaron parte importante de los presupuestos departamentales), el sistema de regalías derivadas del petróleo (y posteriormente, del gas) siguieron una trayectoria diferente. El sistema fue planteado inicialmente en una legislación que databa de 1921 y luego fue reafirmado en la Ley Orgánica del Petróleo de 1938, la cual establecía que se pagaría una regalía del 11% del valor de la producción de petróleo a la región de donde este provenía. La Ley Busch de 1957 ratificó una vez más el acuerdo, aunque hubo intentos por parte del gobierno central para modificar estos pagos. Aunque el monto pagado era inicialmente modesto (en 1954 el departamento de Santa Cruz recibió solo US\$ 76.000 en regalías por la extracción del petróleo), los pagos se incrementaron rápidamente en la medida en que aumentaba la producción (Barragán, 2008). Cuando, a mediados de la década de 1950, el gobierno del MNR trató de recortar estos pagos, la respuesta fue una revuelta ciudadana regional en Santa Cruz, en la cual el Comité Cívico (un grupo de ciudadanos prominentes que intentaban ejercer presión en favor de los intereses del departamento) inició una protesta que duró dos años para recibir sus regalías del 11% para financiar su desarrollo económico (Roca, 2008). Eventualmente, el gobierno cedió ante las demandas de los rebeldes de Santa Cruz. El departamento de Tarija, un productor más modesto de petróleo, se alió con el Comité Cívico de Santa Cruz para exigir ser incluido en el mismo acuerdo y de este modo Tarija empezó a recibir también el pago de regalías por parte de la YPF directamente a las arcas del departamento (entrevista con un ex supervisor de hidrocarburos en Tarija).

Es importante señalar que estas movilizaciones sociales, organizadas por las elites políticas y económicas regionales para institucionalizar el pago de rentas derivadas de hidrocarburos a los departamentos, ratificaron otro conjunto de ideas-fuerza. La primera de estas era que las regiones productoras «tenían derecho» a recibir un flujo directo de los recursos financieros vinculados a la cantidad de hidrocarburos producidos en su territorio. La segunda idea consistía en que estos recursos eran necesarios para promover las aspiraciones de desarrollo económico de las regiones que habían sido desatendidas y perjudicadas por el excesivo centralismo de La Paz y de la sierra. Una tercera idea-fuerza era que los gobiernos regionales debían ser vigilantes contra los intentos del gobierno central para revertir las ganancias que correspondían a los departamentos³⁸. Estas ideas-fuerza

³⁸ Estas ideas fueron invocadas continuamente durante los conflictos entre Santa Cruz, Tarija y el gobierno central en 2008.

vinculadas a las rentas derivadas de la explotación de hidrocarburos han persistido durante las últimas seis décadas, han alimentado significativos conflictos sociales en años recientes y aún modelan el actual acuerdo político (pos-2003), pese a los esfuerzos del MAS y de Morales para reformar la manera en que se distribuyen y gastan las rentas derivadas de los hidrocarburos a lo largo del territorio nacional.

Bajo presión de la Embajada de los Estados Unidos, el gobierno del MNR acordó firmar el Código de Davenport, en 1956, el cual transfería potenciales áreas de producción en posesión de la YPFB a la empresa estadounidense Gulf Oil. En 1969, otro gobierno militar, liderado por el general Alfredo Ovando, reivindicó la soberanía de los yacimientos petroleros y gasíferos bolivianos con una segunda nacionalización. Dos influyentes figuras públicas del campo intelectual, Marcelo Quiroga Santa Cruz (posteriormente nombrado Ministro de Minería y Petróleo) y Sergio Almaraz (estratega de tendencia izquierdista), actuaron como asesores de Ovando. Ambos activaron efectivamente sentimientos nacionalistas-populistas que resonaron en las clases trabajadora y media urbanas, así como en los empleados y tecnócratas de la YPFB. A través de la nacionalización, el país recuperó cerca del 90% de sus reservas de gas —consideradas ilegalmente controladas por Gulf Oil—. Luego, Bolivia pudo negociar un acuerdo de largo plazo para proporcionar gas natural al mercado en expansión de Argentina. Poco después, durante la dictadura de Banzer, el sector de gas natural se expandió más aún con la posibilidad de surtir nuevos mercados en Brasil (1972)³⁹.

Sin embargo, a inicios de la década de 1990, el sector enfrentaba nuevamente una escasez de capitales para invertir en la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Con el declive de los ingresos por la extracción de estaño, la crisis de deuda en América Latina, y las limitaciones que las medidas neoliberales imponían al gasto público, las arcas de la YPFB estaban vacías (Morales, 1992). Para agravar más aún los males de la YPFB, un errático acuerdo de pagos entre Bolivia y Argentina por la provisión del gas natural significaba que la YPFB no siempre recibía los montos que se le adeudaban. Dado que el arreglo contractual permitía que Bolivia recibiese el pago «en especie», este adoptaba la forma de equipos, combustible procesado o insumos varios, entre otras cosas. Como ambos países sufrían de significativas devaluaciones monetarias y dado el mal manejo económico generalizado, el seguimiento de los envíos y pagos se volvió extremadamente complejo. Ello llevó a la tristemente célebre solución del «borrón y cuenta nueva», según la cual ambos países se rindieron ante la situación y acordaron liquidar

³⁹ Aunque las exportaciones a gran escala hacia Brasil solo se iniciaron alrededor del año 2000.

mutuamente sus cuentas volviendo a fojas cero (entrevista con un ex supervisor de hidrocarburos, departamento de Tarija)⁴⁰.

De esta manera, el período que va desde la década de 1930 a la de 1980 se caracterizó por la oscilación entre el control privado y estatal de la industria. Aunque el Estado nunca pudo fortalecer adecuadamente una compañía nacional de hidrocarburos, los líderes sociales y políticos estuvieron recurrentemente inclinados a desplegar ideas de nacionalismo de recursos debido a la desconfianza históricamente heredada hacia las compañías transnacionales. En paralelo, los actores regionales en zonas ricas en hidrocarburos se hicieron cada vez más fuertes y pudieron formular reivindicaciones de asignación de ingresos por impuestos y regalías para atender las necesidades de sus regiones. Las semillas del nacionalismo de los hidrocarburos sembradas en la década de 1960 resurgirían en el siglo XXI, una vez más en un contexto de reivindicaciones regionales para la distribución de ganancias. Sin embargo, en esta ocasión, dichos reclamos surgieron también en el contexto de un gobierno basado en un acuerdo estable con relaciones negociadas, tanto con actores que participan en el acuerdo (mayormente movimientos sociales) como con facciones estratégicas excluidas. Ello ha llevado a una mayor estabilidad en la gobernanza de los hidrocarburos, tal como se discute en la sección siguiente.

3.4.2 Regionalismo de recursos, nacionalismo de los movimientos sociales y la gobernanza del gas natural

Hacia la década de 1990, la combinación de una democracia pactada (Assies, 2004) y el acuerdo entre elites sobre el manejo económico neoliberal se hizo cada vez menos estable ante corrientes políticas nuevas y más radicales en la sierra andina, el movimiento de los cocaleros en el Chapare, y las crecientes movilizaciones de grupos indígenas de las tierras bajas en el oriente. El efecto combinado de estas distintas formas de *holding power* forzaron a los líderes políticos a abordar temas de inclusión política, económica y social. En respuesta a ello, el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) lanzó un programa de amplias reformas creando nuevos mecanismos para la participación política y la descentralización de las bases comunitarias. Estos programas se proponían apaciguar a las facciones excluidas (especialmente a las subnacionales), mientras que al mismo tiempo se profundizaban las reformas del mercado y se abrían nuevas oportunidades para la

⁴⁰ El término implicaba la liquidación de las deudas pendientes y el reinicio de la contabilidad desde cero.

inversión de capital en recursos naturales (Kohl, 2002; Farthing & Kohl, 2005). A través de una serie de nuevas leyes, el gobierno anunció la creación de 311 nuevas municipalidades con gobiernos municipales elegidos. Estos serían apoyados por comités de vigilancia ciudadana y tendrían el control sobre modestos presupuestos⁴¹. Estas nuevas municipalidades recibirían ahora un flujo directo de recursos procedentes del gobierno central —un arreglo que ha sido reafirmado y expandido bajo el gobierno del MAS/Morales—. A pesar de ello, Sánchez de Lozada no hizo esfuerzo alguno para reconocer las demandas regionales de mayor autonomía política⁴² por temor a que ello «balcanizara a Bolivia» (Roca, 2008, p. 66). Por consiguiente, este fue un intento por desarrollar un megapacto con los gobiernos municipales que permitiría al gobierno central esquivar las elites políticas afianzadas y hostiles en las capitales de departamentos⁴³. Sin embargo, en última instancia, el intento por incorporar a facciones subnacionales a través de transferencias de recursos en lugar de la delegación de facultades políticas resultó insuficiente para mantener la vigencia del acuerdo.

En general, las elites políticas y económicas respaldaron estas reformas neoliberales, aun cuando el poder de las elites de La Paz y la posición dominante de los departamentos occidentales y de la economía minera resultaban significativamente impactadas (por ejemplo, las de La Paz vieron disminuir sus puestos en el gobierno y sus fondos públicos; véase Molina, 2008, p. 7). Bolivia implementó su propia versión de la privatización de activos estatales a través de un programa de «capitalización», en el cual el gobierno retenía solo una minoría de acciones en las ex empresas estatales. La YPFB fue desagregada en varias operaciones y vendida a inversionistas extranjeros, reteniendo únicamente funciones mínimas de promoción, información y regulación. Atraídos por los términos extremadamente favorables de las operaciones, algunas de las más grandes compañías petroleras del mundo decidieron involucrarse en el sector, dado que la «liquidación» de activos de la YPFB coincidía con un auge mundial de búsqueda y activación de nuevas reservas de petróleo y gas. Numerosos estudiosos han sostenido que esta liquidación de activos del Estado constituyó un acto de traición por parte de la elite política y que, en última instancia, dio lugar a un entorno de movilización y

⁴¹ El gobierno asignó el 20% de los ingresos del Estado para las municipalidades sobre la base de la población de estas.

⁴² De hecho, las bloqueó. Un proyecto de ley sobre descentralización, redactado en 1993 por representantes de una serie de grupos sociales y políticos, fue omitido por Sánchez de Lozada. Intentos previos realizados durante el gobierno de Paz Estenssoro de 1985-1989 fueron bloqueados por la misma razón.

⁴³ Los gobiernos subsiguientes de Carlos Mesa y Evo Morales implementaron una estrategia similar.

conflicto hipersocial que eventualmente liquidaría décadas de democracia pactada en 2003 (por ejemplo, Kaup, 2013; Farthing & Kohl, 2014).

De esta manera, el desmembramiento de la YPFB puso efectivamente el control del sector de hidrocarburos en manos de empresas internacionales, las cuales pasaron a desarrollar sus proyectos en un entorno altamente fluido y competitivo influenciado por los mercados internacionales de hidrocarburos y de capitales. Hacia fines de siglo, el mercado del gas natural se encontraba en auge, y «nuevos descubrimientos» liderados por Petrobras (Brasil) y REPSOL-YPF (España) llevaron a formular proyecciones de que Bolivia se convertiría en un importante productor y distribuidor de gas natural para la región del Cono Sur (Brasil, Argentina, Paraguay y Chile). Sin embargo, es importante señalar que varios autores, así como exfuncionarios de la YPFB y geólogos bolivianos entrevistados para la elaboración de este proyecto, sostienen que la YPFB ya sabía de la existencia de estos pozos «recientemente descubiertos» y que estos figuraban en los mapas que la compañía había entregado a las empresas extranjeras en el proceso de privatización. El inconveniente fue que el régimen tributario era mucho menor para nuevos descubrimientos: 18% frente a 50% para pozos ya existentes. Ello alimentó la percepción, por parte del público, de un pillaje descarado de las empresas transnacionales, y permitió incubar un reclamo que culminó en la nacionalización de los yacimientos de petróleo y gas por parte del gobierno del MAS/Morales en 2006.

Una serie de fusiones y adquisiciones —realizadas fuera de las fronteras bolivianas— produjeron un panorama de inversionistas, especuladores y operadores que actuaban más allá del control del Estado. La percepción por parte del público, especialmente en la sierra, era que empresas e instituciones transnacionales controlaban ahora los recursos gasíferos de Bolivia (Perreault, 2006). En contraste, los líderes y elites regionales en los departamentos de Santa Cruz, y especialmente en Tarija donde se centraba el auge del gas, eran menos críticos de la presencia de empresas transnacionales y participaban activamente en la promoción de las grandes inversiones. En entrevistas realizadas con un amplio espectro de actores sociales en Tarija, la mayoría notaba que generalmente existía una reacción positiva a los proyectos de gas, como si ello significase que los ingresos departamentales se incrementarían junto con el empleo y otras actividades económicas. Dado que los petroleros (término empleado para describir a todos los trabajadores/funcionarios vinculados a las industrias del petróleo y gas) contaban con una historia de larga data en la región, y los hidrocarburos habían contribuido al desarrollo del Chaco y de la ciudad de Tarija, había menos animosidad hacia su presencia. Aun-

que había cierta oposición por parte de grupos indígenas en cuyos territorios se ubicaba gran parte de los recursos, sus movilizaciones fueron desestimadas como poco más que un intento de captación de rentas (Humphreys Bebbington, 2010).

En el resto del país, y particularmente en la sierra, la expansión de inversiones referidas a los hidrocarburos en la década de 1990 e inicios de la siguiente generó ansiedad respecto a la sensación de pérdida de riquezas, al mismo tiempo que incrementó la animosidad hacia el liderazgo político. Estallaron tensiones étnicas entre el oriente y el occidente del país. La aparición del MAS vinculado a los coca-leros en el Chapare (Cochabamba) y su abanderado Evo Morales emergían como la fuerza más coherente y organizada entre los movimientos políticos en Bolivia. El MAS lideraría la demanda de una mayor participación política y pondría fin a las políticas neoliberales. Una serie de violentos enfrentamientos entre los movimientos sociales y el gobierno en relación a la privatización de los servicios de agua en la ciudad de Cochabamba, conocidos como la Guerra del Agua, produjeron movilizaciones sociales en otras partes del país (Assies, 2004; Perreault, 2006). Desde Cochabamba, las movilizaciones callejeras se difundieron hasta el altiplano. Inicialmente, las movilizaciones sociales se centraron en la oposición a la Ley de Aguas y la eliminación de las concesiones de recursos hídricos, pero luego incluyeron el rechazo público a las políticas de erradicación de los cultivos de hoja de coca y a la propuesta para exportar gas natural boliviano a través de Chile.

Enfrentado a la difusión de la agitación social, Sánchez de Lozada llamó a las Fuerzas Armadas para que restauraran el orden. Docenas de manifestantes fueron asesinados y cientos de ellos resultaron heridos en la confrontación. Imágenes de manifestantes ensangrentados difundidas a través de los noticieros en la televisión provocaron una inmediata indignación ante el desmesurado uso de la fuerza por parte del gobierno, lo que provocó la dimisión de Sánchez de Lozada y su salida del país. Tras cerca de treinta años de un poder compartido pactado, el acuerdo político colapsó. Aunque las reivindicaciones originales detrás de la Guerra del Gas habían sido difusas, los múltiples puntos de la protesta se fusionaron en una demanda pública unificada de que el Estado recupere el control de los recursos naturales de la nación. Tal como se muestra a continuación, ello refleja, una vez más, la centralidad de los recursos naturales para la formulación (y desaparición) de los acuerdos políticos en Bolivia⁴⁴.

⁴⁴ Sobre la crisis institucional generada por la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y el colapso del proyecto neoliberal, véase García Linera (2008).

El presidente entrante, Carlos Mesa, era visto como una figura más moderada y conciliadora, y procedió a introducir una serie de reformas con el fin de calmar tensiones. Para apaciguar tanto las inquietudes de los manifestantes como las invocaciones de una mayor autonomía regional por parte del bloque de departamentos orientales (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), Mesa ofreció permitir que las regiones eligieran directamente a sus prefectos (anteriormente, estos habían sido nombrados por el Presidente)⁴⁵. Bajo el gobierno de Mesa, se promulgó la Ley de Hidrocarburos 3058, en 2005, que desde entonces se ha convertido en la base del actual pacto político. Mediante la creación de un marco para compartir los recursos financieros generados por la extracción, la ley ayudó a resolver una crisis política paralizante. La ley incrementaba los tributos con que se gravaban las ganancias de compañías extranjeras, al mismo tiempo que también expandía su distribución a un rango más amplio de sectores y grupos de interés, con importantes implicancias respecto a cómo se implementaban y sostenían diferentes proyectos sociales y políticos. Una vez más, entonces, se creó un mecanismo para permitir la formación de acuerdos políticos basados en las ganancias derivadas de los recursos naturales.

Pese a estos intentos, las tensiones continuaron estallando en todo el país, lo cual resultó en la dimisión de Mesa y en una elección especial en 2005. Morales y el MAS resultaron fácilmente elegidos en la primera ronda electoral, mediante el apoyo de una coalición de movimientos sociales, indígenas y campesinos de la sierra y las tierras bajas (sus aliados más cercanos), intelectuales urbanos, ONG, trabajadores urbanos de clase media y miembros de los sindicatos. Gran parte de la base de Morales provenía del altiplano, pero también recibió el respaldo significativo de las cada vez más numerosas comunidades de migrantes (provenientes mayormente del altiplano), en centros urbanos y de los sectores más pobres a lo largo del país (incluso en los cuatro departamentos orientales). El gobierno de Morales/MAS representó un retorno al desarrollo capitalista liderado por el Estado bajo el control de un partido político basado en los movimientos sociales. La base de su proyecto económico es una continuación de la extracción y exportación de recursos naturales (especialmente de hidrocarburos), con un sistema de redistribución a través de programas de transferencias monetarias condicionadas. La industrialización de los recursos naturales de Bolivia también forma parte de la visión más amplia del gobierno, con vistas a alterar la manera en que Bolivia participa en la economía global.

⁴⁵ El presidente Mesa dijo que él procedería a «ratificar» al ganador de la elección mediante la designación para el cargo, lo que refleja el complicado carácter de la participación política en expansión, así como su deseo de evitar cualquier problema de constitucionalidad (Roca, 2008).

Una de las primeras medidas de Morales consistió en renacionalizar los hidrocarburos en Bolivia. Mediante un decreto en el cual se hacía referencia a los Héroes Caídos del Chaco, y con el uso de la «mitología política» (véase Molina, 2011) de una guerra supuestamente librada para defender los recursos naturales de Bolivia, Morales viajó hasta los yacimientos gasíferos más importantes (operados por Petrobras) para declarar: «El gas es nuestro». Esta medida enormemente popular generó ecos en los mercados financieros internacionales, lo que categorizó a Bolivia como un mal entorno para la inversión (en clasificaciones como las elaboradas por el Índice de Riesgo Verisk Maplecroft, 2013). En términos más prácticos, la medida provocó tensiones con el más grande país vecino y consumidor del gas boliviano, Brasil. Petrobras, la empresa híbrida estatal, produce efectivamente cerca del 60% de todo el gas natural boliviano y consume alrededor del 70% de todo el gas producido en el país. Adicionalmente, Petrobras opera varios ductos importantes, y brinda asistencia y apoyo técnicos clave a YPF.

Al final, la renacionalización fue más simbólica que real, en tanto no se confiscaron los yacimientos, equipos ni infraestructura relacionada. Petrobras continuó produciendo y transportando gas natural y asegurando que los recursos financieros fluyeran a las arcas del gobierno. Lo que sí se logró con la nacionalización, sin embargo, fue el desbaratamiento de algunos de los errores más clamorosos de la capitalización. Se restableció la soberanía de Bolivia sobre los recursos naturales, se abolieron las concesiones, y se forzó a todas las compañías a suscribir contratos conjuntos con el Estado a través de la YPF. La renacionalización abordó el desequilibrio causado por el impuesto del 18% sobre nuevos hallazgos e incrementó a 50% la cuota para Bolivia correspondiente a todo pozo, nuevo o viejo. La YPF fue restablecida como la autoridad estatal responsable de la producción de hidrocarburos, se devolvió a la agencia las áreas reservadas para el desarrollo futuro, y se dispuso la restauración de su capacidad de producir y distribuir hidrocarburos. Adicionalmente, Bolivia renegoció con Brasil y Argentina el precio estipulado en el contrato para el gas natural y obtuvo una cifra más cercana a las tasas del mercado.

Como resultado, los ingresos del gobierno casi se triplicaron de la noche a la mañana, lo que inyectó una sensación, de euforia nacional, de que Bolivia había recuperado lo que por derecho le correspondía. Irónicamente, este cambio benefició a los gobiernos regionales opuestos al MAS/Morales más que a ningún otro grupo. Sin embargo, el inesperado beneficio financiero poco pudo lograr para calmar tensiones entre estas regiones orientales y el gobierno central. En lugar de ello, el cambio llevó a un conflicto cada vez más enconado. Atado de pies y

manos por un acuerdo que dejaba pocos recursos en manos del gobierno central y para sus proyectos, Morales anunció su intención de alterar los porcentajes contenidos en la Ley de Hidrocarburos 3058 y de recapturar recursos para el erario nacional. Casi de inmediato, los gobiernos regionales respondieron con amenazas de revueltas, seguidas por un «empate catastrófico» (García Linera, 2008). Los cuatro gobiernos regionales que recibían las mayores transferencias por regalías e impuestos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) movilizaron a sus bases, empezaron a redactar estatutos de autonomía y organizaron referendos departamentales para adoptar estos estatutos. Una vez más, las luchas por la distribución parecían amenazar la cohesión interna del país.

En última instancia, se evitó la confrontación cuando el gobierno central dejó básicamente intactas las transferencias de impuestos a los gobiernos regionales y más bien se enfocó en redirigir los ingresos vinculados a la mayor producción de gas hacia los gobiernos municipales⁴⁶. La combinación de una mayor producción y precios más altos incrementó las arcas departamentales y municipales, y el gobierno central efectuó un abundante despliegue de dádivas para captar apoyo hacia sus posturas. El gobierno del MAS/Morales ha podido consolidar el poder político a través de una combinación de audaces tácticas políticas y de las ganancias provenientes de los hidrocarburos. Desde la promulgación de una nueva Constitución en 2009 y la reelección de Evo Morales en 2010, las elites políticas regionales han sido mayormente doblegadas y las luchas redistributivas han sido resultas.

3.4.3 Resumen

Los hidrocarburos han sido un eje clave de la naturaleza y de la constitución de los acuerdos políticos nacionales durante el último siglo en Bolivia, así como de las negociaciones políticas entre las elites centrales y subnacionales. De hecho, el período que aquí se discute empieza y termina con dos fenómenos que reflejan la gran significación del petróleo y del gas. Ya sea que la Guerra del Chaco realmente haya sido promovida o no por maquinaciones de la empresa Standard Oil para asegurar su acceso al petróleo, esta guerra es percibida en gran medida a través de ideas-fuerza referidas al petróleo. La guerra es vista como un síntoma de la necesidad de que Bolivia asegure sus recursos de hidrocarburos y los proteja de una captura por manos extranjeras. Más aún: la pérdida de miles de vidas de pobla-

⁴⁶ Pese a ello, es importante señalar que el vicepresidente García Linera ha indicado que el gobierno intentará nuevamente en el futuro reformar la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005.

dores de la sierra durante la guerra es el punto crítico de referencia para sostener que la riqueza petrolera es patrimonio nacional, no subnacional. Actualmente, los hidrocarburos se encuentran en el centro del proyecto político del gobierno del MAS/Morales, y proporcionan los recursos fiscales para programas nacionales de inversión social redistributiva. Al mismo tiempo, las luchas por las ganancias provenientes de los hidrocarburos han constituido el núcleo de tensiones entre un gobierno central dominado por la sierra y las elites subnacionales de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca.

La gobernanza de los hidrocarburos ha cambiado repetidamente durante este período, del control privado a manos estatales, en tres ocasiones distintas. Ello ha reflejado el cambiante acuerdo político nacional, y el surgimiento y desaparición de ideas nacionalistas sobre recursos referidas al petróleo y al gas. Esta inestabilidad general ha supuesto que los hidrocarburos y el desarrollo han estado pésimamente acoplados a nivel nacional —de hecho, hasta fines de la primera década de este milenio, la única experiencia exitosa en convertir estratégicamente en desarrollo las ganancias provenientes de los hidrocarburos se dio a escala subnacional, principalmente en el departamento de Santa Cruz—. Este patrón cambió, sin embargo, con la consolidación del acuerdo político del MAS/Morales, bajo el cual las ganancias de los hidrocarburos han sido cada vez más captadas por el centro y luego deliberadamente empleadas para financiar la inclusión social a través de una serie de medidas de protección social. El éxito de estos programas de transferencias condicionadas ha ayudado, a su vez, a estabilizar más aún el acuerdo a través de la incorporación vertical al acuerdo de facciones ubicadas en las capas inferiores.

Dado que los hidrocarburos han sido una constante desde la década de 1920, evidentemente «no» queremos afirmar que el petróleo tenga una relación fija o inevitable con la naturaleza de los acuerdos políticos. No obstante, la naturaleza de los acuerdos políticos «sí» afecta cómo se ejerce la gobernanza sobre el petróleo y cómo se le utiliza. En la medida en que el acuerdo ha asumido cada vez más un carácter de partido dominante/líder dominante, acompañado por algunos significativos sistemas de control y equilibrio de poderes, el efecto desarrollista de los hidrocarburos se ha hecho más evidente.

3.5 Conclusiones: gobernanza de recursos, región y acuerdos políticos en la larga duración

Mediante el establecimiento y discusión de cinco períodos clave de la historia moderna de Bolivia, este capítulo ha buscado entender cómo los acuerdos po-

líticos entre elites han afectado y han sido afectados por la gobernanza de los recursos naturales en el país. En esta sección de conclusiones, nos enfocamos en lo siguiente: (a) los patrones recurrentes a través de estos períodos, en particular aquellos que se relacionan con la centralidad de las relaciones entre los espacios nacional-subnacional dentro de los acuerdos políticos en Bolivia; (b) la centralidad de ideas sobre, y la materialidad de, los recursos naturales en definir el carácter de estos acuerdos; y (c) las implicancias de este análisis para la teoría de los acuerdos políticos.

3.5.1 Continuidades históricas y dinámicas subnacionales

Aunque la constitución de acuerdos políticos en Bolivia ha cambiado en el curso de los últimos 120 años, con alteraciones correspondientes en sus implicancias para la inclusividad y exclusividad, ciertos temas han sido recurrentes. El primero es la importancia de las elites y la política subnacional respecto a las maneras en que se forma un acuerdo nacional y la consiguiente inestabilidad de tal acuerdo. Segundo, la creciente importancia de la región oriental boliviana para la constitución de acuerdos, dada la concentración allí de poderosas elites agrarias, agroindustriales y de hidrocarburos que han sido facciones incluidas o actores excluidos con significativa habilidad para ejercer poder sobre un acuerdo dominante o al interior de este. En tercer lugar, el uso de los recursos naturales, y especialmente de las ganancias derivadas de estos, en cualquier estrategia que tienda a desarrollar acuerdos nacionales en base al intercambio de lealtades y clientelismo. Cuarto, las fluctuaciones entre empleo, redistribución y control directo de los recursos naturales como mecanismos primordiales de la inclusión socioeconómica, y la tendencia de la inclusión vía el empleo y el control de recursos a producir actores subalternos con significativo *holding power*, quienes han podido ejercer influencia sobre los acuerdos nacionales. Estos cuatro temas se intersectan de manera sustancial entre sí y estarán presentes a lo largo de nuestra discusión durante el resto del capítulo.

Es impresionante el papel que cumplen las elites subnacionales en los acuerdos en Bolivia, su capacidad para socavar los acuerdos nacionales, y la relación entre esta capacidad y la presencia de dotaciones de recursos naturales en sus territorios. Ha habido una constante tensión entre proyectos para crear un Estado unitario y demandas de formas más descentralizadas de gobierno. Esta tensión se remonta al punto inicial mismo del período que nos interesa, cuando los debates entre elites respecto a la imposición de tributos y al gasto público reflejaban la preferencia de un Estado unitario sobre un arreglo federalista, mientras que los depar-

tamentos más pobres exigían constantemente al gobierno central la asignación de más recursos. La historiadora Rossana Barragán señala que el fortalecimiento del gobierno central y de los departamentos se produjo simultáneamente, basado en la aparición y distribución de ganancias que empezaron a finales del siglo XIX: «Vemos la fragilidad del Estado central y cómo tuvo que luchar para imponerse sobre los sectores y grupos económicos a través de interminables disputas» (2008, p. 84)⁴⁷. A partir de finales del siglo XIX, las ganancias derivadas de la minería en los departamentos de Potosí, Oruro y La Paz subsidiaron a los departamentos más pobres que carecían de capacidad para generar ingresos mediante impuestos. Las ganancias derivadas de la minería también fueron la fuente de fondos para financiar inversiones en infraestructura de transporte (mayormente vías férreas, pero también carreteras) para apoyar el crecimiento de las regiones y su articulación con los mercados (Orihuela & Thorp, 2012).

Una vez que los hidrocarburos aparecieron en escena, un modelo diferente de tributación y redistribución surgió lentamente, y fortaleció a las elites subnacionales orientales. Desde la década de 1920, con la producción de petróleo en los departamentos orientales de Santa Cruz y Tarija, las ganancias provenientes (de regalías) del petróleo fueron asignadas a regiones más pobres (Pando, Beni) para apoyar su crecimiento y consolidación. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con los minerales de roca dura, las regalías procedentes del petróleo (y luego, del gas natural) también fueron a parar a las arcas de los gobiernos departamentales, lo que permitió que los departamentos productores crecieran y se desarrollaran⁴⁸.

Estas disputas entre elites subnacionales y nacionales tienen una larga historia. Parte de esa historia está vinculada a la fuerza tradicional de los prefectos departamentales, quienes en el pasado habían estado a cargo de la educación, agricultura, industria y comercio; quienes supervisaban las oficinas del tesoro y aduanas; y quienes reclutaban, vestían y alimentaban a las tropas militares. Barragán señala que el poder histórico de esta institución

⁴⁷ Es importante advertir que desde el período posindependencia (1825-1880) hasta el auge de la minería del estaño, a finales del siglo XIX, aproximadamente el 35% de los ingresos administrados por el gobierno boliviano provenían de impuestos pagados por los pueblos indígenas, siendo La Paz, Oruro y Potosí los mayores contribuyentes. Después de la década de 1880, los impuestos del sector minero se incrementaron significativamente y el Estado empezó a vivir de las ganancias de la extracción de minerales (Barragán, 2008, p. 90).

⁴⁸ La creación de las regalías departamentales (11% de la producción procedente del departamento) proviene de la negociación inicial entre el gobierno boliviano y la empresa estadounidense Standard Oil de Nueva Jersey a inicios de la década de 1920.

Explica cómo cada revolución o cambio en el gobierno surgió de acuerdos y pactos entre líderes departamentales, ya sea prefectos o quienes aspiraban a ese cargo, y por qué cada gobierno se estableció sobre la base de la misma geografía estratégica —esencialmente, una red entre ciudades capitales y los principales centros urbanos de cada departamento— (2008, p. 91).

La importancia de estas elites subnacionales en el proyecto de construcción del Estado también les ha dado poder y, de hecho, las relaciones entre las oficinas departamentales del Tesoro y el Estado central siempre fueron problemáticas. Ha habido constantes disputas respecto a cuáles flujos de ingresos eran nacionales y cuáles eran departamentales, así como respecto a qué y quién serían gravados. Así, las relaciones entre el Estado central y los departamentos se caracterizaron por la mutua necesidad y la constante disputa, y las autoridades departamentales eran vistas como actores más poderosos y cohesivos que negociaban con un Estado central más débil. Este patrón claramente persiste en el período actual y ha sido uno de los factores críticos que afectan la gobernanza de los recursos naturales. Dicho esto, desde el año 2009 y con la promulgación de la nueva Constitución y el referéndum que reafirmaba al gobierno del MAS/Morales, vemos una significativa consolidación del poder político. Las elites regionales que antes fueron enemigos declarados del MAS/Morales se sumaron a las filas del partido, ya sea como candidatos en elecciones locales, regionales y nacionales o a través de nombramientos en la burocracia pública.

3.5.2 Recursos naturales y la constitución de acuerdos políticos

La pregunta que debemos plantearnos ya no es «¿por qué las mayores riquezas son las que se han perdido?», sino «¿cómo podemos salvarnos de las riquezas naturales?»

Fernando Molina, 2011

Un conjunto duradero de ideas sobre las razones que expliquen el subdesarrollo en Bolivia se centra en la hipótesis de las oligarquías, en la cual las elites económicas y políticas de Bolivia son vistas como un grupo firmemente hegemónico. Ace-moğlu y Robinson (2012), entre otros autores, cuestionan esta visión de las elites como un grupo homogéneo, y ofrecen una visión más matizada que considera las disputas y negociaciones entre las elites como un elemento crítico para explicar las trayectorias del desarrollo. Mediante un análisis minucioso de la evolución de los sectores de minería e hidrocarburos, la cambiante composición de los acuerdos

políticos, y las persistentes tensiones entre elites nacionales y regionales sobre la distribución de las ganancias encontramos un relato que no corrobora la hipótesis de las oligarquías.

Diferentes regímenes, bajo acuerdos distintos, forjarían alianzas con elites regionales localizadas en centros urbanos, con el fin de reducir la crónica inestabilidad que caracterizó la vida política boliviana. De hecho, incluso en la actualidad, el régimen del MAS/Morales ha construido una cauta coalición de apoyo regional basada en la región andina para contraponerse al poder político y económico de los departamentos del oriente. Los acuerdos subnacionales parecen constituir una parte importante del relato —siendo Santa Cruz el departamento que quizá ejemplifica un acuerdo político subnacional de larga duración—. En el período del acuerdo más reciente, actores subalternos han incrementado significativamente su *holding power* o se han vuelto parte de una coalición dominante tanto a nivel subnacional como nacional. De manera más general, los actores subnacionales —tanto departamentales como municipales— han jugado papeles importantes en la constitución e impugnación de acuerdos en el transcurso del último siglo⁴⁹.

Hacia la segunda mitad del siglo pasado, el surgimiento de un dinámico sector petrolero y gasífero en el oriente del país eclipsó al sector minero y en última instancia al longevo poder de las elites vinculadas a la minería en el oeste del país. Esta transición se aceleró con el dramático colapso de los mercados de estaño en la década de 1980, acompañado por una crisis de deuda y años de malos manejos del gobierno militar, y seguido por la introducción de reformas neoliberales. Pero el boceto de esta transición se puso en marcha décadas atrás, a través del poco conocido Plan Bohan auspiciado por los Estados Unidos, el cual concluía que el futuro de Bolivia residía en su región oriental. De hecho, los cobros derivados de la explotación del petróleo y el gas han sobrepasado la imaginación colectiva. El vicepresidente García Linera ha descrito el gas natural como «la gallina de los huevos de oro» —«la» fuente de los fondos que sembrarán el desarrollo de Bolivia en el siglo XXI (2008, p. 11). La centralidad del gas sobrevino de pronto, pero producirá impactos duraderos en la organización de la vida económica, política y social. En departamentos como Tarija, donde se produce cerca del 80% de todo el gas natural y donde se ubica un porcentaje similar de las reservas gasíferas del país, las ganancias de este sector aportan más del 95% del presupuesto. Incluso en el departamento de Santa Cruz, cuya economía está más diversificada por la

⁴⁹ En algunos casos, tales actores municipales han sido creación —en parte— de las políticas de descentralización (Faguet, 2012).

presencia de un fuerte sector agroindustrial, las ganancias derivadas del petróleo y el gas todavía dominan el presupuesto.

En el ámbito nacional, las ganancias del petróleo y el gas son vitales para el «Proceso de Cambio» del MAS/Morales, el proyecto de amplio alcance de refundación de Bolivia. Las rentas derivadas del gas y el petróleo son la fuente que solventa la inclusión social y con la cual se ha iniciado la emergente transformación industrial, así como el medio con el cual se ha extendido el clientelismo y se consolidan las lealtades. La ambigüedad y flexibilidad del Proceso de Cambio del MAS/Morales permiten la creación de nuevas alianzas de acuerdo a las fluctuantes necesidades y los distintos contextos políticos. De esta manera, los enemigos políticos del MAS pueden ser incorporados en la burocracia mediante el «peguismo» (la creación de puestos de trabajo) o adscritos a listados políticos con relativa facilidad. Tal flexibilidad permitió a Morales fijar un acuerdo y obtener la lealtad de elites subregionales conservadoras en el Chaco a cambio del otorgamiento del pago directo de regalías. Ello, a su vez, le permitió eliminar el poder político de las elites regionales urbanas en la ciudad de Tarija mediante la creación de una discordia entre estas y aquellas elites subregionales. El peguismo al interior de la YPFB y el gobierno central ha seguido propagándose, pese a la insistencia de Morales de que los adherentes del MAS no deben esperar beneficiarse con empleos a cambio de su lealtad al partido. El primer director del YPFB, Santos Ramírez, ex hombre de confianza de Morales y quien ahora se encuentra en prisión acusado de actos de corrupción, era famoso por contratar a cuadros técnicos del partido que no sabían nada de hidrocarburos (entrevista con exfuncionario de la YPFB, 2013). En un tipo diferente de disputa redistributiva, dentro del proceso de reconstitución de la YPFB, el gobierno se vio forzado a dividir la compañía estatal en una serie de vicepresidencias, de modo que cada departamento productor (Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba) albergase una oficina, además de la que existe en La Paz.

Por lo general, las rentas de la producción de hidrocarburos han sido utilizadas para promover la inclusión a través del gasto redistributivo. Hasta mediados de la década de 1950, estas ganancias fueron bastante modestas, de modo que no atrajeron mucha atención ni dieron lugar a movilizaciones sociales importantes. Sin embargo, la significación política de las rentas cambió al aumentar la escala de producción, y los pagos por regalías e impuestos se incrementaron. La Ley de Hidrocarburos 3058 estableció los parámetros para que el gobierno central distribuya los impuestos procedentes de los hidrocarburos a gobiernos regionales y municipales (así como a universidades, a la policía y a un fondo especial para gru-

pos indígenas). Dentro de las regiones, la distribución del gasto financiado con estas rentas también se ha vuelto un elemento central de las dinámicas políticas.

El MAS y el presidente Morales también han utilizado la distribución de las rentas procedentes del petróleo y el gas para modelar el acuerdo de maneras novedosas. Hasta hace poco, la distribución de ganancias usualmente se daba de una de dos maneras: por territorio o por sector. Con la introducción de programas sociales⁵⁰ dirigidos a personas se ha introducido una nueva dinámica. A través de estas transferencias se forman nuevos subsidios (y relaciones) entre el gobierno central y los ciudadanos que, a su vez, tienen implicancias de largo plazo para el camino al futuro desarrollo económico de Bolivia. En el corto a mediano plazo el gobierno debe producir más hidrocarburos para cubrir estos programas y, de hecho, utiliza ese argumento para validar su tratamiento preferencial a la industria de los hidrocarburos. Ello supone cierta tensión con la otra necesidad del gobierno de invertir en la industrialización de minerales, petróleo y gas, así como en otros sectores de la economía, con el objetivo de superar el modelo de extracción-exportación.

En el caso del sector minero, que históricamente ha brindado oportunidades de participación ya sea a través del trabajo (como trabajador minero) o, en un grado menor, mediante el control directo de los medios de producción (propietario de la mina), el gobierno parece privilegiar cada vez más a las cooperativas mineras. Las cooperativas mineras resuelven temas de empleo para muchas más familias rurales en la sierra (un importante segmento de la base política del MAS) que las minas a gran escala —incluso si tal solución es solo parcial y si esta actividad se combina usualmente con otras ocupaciones para generar sus medios de subsistencia—. Lo que es más importante: la nueva Ley de Minería permite a las familias rurales la posibilidad de controlar los medios de producción (o al menos hacerlo juntamente con el Estado) como un mecanismo para recibir mayores beneficios. La inversión en exploración a gran escala, sin embargo, no puede realizarse bajo condiciones caracterizadas por la incertidumbre y el conflicto social —dos problemas significativos que actualmente afectan las áreas mineras, parcialmente como consecuencia de la creciente fuerza de las cooperativas—. Más aún, la imposición de cooperativas mineras en algunas comunidades agroganaderas limita las posibilidades de implementar otras actividades económicas productivas (y menos dañinas para el medio ambiente). En el acuerdo político más reciente vemos un

⁵⁰ «Juancito Pinto», «Juana Azurduy» y «Renta Dignidad» son los principales ejemplos de estos programas. Para conocer más detalles de estos programas, véase la nota 36.

creciente conflicto social debido a los impactos negativos de la actividad minera descontrolada y la incapacidad del gobierno para atender áreas de contaminación ambiental de larga data, lo que plantea la pregunta sobre el papel que jugarán el medio ambiente y la contaminación en un nuevo acuerdo.

Los recursos naturales han ocupado durante largo tiempo un lugar central en la economía política y en las negociaciones políticas en Bolivia. Sin embargo, desde la época colonial no se ha producido una base de poder suficiente para que cualquier acuerdo se consolide al punto en que pueda empezar a ver estos recursos como parte de un proyecto de desarrollo de mediano a largo plazo, y que maneje dichos recursos de acuerdo a este propósito. El efecto combinado de cambios en los mercados globales (tanto en términos de precios como de patrones cambiantes de la demanda), las distintas geografías regionales de diferentes recursos al interior de Bolivia, y las sustanciales y a menudo poderosas poblaciones subalternas, han significado que los esfuerzos por construir alianzas entre el centro y las regiones, a través de las regiones y de las clases, nunca hayan tenido éxitos duraderos. En consecuencia, el incentivo para las elites siempre ha sido controlar los flujos de ganancias procedentes de recursos con el fin de gastar en el manejo de las alianzas políticas antes que invertir en el desarrollo económico y social.

3.5.3 Implicancias para la teoría

El caso de Bolivia también sugiere que, en las relaciones políticas, lograr un «acuerdo» puede constituir la excepción antes que la norma. Los últimos 120 años se han caracterizado por una gran inestabilidad en el país, derivada mayormente de la incapacidad de las elites para actuar colectivamente a través de diferencias espaciales y sociales, y acordar modelos de desarrollo que ofrezcan una amplia inclusión en cuanto a beneficios y oportunidades. Las relativas excepciones a esta inestabilidad han sido los períodos de gobierno liberal en las décadas de 1900 y 1920, el período de aproximadamente una década de gobierno del MNR entre 1952 y 1964, y el período de hegemonía del MAS desde el año 2005. Podría argumentarse que el período entre 1985 y 2003 también se caracterizó por el acuerdo sostenido por las elites de que la economía política boliviana debía regirse a través de una democracia electoral y modos de gestión neoliberales.

Resulta interesante observar que estos períodos de relativo dominio de partidos también se han caracterizado por un significativo despliegue de políticas: durante el período liberal fueron políticas que apoyaban el rápido crecimiento de la economía del estaño y tanto en el período del MNR como en el del MAS, políticas de reforma socioeconómica que cambiaron dramáticamente las formas de

gobernanza de los recursos naturales y de distribución de beneficios. Aunque este patrón es consistente con la aseveración de que los períodos de gobierno de un partido dominante pueden estar asociados con políticas más transformadoras y desarrollistas, una excepción muy significativa consiste en la institucionalización del gobierno neoliberal, entre 1985 y 2003, que se produjo bajo condiciones de clientelismo competitivo. Ello sugiere que se debe proceder con cautela al trazar distinciones analíticas en cuanto a las implicancias para el desarrollo que tienen el clientelismo competitivo o el gobierno de un partido dominante. Una implicancia, quizá, es que, sin importar la modalidad de gobierno nacional, las presiones transnacionales de los mercados financieros y de materias primas, desplegadas a través de redes de tecnócratas y agentes de bolsa, pueden someter a disciplina los acuerdos, sin importar el formato que tengan, y pueden determinar los modelos de desarrollo que fluyen de estos acuerdos. Este efecto disciplinario puede ser tan marcado como la disciplina que proviene de las facciones excluidas y ciertamente ayuda a explicar por qué los compromisos neoliberales empiezan a darse por sentados entre las elites políticas y económicas después de 1985. Más aún, en Bolivia este control externo ha provenido no solo de poderes imperiales históricos (los Estados Unidos) sino también de países como Brasil y Argentina, en tanto ellos buscan consolidar su autoridad regional.

Ello no implica que no sea relevante el énfasis de la bibliografía sobre los acuerdos políticos respecto a negociaciones entre las elites, la influencia de facciones excluidas y de nivel inferior, y los impulsores políticos domésticos. Estos factores son evidentemente importantes para comprender cómo se ha ejercido la gobernanza de los recursos naturales en una trayectoria de larga duración en Bolivia. La presión de la fuerza laboral excluida en las décadas de 1930 y 1940, de los movimientos sociales excluidos durante las décadas de 1980 y 1990, y de las elites orientales de tierras bajas excluidas bajo el gobierno del MAS han alterado, en última instancia, negociaciones hegemónicas e impulsado cambios importantes, y profundos en algunos casos, en la gobernanza de la extracción minera y de hidrocarburos. En algunos casos, el *holding power* de grupos excluidos ha impulsado, en última instancia, retrocesos en el acuerdo político general —tal como se reflejó en el surgimiento y asunción al poder tanto del MNR como del MAS—.

La experiencia boliviana sugiere elementos de un marco para explicar el surgimiento de actores que poseen el poder político necesario para alterar los acuerdos. En términos generales, los actores que han desafiado los acuerdos han surgido ya sea de la base de poderes subnacionales o de cambios en la organización económica. Ejemplos de lo primero incluyen las elites subnacionales de tierras ba-

jas orientales (impulsadas por recursos económicos y un sentido de identidades regionales) y las elites de la sierra vinculadas a las geografías particulares de la minería (tal es el caso tanto de los mineros que extraían estaño en el siglo XX, como de las cooperativas mineras en la actualidad). También caen en esta categoría los movimientos sociales definidos por identificadores territoriales y que se han fortalecido ya sea porque han sido amenazados por actividades económicas particulares o porque otros actores (tal vez especialmente activistas transnacionales) han otorgado mayor valor cultural y político a sus orígenes geográficos (por ejemplo, mediante el reconocimiento del valor de territorios indígenas). En el segundo caso, los ejemplos incluyen a sindicatos de mineros a partir de la década de 1940 o el movimiento de cooperativas mineras actuales. Por consiguiente, el surgimiento de actores con *holding power* puede ser endógeno a la economía política prevaleciente (por ejemplo, sindicatos mineros, autoridades que perciben transferencias de beneficios, etcétera), con o sin ayuda transnacional.

Finalmente, tanto en los procesos que subyacen al surgimiento de nuevos actores, como en aquellos a través de los cuales las elites consolidan su autoridad, la activación de ideas (especialmente aquellas relacionadas a los recursos naturales) ha sido de suma importancia. Estas ideas sirven para catalizar la acción colectiva tanto de elites como de grupos excluidos y también para persuadir a otros, a nivel doméstico e internacional, de la legitimidad de sus reivindicaciones. Muchas de estas ideas se han derivado de la propia experiencia histórica de Bolivia, como el fracaso del estaño para catalizar el desarrollo o las fortunas sacadas del país por compañías mineras internacionales en el pasado. Adicionalmente, se han derivado de las geografías del país, por ejemplo, a través del acoplamiento de naturaleza y nación (*cf.* Perreault, 2013), y de las bases territoriales de la identidad racial, regional y étnica. Otras ideas han sido más internacionales en su origen, como la organización internacional de trabajadores y los principios socialistas.

Por consiguiente, dar con el sentido de estas relaciones entre el poder político y la gobernanza de los recursos naturales en Bolivia requiere prestar atención a la naturaleza de los acuerdos políticos (lo que incluye su relativa estabilidad o la ausencia de esta), a la historia y geografía particulares de la gobernanza de recursos naturales, y a las relaciones entre actores que operan a diferentes escalas geográficas.

Reconocimientos

Celina Grisi Huber brindó un apoyo enorme para la redacción de este capítulo en la recolección de datos, comentarios al texto y corrección de errores. José Alejandro Peres Cajías también brindó numerosos comentarios y guía.

Los mapas incluidos en este capítulo son una cortesía del Cedib, en Cochabamba, y estamos profundamente agradecidos con Marco Gandarillas por permitirnos trabajar con los mapas, así como por el importante trabajo que el Cedib realiza en Bolivia.

4. La política de la extracción de recursos naturales en Zambia

La extracción del cobre ha dominado el desarrollo económico y político en Zambia desde la primera exploración europea de la región a fines de la década de 1880 bajo la British South Africa Company (BSAC). Ejemplo clásico de un país rico en minerales, Zambia siempre ha contado con sus vastas reservas de cobre que lo elevan al estatus de un Estado plenamente industrializado y «moderno». Sin embargo, aunque el cobre representa más del 75% de sus exportaciones actuales (2015), Zambia ostenta altas tasas de pobreza y es también uno de los países más desiguales¹. Pese a las recurrentes arengas de diversificación económica en favor del latente sector agrícola, las áreas rurales en Zambia han permanecido al margen del desarrollo.

Tres temas históricos clave ayudan a explicar por qué la dotación de cobre en Zambia no ha producido mejores resultados en materia de desarrollo económico. En primer lugar, tal como lo señalan Fraser y Larmer (2011), Zambia ha sido particularmente desafortunado en lo que respecta al momento elegido para implementar sus políticas de minería. Por ejemplo, los precios del cobre cayeron precipitosamente debido a la crisis económica global de 1976, apenas dos años después de que el país nacionalizara las operaciones mineras. A pesar de ello, poco después de que el país reprivatizara las operaciones a fines de la década de 1990 —cuando los precios del cobre estaban en su punto más bajo y generaban escasas ganancias—, se produjo un auge de precios que resultó en inesperadas ganancias

¹ Para apreciar más indicadores sobre desigualdad, pobreza e industrias extractivas en Zambia, véase la tabla 4.3.

para las empresas privadas. En segundo lugar, aunque el gobierno nacional en Lusaka, ubicada a más de 300 km del Cinturón de Cobre, está formalmente a cargo de la redistribución de la riqueza nacional, el Cinturón de Cobre históricamente produce y domina la esfera política que determina cómo se reparte esta riqueza.

En tercer lugar, Zambia carece de emprendimientos locales y el Estado es un elemento fundamental para la formación de clases. Sin fuentes factibles de ingreso alternativo, como industrias secundarias o un robusto sector agrícola (Sutton & Langmead, 2013), la empresa estatal ha seguido siendo la fuente más importante de potencial movilidad respecto al ingreso, desde que el país ganó su independencia en 1964 hasta el presente (Szeftel, 1982). Sin embargo, dado que los ingresos del gobierno dependen de los precios fluctuantes del cobre, las promesas de campaña y expectativas públicas sobre acumulación de la riqueza nunca han sido plenamente satisfechas, lo cual lleva a un desencantamiento con los partidos políticos. En consecuencia, a excepción de los sindicatos que ahora representan únicamente a un pequeño grupo de trabajadores formales, el electorado se mantiene distante de los partidos políticos que impulsan las políticas nacionales, con lo que asegura una continua marginalización y subrepresentación de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En este capítulo, analizaremos cómo y por qué han surgido estas dinámicas en Zambia, a través del enfoque del marco de acuerdos políticos. Este marco opera sobre la premisa de que las condiciones que subyacen al desarrollo se establecen primordialmente mediante el carácter de las relaciones entre las elites y especialmente de los mecanismos mediante los cuales las elites utilizan el poder a su disposición para modelar reformas de políticas y cambios institucionales (North *et al.*, 2009; Khan, 2010; Hickey, 2013). Ello marca una distancia con un enfoque más singular y apolítico sobre el papel de las instituciones, que fue un tema dominante en la teoría del desarrollo durante la década de 1990.

En particular, empleamos un enfoque de acuerdos políticos para explorar las dinámicas de la gobernanza de recursos naturales y su capacidad o incapacidad para producir un desarrollo sostenible y sustancial para un país. Lo hacemos mediante la comparación y el contraste de períodos históricos de alta y baja inversión social y económica en Zambia. Adicionalmente, investigamos las consecuencias de los acuerdos políticos sobre el ingreso derivado de la minería a partir del análisis de las políticas tributarias aplicadas a esta actividad en Zambia, proceso que está fuertemente influenciado por actores internacionales. Operamos bajo el supuesto de que un modelo inclusivo/exclusivo de distribución de la riqueza mine-

ral en Zambia requiere un entendimiento más minucioso de la interacción de sus líderes políticos con sus votantes y su base social.

Empleando la terminología de la teoría de acuerdos políticos, sostenemos que Zambia se asemeja mayormente a un meta-acuerdo, el cual está basado en una larga estirpe del poder de la influencia extranjera en la formación de políticas económicas y sociales. Lo que proponemos es el equivalente de lo que los historiadores llaman la *longue durée* [larga duración], un ensamblaje histórico de largo plazo que puede mostrar señales de estructuras que evolucionan lentamente y de cambios graduales. Este análisis está vinculado a lo que Bayart ha llamado la «extraversión»: una manera de entender los patrones históricos de largo plazo mediante los cuales «el continente [africano] ha sido insertado en el resto del mundo» y cómo ello se convirtió en «un recurso para... la política interna de poder y autoridad» (Englund, 2002, p. 19).

Nuestro trabajo procede de la siguiente manera. En la sección 4.1 describimos nuestro marco conceptual para entender la gobernanza de recursos naturales en Zambia. En la sección 4.2 ofrecemos una historia de la extracción de recursos naturales en el país. En la sección 4.3 analizamos la historia de los acuerdos políticos en Zambia, que incluyen la identificación de períodos específicos de acuerdos políticos y empiezan con la ocupación por parte de la BSAC en 1896. Finalmente, ofrecemos un resumen de nuestras conclusiones en la sección 4.4. Nuestro argumento se basa en una combinación de revisión bibliográfica, análisis de la prensa y otros materiales inéditos, talleres de discusión y, principalmente, una serie de entrevistas realizadas en Zambia. Estas entrevistas se realizaron con personas correspondientes a las siguientes categorías: exministros de Minas y Tierras, exasesores políticos de presidentes, el despacho del vicepresidente, empresarios (locales e internacionales), abogados corporativos, directores de compañías mineras, líderes de la sociedad civil, diplomáticos, políticos y académicos. Dado el carácter sensible del trabajo y el contexto político durante el cual este se realizó, hemos mantenido a todos nuestros entrevistados en el anonimato.

4.1 Marco conceptual

La bibliografía existente sobre la economía política del cobre en Zambia nos ha brindado insuficientes revelaciones sobre la relación histórica entre la gobernanza de la minería, la asignación de recursos y los resultados relacionados con el desarrollo. En este capítulo, aplicamos el marco de los acuerdos políticos en un intento por abordar la brecha que existe en nuestra comprensión de la historia de los incentivos y sistemas políticos que informan esta relación. Los acuerdos

políticos han sido definidos como «una combinación interdependiente de una estructura de poder e instituciones al nivel de una sociedad que es mutuamente “compatible” y “sostenible” en términos de viabilidad económica y política» (Khan, 2010, p. 20) o, puesto en términos más simples, como «el equilibrio o distribución de poder entre grupos y clases sociales en pugna, sobre el cual se basa cualquier Estado» (Di John & Putzel, 2009, p. 4). Tal como se discutió en el capítulo 1, en el núcleo de este concepto reside la aseveración de que los resultados en cuanto a desarrollo son modelados mayormente por el carácter de las relaciones de poder entre las elites, y especialmente de los mecanismos mediante los cuales las elites utilizan el poder a su disposición para modelar reformas de políticas y cambios institucionales, y cómo estos, a su vez, modelan los variados privilegios socioeconómicos de diferentes actores. Específicamente, en relación con países ricos en recursos naturales, Khan (2010) sostiene que la capacidad para crear una economía abierta y prevenir que esta sea estrangulada por intereses particulares de quienes persiguen la captación de rentas está estrechamente relacionada con la transformación de la economía de un enclave centrado en los recursos naturales a una actividad diversificada basada en la exportación y especialmente de industrialización basada en la exportación. Este énfasis en el papel de los exportadores para impulsar la economía demuestra un desplazamiento en el papel del capital y las elites, que se distancian de los magnates vinculados a los enclaves de recursos naturales hacia un sistema más competitivo, tanto económica como políticamente (Eifert, Gelb & Tallroth, 2003, citados en Mosley, 2014, p. 21).

La transición del estatus de ingresos medios y bajos a un estatus de ingresos altos es impulsada primordialmente por la interacción entre el sistema de gobierno y la economía (North, Wallis, Webb & Weingast, 2007). Las instituciones de gobernanza y, en particular, los partidos políticos competitivos, crean el entorno para el desarrollo económico. Tal como lo declaran North *et al.*, «[l]a competencia política en presencia del acceso abierto a organizaciones brinda a los partidos políticos de oposición incentivos para monitorear al gobierno y oponerse a propuestas que amenazan el acceso abierto y la competencia» (2007, p. 21). Puede decirse, entonces, que una mayor competencia política podría marcar la diferencia en la respuesta al dilema general de riqueza mineral y desarrollo, dado que las elites gobernantes deben obtener legitimidad para mantener su poder. North alerta, sin embargo, que este es un proceso de largo plazo y que el desarrollo no es automático.

Este énfasis en la competencia política como un prerequisite para el crecimiento económico es, en cierto modo, paradójico. A lo largo del mundo en vías

de desarrollo, la «ola de democratización también ha servido para resaltar la plaga de la pobreza» (Mkandawire, 2006, p. 9) y ahora podemos añadir a ello la desigualdad. La democracia no produce de manera inmediata sólidas políticas económicas. De hecho, en ciertos contextos, la democracia puede asumir una forma estéril: en el caso de Zambia, al cambio de un Estado unipartidario a una democracia multipartidaria se sumó una masiva reforma económica que únicamente realzó el desempleo y la desigualdad, así como un declive de importantes fuerzas de contrapeso como los sindicatos. Ello apunta al hecho de que, para evitar hacer fáciles suposiciones sobre las dinámicas del desarrollo, necesitamos mejorar nuestra comprensión de las fuerzas subyacentes que determinan el desarrollo inclusivo dentro de un contexto y una tradición específicos. Por consiguiente, subscribimos la noción de que «cualquier esfuerzo para entender la gobernanza de la extracción y sus relaciones con el desarrollo *debe* ser espacial e históricamente explícito» (Bebbington, 2013b, p. 2). Al asumir este enfoque, tomamos distancia de un análisis rudimentario de la maldición de los recursos y damos margen para una descripción detallada de las fuerzas e intereses que han modelado la trayectoria de Zambia.

4.2 Una historia de la extracción de recursos naturales en Zambia

La extracción del cobre ha dictado no solo la historia económica de Zambia, sino también su historia política y social. Dicha extracción comienza con la exploración de minerales por parte de la BSAC, a fines del siglo XIX, y continúa hasta la actualidad con la misma empresa. Fundada por Cecil Rhodes, la BSAC se proponía desarrollar la industria de la minería a través del Sur de África. En retribución por la efectiva ocupación de Rodesia Noroccidental y Rodesia Nororiental, y el desarrollo de infraestructura para apoyar la industria minera, se otorgó a la BSAC la primera concesión de minería en Broken Hill (ahora Kabwe, capital de la Provincia Central de Zambia). En 1911 se fusionaron los dos protectorados, que continuaron bajo la administración de la BSAC como una colonia de la Corona hasta 1924, cuando el control administrativo fue asumido plenamente por el gobierno británico.

Los depósitos de cobre de Zambia no podían ser explotados comercialmente hasta que el ferrocarril de Rodesia del Sur cruzase el Río Zambeze y se extendiese hacia el norte, hasta llegar a la frontera con el Congo belga, lo cual ocurrió en 1909. Para entonces, la extracción de minerales se había iniciado en Katanga, al sur del Congo. En Rodesia del Norte, los minerales superficiales eran de calidad inferior y solo se extraía cobre intermitentemente en Bwana Mkubwa, hasta que

en 1924 se descubrieron ricos minerales de sulfuro de cobre. Como resultado de la preferencia de Rodesia del Norte por operaciones de gran escala con importantes compañías mineras comerciales, a lo largo de la era colonial y hasta inicios de la década de 1970, todas las minas en Zambia fueron propiedad de dos compañías mineras: la Anglo-American Company (AAC), propiedad de la familia Oppenheimer de Sudáfrica, y la American Roan Selection Trust (RST), presidida por sir Ronald Prain, empresario británico.

Aunque el cobre era dominante en Zambia desde inicios de su historia colonial, Roberts (2011) señala que la industria minera solo empezó a prosperar en 1949, como consecuencia de la devaluación de la libra esterlina frente al dólar estadounidense. Las ganancias producto de las ventas se incrementaron con este cambio debido a que el gobierno británico basaba en el dólar el precio que pagaba por el cobre de Rodesia del Norte. Otro elemento importante fue el estallido de la Guerra de Corea en 1950, la cual llevó a una nueva demanda por el cobre. La demanda y precios crecientes implicaron que, en 1951, las cuatro minas de cobre pagaran dividendos por primera vez. De esta manera, resulta evidente que las tendencias económicas globales han tenido un impacto crucial sobre la industria de Zambia (véase también la figura 4.1).

En 1953, el gobierno en Zambia atravesó por un profundo cambio, con la creación de la Federación del África Central (CAF, por sus siglas en inglés). La CAF reunió a las colonias de Rodesia del Norte y del Sur (el actual Zimbabue) y Nyasaland (el actual Malawi) en una estructura administrativa centralizada manejada desde Salisbury, la cual se convirtió en una minimetrópolis, operando como sede del gobierno y la industria. La CAF privilegió a los colonizadores blancos y particularmente a los de Rodesia del Sur. Rodesia del Norte era únicamente considerada como un Estado extractivo, particularmente en términos de minerales, así como de la agricultura.

Durante los primeros años tras la creación de la CAF, los precios de los minerales aumentaron y la extracción que ocurría en el norte permitió que los rodesianos del sur prosperasen. Sin embargo, los precios cayeron a fines de la década de 1950, lo que coincidió con la agitación de Rodesia del Norte en favor de la independencia política. La CAF se disolvió en 1962 y poco después, el 24 de octubre de 1964, Zambia obtuvo su independencia.

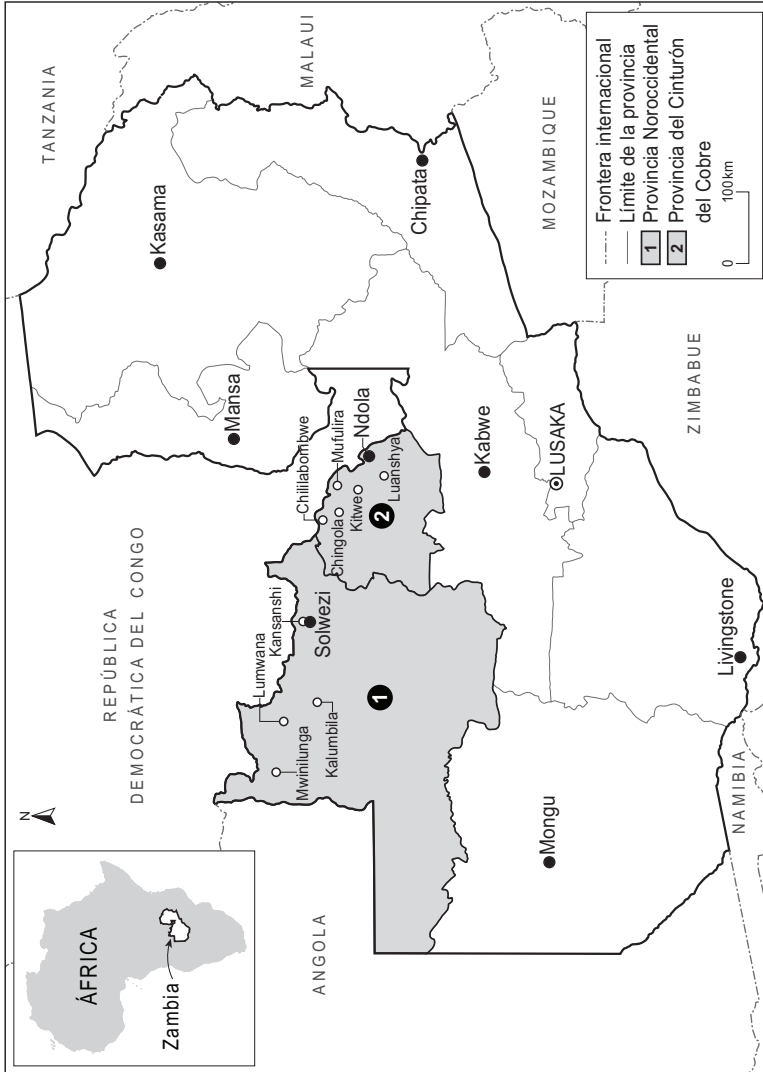
En este nuevo período de independencia, conocido como la «Primera República», las expectativas de alcanzar niveles de vida más elevados para todos los zambianos eran altas. En el contexto de una economía estable y en expansión, se hicieron enormes inversiones en educación, salud e infraestructura, dado que el

Partido Unido de la Independencia Nacional (UNIP, por sus siglas en inglés) en el poder, liderado por el Presidente Kenneth Kaunda, había concebido y prometido un Estado desarrollista. Al momento de la independencia, el cobre representaba la mitad del PBI de Zambia y casi la totalidad (96%) de las exportaciones del país. Sin embargo, a pesar de los altos precios globales, la riqueza producto del cobre no se traducían en desarrollo para el interior del país. La infraestructura, crecimiento urbano, educación, servicios de salud y otros indicadores de desarrollo eran mayormente visibles a lo largo de la llamada «Línea del Ferrocarril», la cual incluía el Cinturón de Cobre (Ndola, Kitwe, etcétera), Lusaka y, en menor medida, cierto desarrollo en la región sureña (en Livingstone), donde había gran número de colonizadores blancos y empresas agrícolas indígenas. El mapa 4.1 muestra la ubicación de estos lugares, así como de otros a los que se hace referencia a lo largo de este capítulo.

El énfasis durante los primeros años de la era poscolonial estuvo en la «zambianización» de la fuerza laboral, es decir, el continuo reemplazo en la fuerza laboral pública y privada de británicos y otros extranjeros por zambianos. El surgimiento de la «Segunda República» en Zambia, a inicios de la década de 1970, trajo muchos cambios que afectaron la estructura del Estado extractivo. En diciembre de 1972, Kaunda suscribió la declaración del Estado unipartidario, la cual constituyó la culminación de un proceso de consolidación de poder que empezó con la nacionalización de importantes industrias desde 1968. Ello fue parcialmente impulsado por una fuerza externa, a saber, la Declaración Unilateral de Independencia (UDI, por sus siglas en inglés) en Rodesia, en 1965, la cual convirtió a Zambia en un Estado fronterizo y puso presión para renunciar a la influencia de la capital de colonos blancos. La historia colonial de Zambia como integrante de la CAF dejó un legado de dependencia económica respecto a su vecino del sur. Al momento de producirse la Declaración Unilateral de Independencia, Zambia todavía era casi totalmente dependiente de la infraestructura compartida, particularmente de la «Línea del Ferrocarril», controlada por Rhodesia Railways. Las exportaciones de cobre de Zambia se exportaban a través de esta vía y casi todas las importaciones eran igualmente traídas de esta manera. Sin embargo, pese a esta dependencia económica, herencia directa de la CAF, el Reino Unido colocó gran presión sobre Zambia para participar en sanciones contra Rodesia. La presión aplicada a través de las Naciones Unidas fue de tal magnitud que Zambia amenazó con dejar la Mancomunidad Británica y empezó a orientarse hacia socios alternativos para su desarrollo con el fin de alcanzar su independencia económica.

Internamente, la nacionalización fue impulsada por la presión de ciertos sectores de la sociedad (sindicatos, dirigentes de partidos, líderes nacionalistas, servidores públicos) que exigían mayor compensación material de la independencia política de las que percibían estar recibiendo del capital privado. En el proceso de producirse este cambio, el acuerdo político existente con el Estado y las compañías mineras de antaño —existentes desde la era primigenia colonial— se fue desintegrando gradualmente. Las Reformas Económicas de Matero de 1969 resultaron en la adquisición por parte del gobierno del 51% de las acciones de la AAC y la RST, lo que llevó a la nacionalización parcial de la industria del cobre. La AAC y la RST retuvieron el 49% de sus acciones y fueron rebautizadas respectivamente como Nchanga Consolidated Copper Mines (NCCM) y Roan Consolidated Copper Mines (RCM), pero siguieron siendo administradas por manos extranjeras. Posteriormente, con la nacionalización plena de las minas en la década de 1970, fueron integradas a las Minas Consolidadas de Cobre de Zambia (ZCCM, por sus siglas en inglés), entonces completamente bajo administración zambiana.

Mapa 4.1
Provincias mineras y yacimientos mineros clave, Zambia



Fuente: Flexicadstre.com, consultado en setiembre de 2017. Elaboración propia.

La Corporación Industrial y Minera de Zambia (ZIMCO, por sus siglas en inglés), el grupo empresarial estatal encargado de supervisar las empresas mineras estatales bajo su control, fue originalmente estructurada para minimizar la interferencia política en la operación de empresas estatales al servir como un amortiguador entre el gobierno y sus inversiones. Sin embargo, en la práctica las autoridades gubernamentales ejercían cada vez más control sobre la ZIMCO. Los gerentes de compañías controladas por el grupo de empresas reportaban directamente a los ministros de gobierno correspondientes, que a su vez reportaban a Kaunda, quien ostentaba el título de presidente de la compañía. El proceso en la ZIMCO para adquirir bonos con los cuales comprar el resto de las acciones en manos de extranjeros y así asumir la administración de la empresa demuestra cómo estas dinámicas llevaron a (costosos) malos manejos: cuando los bonos fueron canjeados en 1974, la operación efectivamente extinguió la base de reservas en divisas extranjeras en Zambia (Craig, 1999, p. 40)². De este modo, aunque el gobierno ahora controlaba plenamente la industria minera, algunos de los problemas fundamentales que habían provocado la nacionalización persistieron o empeoraron. La crisis económica global de la década de 1970 generó una presión enorme sobre el país mientras que este enfrentaba ingresos rápidamente decrecientes.

Hacia fines de la década de 1980, la economía de Zambia se encontraba en caída libre, y llevó a la pérdida de empleos en minería y a una aguda escasez de productos básicos. Tras violentas protestas y un intento de golpe de Estado, Kaunda cedió ante la presión y en 1991 Zambia llevó a cabo elecciones multipartidarias. Frederick Chiluba, expresidente del Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU, por sus siglas en inglés) y líder del Movimiento para la Democracia Multipartidaria (MMD, por sus siglas en inglés) juramentó como Presidente de la República. Aunque Kaunda había iniciado el proceso de ajuste estructural bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial (FMI/BM) a fines de la década de 1980, fue durante la Presidencia de Chiluba que realmente se produjo la privatización a gran escala. La Ley de Minas y Minerales de 1995 allanó el camino para el desmantelamiento de las ZCCM y la venta de compañías mineras individuales. En lugar de un régimen tributario y un código de condicio-

² Los detalles fueron los siguientes: el gobierno había acordado compensar por la abrupta cancelación de los contratos de servicios mediante el pago de 55 millones de kwachas y tenía que pagar 146.6 millones de kwachas adicionales para canjear los bonos. Se incurrió en costos adicionales para el canje de los bonos que llevaban una tasa de interés nominal del 6%, con préstamos extendidos a 12%-13% (Burdette, citado en Craig, 1999, p. 40, n. 108). Existen diferentes versiones de las causas y beneficiarios de esta costosa epopeya.

nes uniformes dentro de los cuales cada compañía minera privada pudiese operar, la legislación permitía la negociación de Acuerdos de Desarrollo (AD) singulares con cada compañía. Desde entonces, varios funcionarios estatales que estuvieron involucrados en estas negociaciones celebradas a puertas cerradas han sido sometidos a procesos judiciales por corrupción y algunos han sido condenados. Adicionalmente, los acuerdos sociales que vinculaban las industrias estatales con sus trabajadores y comunidades fueron disueltas y reemplazadas por programas de responsabilidad social corporativa (RSC) (Negi, 2011, p. 30).

El proceso de privatizar las minas resultó ser un ejercicio desafiante para el MMD. Gracias a los decaídos precios mundiales del cobre, el estado cada vez más deplorable de las minas y la presión sobre el gobierno de Zambia para vender las minas como parte de las condiciones inherentes al plan de condonación de la deuda planteado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), los compradores podían fortalecer su posición de negociación. En consecuencia, el Estado esencialmente perdió su capacidad de obtener ganancias del sector minero. El auge del cobre que se produjo poco tiempo después, se sumó a una profunda sensación de falta de legitimidad de todo el proceso de privatización, respecto tanto al Estado zambiano como a los nuevos dueños de las minas (Fraser & Lungu, 2007). Este es un tema importante al cual volveremos más adelante.

4.3 Una historia de los acuerdos políticos en Zambia

Tal como se muestra en la tabla 4.1, la historia de crecimiento y declive económicos en Zambia no se condice necesariamente con las transiciones políticas, sino que más bien reproduce las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas, reflejadas en el desempeño económico del país a través de diferentes condiciones de precios de los productos presentadas en la tabla. Sin embargo, los acuerdos políticos entran a tallar al analizar la gobernanza y distribución de los recursos naturales afectados por estos precios de los productos. Por ello, en esta sección recurrimos a la historia de la extracción de recursos naturales resumida arriba para identificar y describir cinco períodos clave de los acuerdos políticos en la historia moderna de Zambia. Estos períodos son resumidos en la tabla 4.1.

4.3.1 1896-1924

El período primigenio de ocupación colonial bajo la BSAC se caracterizó por el colonialismo corporativo. El gobierno colonial contaba con escasos efectivos y la mayor parte de las fronteras coloniales de Rodesia del Norte solo se hicieron

respetar en fecha tan tardía como la década de 1930. Aunque no estaba destinada a convertirse en una colonia para blancos como Rodesia del Sur, una pequeña comunidad de colonos agricultores blancos se había establecido en el norte y empezó a invocar una representación. Con el fin de sostener sus estructuras administrativas, las autoridades coloniales introdujeron un «tributo por choza» basado en las familias, lo cual llevó al éxodo de trabajadores hacia las minas de oro en Tanganika (Tanzania), minas de cobre en Elizabethville (Lubumbashi) y otros puntos tan lejanos como Sudáfrica.

4.3.2 1924-1964

Durante el régimen colonial británico, introducido en 1924, tuvo lugar la primera sesión del Parlamento de Rodesia del Norte, con escasa representación de los colonos blancos. Los británicos también introdujeron el «Gobierno indirecto», sistema a través del cual los jefes locales se convertían en agentes administrativos empleados por el régimen colonial. Estos líderes tradicionales participaban en la recaudación del «tributo por choza» y el reclutamiento de mano de obra. La migración de mano de obra al interior de Rodesia del Norte también incluía entonces al Cinturón de Cobre en rápida expansión —una serie de pueblos mineros en la parte occidental del país rica en cobre que limita con Katanga (Congo). Hacia 1930, la fuerza laboral africana se había elevado a 32.000 trabajadores en el Cinturón de Cobre; allí, con la concurrencia de varios grupos étnicos, se forjó una identidad nacional y se sentaron las bases para un movimiento nacionalista. Si bien en el Cinturón de Cobre hubo presencia de las asociaciones de autoridades tradicionales, estas tuvieron menos influencia que los emergentes movimientos de trabajadores y de nacionalistas. El principal interés económico comercial, representado por la comunidad de colonos blancos, era el sector agrícola —específicamente vinculado a la producción de azúcar, tabaco y maíz—. La primera demostración del peso político del Cinturón de Cobre tuvo lugar en la década de 1930, cuando tanto los sindicatos que agrupaban a trabajadores africanos como los de membresía europea protagonizaron masivas huelgas, luego de que la crisis financiera internacional produjera generalizados despidos. La responsabilidad por la huelga fue parcialmente atribuida a la Iglesia Watchtower, la cual había ingresado a las áreas urbanas con trabajadores migrantes que retornaban de Sudáfrica.

Tabla 4.1
Acuerdos políticos en Zambia, 1896 al presente

Período	Nombre de la coalición gobernante	Tipo de régimen político	Configuración de organizaciones políticas	Ideología general de desarrollo	Modo de inclusión en la industria extractiva	Desempeño del precio internacional de la materia prima	Desempeño del crecimiento económico de Zambia
1896-1924	BSAC	Régimen colonial	Consejo de asesores, escasa representación de colonos	Capital industrial	Impuesto por choza/ migración laboral	Favorable	Positivo
1924-1964	BSAC y CAF	Régimen colonial	Representación política de colonos blancos	Capital industrial	Impuesto por choza/ migración laboral	Favorable	Positivo
1964-1973	UNIP	Multipartidario	Dominante	Capital industrial	Impuesto/fuerza laboral	Favorable	Positivo
1973-1991	UNIP	Estado unipartidario	Autoritario vulnerable	Estatal	Industria nacionalizada	Desfavorable	Negativo
1991 a la fecha	MMD, PF	Multipartidario	Autoritarismo competitivo*	Capitalista neoliberal, con algunos episodios de nacionalismo de recursos naturales	Impuesto/fuerza laboral	Desfavorable desde 2001	Negativo Positivo desde 2001

Aquí tomamos distancia de Khan (2010) y recurrimos a la definición siguiente: «Los regímenes civiles que forman las instituciones democráticas existen y son ampliamente considerados como el principal medio para obtener poder, pero en el cual el abuso de Estado por parte de gobierno de turno coloca a este en significativa desventaja respecto a sus oponentes. Tales regímenes son competitivos por cuanto los partidos de oposición utilizan las instituciones democráticas para disputar seriamente el poder, pero no son democráticas porque los términos de la competencia están gravemente sesgados en favor de gobierno de turno. De este modo, la competencia es verdadera pero injusta» (Levitsky & Way, 2010, p. 6).

La formación de la CAF en 1953, descrita en detalle en la sección 4.2, representó un importante paso hacia la independencia. Se basaba en la premisa de que los colonos blancos en la región dominada por los colonos de Rodesia del Sur favorecerían la autonomía. Por lo general, los colonos blancos de Rodesia del Norte (que conformaban un insignificante 3% de la población total) se oponían a la federación, en tanto esta perjudicaba sus intereses económicos y políticos. Con el constante aumento de la producción de cobre y la estabilización de la fuerza laboral en el Cinturón de Cobre se incrementó la influencia de los sindicatos. El movimiento nacionalista primigenio empezó a gestarse alrededor de la elite educada en la misión, procedente a menudo de sectores de la realeza africana. Sus puestos fueron pronto asumidos por una generación de hombres más jóvenes, igualmente educados por la misión, pero sin una base de poder tradicional. Los misioneros por lo general favorecían el movimiento nacionalista y, como resultado, las iglesias siguieron siendo actores influyentes en Zambia poscolonial.

4.3.3 1964-1973

El 31 de diciembre de 1963 se disolvió formalmente la Federación de Rodesia y Nyasalandia. Menos de un año después, el 24 de octubre de 1964, Rodesia del Norte se convirtió en una República Independiente, conocida ahora como Zambia. Kenneth Kaunda, maestro nacido en Zambia y carismático líder del UNIP, pero con experiencia como misionero en Malawi, se convirtió en el primer Presidente del país. Su principal contendor, Harry Nkumbula del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), se mantuvo como un actor político influyente, pero los partidos de colonos perdieron casi de inmediato su influencia de antaño. Pese a las enormes inversiones en infraestructura social y física, pronto surgió el descontento contra el UNIP debido a una distribución desigual y a las llamadas «expectativas frustradas» (Macola, 2006, p. 56). Se formaron coaliciones de oposición entre grupos con una causa común (temporal): trabajadores sindicalizados (ya en 1965-1966 se produjeron confrontaciones con los trabajadores mineros), empresarios, comunidades rurales marginalizadas, estudiantes e intelectuales. El UNIP se sintió particularmente amenazado por el surgimiento del Partido Progresista Unido (UPP) del exvicepresidente Simon Kapwepwe, que conquistó un reducto de poder en el Cinturón de Cobre y en la Provincia del Norte. También enfrentó resistencia por parte de Barotselandia, región que se sentía agraviada por la revocatoria de un acuerdo que les otorgaba un alto grado de autonomía, emitida poco después de la declaración de independencia. Este período también permitió presenciar un incremento en importancia de los ser-

vidores públicos como una fuerza de negociación. Tras la independencia, este contingente fue «zambianizado» y para 1974 casi se había triplicado en número. Durante este período, los cargos públicos se convirtieron en un mecanismo crucial para obtener recursos tanto del sector público como del privado.

4.3.4 1973-1991

La Segunda República, asociada con la nacionalización de las minas y la declaración del Estado unipartidario, representó un cambio importante en los acuerdos políticos que promovían específicamente el bienestar social. Sin embargo, sería injusto calificar a Zambia como un Estado socialista a ultranza en este período. Iniciada en un período de prosperidad económica, la nacionalización fue una reacción al desplazamiento global hacia la propiedad gubernamental en busca de un crecimiento económico más igualitario, una tendencia que durante este período se repitió a través del mundo en vías de desarrollo. Para Zambia, no obstante, el crecimiento se vio bloqueado por la contracción de la economía global, y la igualdad no llegó a plasmarse.

La crisis económica global de la década de 1970 generó una enorme presión sobre el gobierno mientras este se esforzaba por lidiar con precios precipitadamente declinantes del cobre. Pese a una contracción de sus ingresos, el gobierno trató de mantener un alto nivel de apoyo para la industria minera y los trabajadores de las minas, continuando con programas de beneficios sociales y de desarrollo iniciados por las compañías privadas durante el período colonial. Sin embargo, al tratar de apaciguar a los trabajadores urbanos, exacerbó más aún el desarrollo desigual en el país en un contexto de postergación de la mayoría de las áreas rurales.

Aunque se proscribieron los movimientos de oposición, a lo largo de este período tanto los movimientos políticos clandestinos como los sindicatos amenazaron al UNIP. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Ghana, Perú y Bolivia, las Fuerzas Armadas no pudieron asumir el control del gobierno durante esta época de declive económico y el UNIP resistió con éxito dos intentos de golpe de Estado en la década de 1980. A diferencia de otros países, las Fuerzas Armadas no han formado parte del movimiento de liberación en Zambia ni derivaron en un factor influyente.

4.3.5 1991-presente

Una coalición compuesta por sindicatos, políticos, abogados, estudiantes, académicos y miembros de la comunidad empresarial se congregó a fines de la década

de 1980 bajo la consigna del MMD para invocar la disolución del Estado unipartidario. Aunado a la presión de las entidades donantes bilaterales y multilaterales, ello forzó al UNIP a abrir la posibilidad de elecciones multipartidarias en el país en 1991. Con el nuevo gobierno del MMD, los actores internacionales profundizaron sus injerencias económicas de carácter neoliberal y ligaron la condonación de la deuda con la privatización de empresas nacionales —muy especialmente, la privatización de las minas—. Más aún, la privatización emprendida por el gobierno fue recompensada con volúmenes masivos de asistencia extranjera, la cual alcanzó más del 40% del presupuesto nacional a inicios de la década de 1990.

La sociedad civil también se expandió rápidamente durante la década de 1990 y se volvió especialmente influyente al alinearse con actores no estatales más establecidos como el Colegio de Abogados de Zambia (LAZ, por sus siglas en inglés) o las poderosas iglesias mayoritarias. También en este período tuvo lugar una creciente influencia de los medios de comunicación independientes, especialmente el diario *The Post*.

A partir del año 2001, las elecciones se tornaron gradualmente más competitivas, lo cual hizo tremendamente vulnerable al MMD. Esta dinámica creó un incentivo para el gasto público de corto plazo con motivaciones políticas, lo cual en cierto modo explica la ausencia de una visión de desarrollo de largo plazo para el sector minero de Zambia. Tal como lo sostiene Poteete (2009), el compromiso de la elite con tal visión es únicamente posible cuando las elites gobernantes consideran que permanecerán en el poder el tiempo suficiente para cosechar los beneficios de las inversiones acumuladas.

Al mismo tiempo, la condonación de la deuda y un auge del cobre otorgaron al MMD un mayor margen fiscal y las ganancias derivadas de las exportaciones se incrementaron de US\$ 670 millones a US\$ 4 mil millones. La respuesta del gobierno consistió en impugnar los acuerdos de desarrollo (AD) existentes para incrementar los impuestos asociados con la minería. Se expandió el gasto en favor de los pobres en los sectores sociales y se liberó considerable financiamiento para proyectos políticos, como la construcción de carreteras y un programa de Apoyo a la Importación de Fertilizantes. Estas inversiones tuvieron un limitado impacto en función del desarrollo, especialmente en áreas rurales y en los sectores informales urbanos.

En setiembre de 2011 llegó al poder el Frente Patriótico (PF, por sus siglas en inglés), que se había separado del MMD en 2001, con un manifiesto de tendencia izquierdista y con el apoyo de las masas urbanas jóvenes e informales. El partido hizo campaña con un programa opuesto a la actitud de no injerencia y a las

políticas neoliberales del régimen anterior, especialmente en relación con el sector minero. En la práctica, Zambia presenció un incremento del 45% en salarios del sector público, así como la expansión de las regalías mineras y los salarios del sector privado en el gobierno del PF. Estos no se pueden atribuir únicamente al partido, sin embargo, dado que fueron concebidos en el contexto de una serie de declaraciones de la Unión Africana (UA) que alentaban a los gobiernos a adoptar asignaciones presupuestales fijas para educación y salud.

Un acontecimiento interesante es la reciente introducción del concepto de fondo soberano de inversión en el presupuesto de 2015, lo que señala que el gobierno pensaba en la trayectoria del desarrollo nacional a largo plazo. También demuestra la influencia de las contrapartes de la cooperación noruega en el campo de la tributación minera. El proyecto de la Embajada de Noruega se propone mejorar las ganancias obtenidas por Zambia de la industria del cobre con el desarrollo de capacidades al interior de la entidad de recaudación fiscal de Zambia para obtener información precisa sobre volúmenes de producción, procesamiento y exportación del sector minero.

El período contemporáneo ha estado marcado por un creciente desplazamiento geográfico del poder. Aunque históricamente la región del Cinturón de Cobre ha albergado a los partidos de oposición política (UPP, MMD, PF), las elecciones recientes muestran que esta región ahora comparte ese papel con Lusaka, ciudad que ha crecido tremendamente en décadas recientes. Ello es parcialmente atribuible a la migración interurbana como resultado de la crisis económica en el Cinturón de Cobre en la década de 1990. Décadas de pérdida de empleo, dependencia de empleo casual antes que bajo contrato y un aumento del número de participantes en el sector informal han mellado el poderío de los sindicatos. La sociedad civil y las organizaciones mediáticas se han debilitado también y se han vuelto hiperpartidistas, debido a su cooptación por parte de los partidos políticos en busca de ganancias electorales de corto plazo. El Partido de Unidad por el Desarrollo Nacional (UPND, por sus siglas en inglés), de corte liberal, fundado en 1998 y que desde entonces se ha convertido en el más grande partido de oposición, cuenta con una base especialmente sólida en las áreas donde no hay migrantes por razones laborales en lo que solía llamarse Rodesia Noroccidental, aunque también ha incursionado en Lusaka y el Cinturón de Cobre.

Finalmente, los partidos políticos han presenciado una recomposición de las lealtades tras el fallecimiento de Michael Sata del PF mientras este ocupaba la Presidencia de Zambia en octubre de 2014. El faccionalismo ha llevado a una tripartición del MMD, dejándolo gravemente debilitado. Un grupo se fusionó con

el PF para apoyar a su candidato, Edgar Lungu, en el proceso electoral especial para reemplazar a Sata, y otro se fusionó parcialmente con el UPND. Lungu y el PF ganaron la elección especial para la Presidencia en 2015, así como la controvertida elección general de 2016, que estuvo empañada por la violencia y la intimidación, así como por acusaciones de fraude generalizado.

4.3.6 Características en común que atraviesan los acuerdos

Para contextualizar adecuadamente los acuerdos políticos antes descritos, resaltamos aquí algunas de las características más persistentes que han modelado la cultura política y las normas cívicas en Zambia. En última instancia, estas determinan la conducta y los intereses de los líderes, sin importar los aparentes desplazamientos (ideológicos) en las numerosas transiciones políticas que ha atravesado el país. Es importante destacar, como lo detallamos en la siguiente sección, que estas características influyen la gobernanza de los recursos naturales en el país.

Dos características duraderas clave de la cultura política en Zambia poscolonial son el autoritarismo y un elitismo intolerante. Macola (2008) identifica el origen de esta tendencia con las raíces del nacionalismo en Zambia en el cual partido y nación eran considerados la misma cosa. Los puntos de vista y proyectos políticos alternativos eran vistos con suspicacia y considerados antipatrióticos. Este autoritarismo surgió a través de una concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo, simultáneamente con un debilitamiento de instituciones de fiscalización, que incluyen el Parlamento y el Poder Judicial. Pese a la reintroducción de la democracia multipartidaria, los partidos gobernantes en Zambia siguen siendo autoritarios y dominantes. Durante las elecciones, los partidos de oposición no reciben espacio en los medios de comunicación públicos y el partido gobernante utiliza la Ley de Orden Público (de origen colonial) para limitar las oportunidades de desarrollar campañas.

Larmer (2006) sostiene que estas dinámicas se relacionan con el carácter desigual de la lucha nacionalista en Zambia, lo cual llevó a divisiones políticas y económicas en el Estado poscolonial que nunca fueron resueltas cabalmente por el proceso de formación del Estado. Una pequeña y estrechamente interconectada elite política surgió del movimiento nacionalista para liderar el nuevo Estado. Es importante señalar, sin embargo, que en este grupo la mayoría contaba con escasa formación formal: en vísperas de la independencia, con una población de 3.5 millones de habitantes, Zambia ostentaba menos de 100 graduados universitarios.

Como resultado, el electorado en Zambia tuvo una oferta limitada de opciones por parte de los partidos políticos posdemocratización, lo que contribuyó al

«reciclaje» de líderes. A su vez, ello contribuyó al patrón de divisiones y fusiones en la historia de los partidos políticos en Zambia. Consiguientemente, existe un consenso entre nuestros informantes: en muchos aspectos, el sistema político en Zambia no ha atravesado ningún cambio fundamental desde la época del Estado unipartidario hasta la democracia multipartidaria de 1991. En lugar de ello, Zambia aún se caracteriza *de facto* por el presidencialismo imperial o ejecutivo. Ello es consagrado a través de la estructura del sistema, en la cual todos los incentivos se centran en la figura del Presidente. El debilitamiento de los sindicatos y el declive de la sociedad civil desde la década de 1990 supuso una reducción de los poderes de contrapeso.

Otra característica destacada del panorama político en Zambia es la «inseguridad de la elite» (Migdal, 1988), en virtud de la cual los políticos gobernantes viven en constante temor de ser defenestrados. Estas circunstancias existían mucho antes de la era de la política competitiva, y los cuestionamientos a la autoridad gobernante incluían: el surgimiento de movimientos políticos etno-regionales que desafiaban la legitimidad de los primeros gobiernos poscoloniales (Fraser, 2010, pp. 191, 214) y llevaron a la introducción del Estado unipartidario en 1972; presión por parte de intereses comerciales domésticos, sindicatos y la Iglesia (1973-1991); y una creciente competencia electoral entre los dos o tres partidos dominantes desde el retorno a la democracia multipartidaria (1992 al presente). Tal como lo señala Fraser, «al igual que el UNIP gobernó con temor al desorden urbano, el MMD rigió Zambia bajo la sombra de una constante crisis de seguridad física, desparpajo ideológico y legitimidad política» (2010, p. 221).

De cierta manera, la inseguridad de la elite puede ser vista como una importante medida de fiscalización democrática. Sin embargo, ha asumido tal intensidad en Zambia que los políticos operan de manera miope, en detrimento del largo plazo para el país. La rotación de miembros en el Parlamento en cada elección es una de las más altas en África, y quienes permanecen en sus escaños apenas llegan al 30% en promedio. La ausencia de una membresía partidaria registrada, aunada al histórico comportamiento fluido de los votantes, vuelve al PF inseguro respecto al tamaño y la lealtad de su base.

Simuntanyi (2015) señala que el enfoque en políticas de corto plazo que genera este tipo de inseguridad es particularmente agudo bajo acuerdos clientelistas competitivos, en los que la razón de ser de las alianzas políticas reside en ganar y mantener el poder del Estado. En tal sistema, una estrategia electoral basada en dirigir beneficios o aplicar sanciones resulta evidente desde el primer día del nuevo gobierno en el poder y a partir de ese momento domina las decisiones de

este en materia de políticas. Ello vuelve extremadamente difícil lograr políticas coherentes estructuradas alrededor de una visión de largo plazo —lo que incluye, y muy particularmente, temas de desarrollo—.

4.4 Acuerdos políticos, el Estado y gobernanza de la industria extractiva

En esta sección presentamos una visión histórica general de la industria del cobre en Zambia a la luz de las características destacadas de los acuerdos políticos presentadas anteriormente. Para ello, consideramos en particular el cambiante carácter del capital y de la propiedad en la industria, políticas de gobierno referidas al ingreso (tributación) y gasto (distribución), y el impacto de la competencia política sobre las políticas de desarrollo inclusivo. Para conocer una visión general véase la tabla 4.2.

4.4.1 1924-1964

Un tema clave que atraviesa los regímenes tanto colonial como poscolonial en Zambia ha sido una lucha por obtener lo que el gobierno consideraba una cuota justa de la riqueza generada por los depósitos de cobre en el país. En ambos períodos, la determinación del nivel de regalías y de tributación ha sido siempre un proceso de prolongadas negociaciones. La cuota de la riqueza del cobre producido en el país que correspondía al gobierno de Rodesia del Norte se incrementó por cambios en la tributación de la compañía mediante un acuerdo suscrito en 1949 con BSAC, en virtud del cual el gobierno tomó una quinta parte del valor bruto de las regalías pagadas por las compañías mineras.

Este acuerdo casi quintuplicó las ganancias del gobierno, pero, debido al acuerdo político existente, ello no se tradujo en un incremento de los estándares de vida en general. El Ministerio de las Colonias en Gran Bretaña intentó implementar en 1947 una ideología progresista de desarrollo a través de un plan programado para una década, y se comprometió a «elevar la situación de la población africana». Sin embargo, los colonos blancos, a través del control que ejercían sobre la economía local, se apoderaron de esta iniciativa de desarrollo inclusivo, y las ganancias fueron dirigidas más bien a servir sus propias necesidades (Roberts, 2011, pp. 21-22).

El establecimiento de la CAF en 1953 solidificó la tendencia de flujo de las ganancias del Estado hacia la capital en Salisbury y la población de colonos blancos (mayormente en Rodesia del Sur) —quienes eran, hasta fines de la década

de 1950, considerados generalmente como los impulsores del desarrollo agrícola (Larmer, 2011)—. Sir Ronald Prain, presidente de la RST, reconocía las consecuencias de las desigualdades que prevalecían entre el ingreso de los trabajadores europeos y el de los africanos. Él sostenía que «siempre sería difícil mantener contentos a los mineros africanos del Cinturón de Cobre, en vista del violento contraste entre los salarios para africanos y las excepcionalmente suntuosas condiciones que disfrutaban nuestros trabajadores europeos» (citado en Phimister, 2011, p. 132). Estas dinámicas llevaron a altas expectativas salariales por parte de los trabajadores africanos en las vísperas de la independencia. Hubo una expectativa adicional de que las compañías mineras brindarían beneficios sociales para sus trabajadores, como vivienda, educación y atención de salud, al igual que lo habían hecho con los trabajadores europeos. Debido a la preponderancia del sector minero, los sindicatos del Cinturón de Cobre se convirtieron en actores no estatales influyentes y, con el tiempo, llegaron a tener una significativa influencia política para lograr esas demandas. Este fue el marco que en gran medida determinó las negociaciones de Kaunda con la industria minera tras la independencia, y que creó un nuevo entorno de distribución desigual y desarrollo dispar.

Tabla 4.2
Acuerdos políticos en relación con la industria extractiva, Zambia

Períodos	Precios en mercados globales en US\$ (precio mínimo-máximo en el período) (US\$)	Producción IE (volumen mínimo-máximo de producción anual en toneladas al año)	Presencia de actores transnacionales	Medidas de capacidad general del Estado en sector IE	Dimensiones clave de gobernanza/políticas IE	Patrones de resistencia
1896-1924	293*		BSAC		La empresa es el Estado	
1924-1964	293-683	66-886	BSAC; AAC y RST	Impuesto a las regalías 13,5% desde 1949	Políticas de minería coloniales, ingresos mayormente derivados al centro (Londres)	Sindicatos, movimiento nacionalista
1964-1973	683-1.130	632-750	AAC y RST; Gran Bretaña; Movimiento de Países No Alineados	13,5% hasta 1969, reemplazado por impuesto a los minerales (impuesto a la renta de 45% e impuesto a la ganancia de 35%, tarifa plana 73,5%)	Zambianización de la fuerza laboral minera. CIPEC	Sindicatos

1973-1990	1.130-2.410	228-700	FMI/BM	Impuesto a minería (igual que arriba)	Nacionalización, ZIMCO, ZCCM	Sindicatos
1990-2001	2.401-1.690	257-500	FMI/BM	Impuesto a regalías. Basado en AD (entre 0,6% y 2%), impuesto corporativo entre 25% y 35%	Liberalización y casualización	Sindicatos, sociedad civil
2001-actualidad	1.690-8.950	251-710	China; FMI/BM	Aumento a 3% impuesto a regalías, impuesto corporativo de 25% a 35% Impuesto a regalías 6%, incrementado a 8% a fines de 2014 (minería subterránea) y a 20% (tajo abierto). Reducido a 6% y 9% en enero de 2015	Liberalización y casualización Creciente nacionalismo de recursos.	Sindicatos, resistencia contra casualización, actividades a nivel comunitario y de sociedad civil
				Seis cambios y revocatorias en políticas tributarias desde entonces	Incorporación a la EITI en 2009	Políticas de oposición del PF

En el primer período (1896-1924) adoptamos 293 como la cifra mínima para el período 1924-1964 porque entonces el país no había empezado formalmente a explotar los minerales.

Fuente: EITI. Elaboración propia.

Las consecuencias de estas estructuras, que pueden ser calificadas como un tipo de economía colonial de ejército industrial de reserva, fueron perdurables. Una economía de ejército industrial de reserva se caracteriza por un mercado laboral formal dualista y un sistema laboral migrante que en Zambia ligaba un vasto número de campesinos a la industria minera y a la agricultura de colonos, propiedad de blancos. Eran limitados el autoempleo y el emprendimiento por parte de africanos en las ciudades, y había escaso estímulo asimismo para la producción campesina, dado que estas opciones podían haber socavado la provisión de mano de obra para las granjas comerciales y la industria. Todo ello, combinado con la limitada inversión pública en educación en África, limitaba considerablemente la formación de una clase media africana.

4.4.2 1964-1973

El gobierno poscolonial reconoció el riesgo de ser extremadamente dependiente de la riqueza del cobre para sostener grandes inversiones sociales y de infraestructura después de la independencia, especialmente dada la errática naturaleza de los precios internacionales del cobre, y se comprometió a abordar el problema. En 1967, Kaunda reunió en Lusaka a los líderes de cuatro de los principales países exportadores de cobre (Zambia, Chile, Perú y el Congo/Zaire), con el propósito de establecer un cártel que fije el precio y la cuota de cobre para el mercado, similar a la organización de países exportadores de petróleo (OPEP por sus siglas en inglés), la cual había sido formada en 1960. Al grupo, que se hizo conocido como el concilio intergubernamental de países exportadores de cobre (CIPEC por sus siglas en inglés), se unieron posteriormente Australia, Indonesia, Papúa Nueva Guinea y Yugoslavia. Fracasaron, sin embargo, en su intento por controlar los precios de este metal, y en la práctica el CIPEC sirvió meramente para intercambiar información. El obstáculo fundamental para el control de precios fue que los Estados miembros carecían de acceso a capital para acumular reservas del metal —paso crucial para manejar efectivamente la oferta—. Adicionalmente, los Estados miembros del CIPEC controlaban menos del 60% de la industria mundial de cobre y menos de la mitad de las reservas identificadas, y otros importantes países productores de cobre como Canadá no se integraron al CIPEC (Larmer, 2011). La incapacidad del CIPEC para controlar los precios del cobre hizo que los Estados miembros advirtieran que el sistema global estaba más allá de su alcance, y que solo las políticas locales y patrones de propiedad podían estar sujetos a un manejo consciente por parte de los países africanos (Fraser & Larmer, 2011).

Tal como se muestra en otros capítulos, tanto Ghana como el Perú cuentan con diversos grados de asignación específica a regiones, gobiernos locales o sectores, de las ganancias derivadas de la minería. Específicamente, en Ghana el 10% de las ganancias está reservado para las autoridades subnacionales (véase el capítulo 5), mientras que a través del «canon minero» en el Perú, la mitad de estas ganancias se distribuyen para apoyar el desarrollo en las regiones donde la minería tiene lugar (véase el capítulo 3). En este aspecto, sin embargo, Zambia se parece más a Bolivia. En ambos casos, las ganancias provenientes de la minería corresponden tradicionalmente al gobierno nacional de manera directa, con escasa consideración de la opinión de las regiones. En Zambia, el gobierno nacional concentra las ganancias derivadas de la minería en el desarrollo nacional general a través de planes de desarrollo quinquenales. El plan inicial, lanzado en la fase de transición de 1962, enfatizaba la expansión de infraestructura física y social, especialmente para beneficiar a la población africana marginalizada. A ello siguió el Primer Plan de Desarrollo Nacional (1966-1971), el cual se proponía diversificar la economía distanciándose de la excesiva dependencia de la minería de cobre, lo que incluye la promoción del desarrollo rural. Ambos planes de desarrollo llevaron a un período de crecimiento económico sostenido, acompañado por el mejoramiento de indicadores sociales. En teoría, los altos niveles de ganancias beneficiaban por igual a toda la población; en la práctica, el gasto fue sumamente desigual.

Este resultó ser un efímero período de desarrollo progresista. A inicios de la década de 1970 se produjo la peor catástrofe imaginable que desplazó a Zambia de su posición como país de ingresos medios a un estatus de país de bajos ingresos con un alto nivel de deudas insostenibles a mediados de la década de 1980. Para ilustrar el caso: entre 1974 y 1994, el ingreso *per cápita* disminuyó en un 50%, lo que colocó a Zambia en la posición 25 de la lista de los países más pobres del mundo (Fraser & Lungu, 2007, p. 8). Factores regionales e internacionales jugaron un papel importante en las dificultades que enfrentó este bisono Estado, como la UDI en Rodesia del Sur, tal como se describió anteriormente. La herencia de la CAF consistió en profundos vínculos económicos y de infraestructura entre Zambia y Rodesia, lo cual imposibilitó la participación de Zambia en las sanciones a Rodesia auspiciadas por las Naciones Unidas, hasta que se concretó la independencia en cuanto a la infraestructura, particularmente en términos de transporte y electricidad. Varias naciones jugaron un papel importante en apoyar a Zambia a alcanzar su meta de independencia económica: Estados de Occidente como Gran Bretaña (mayormente como una directa reacción a la UDI); China

(específicamente mediante la construcción del ferrocarril TAZARA como una ruta alternativa para la exportación del cobre a través de Tanzania); y Yugoslavia, a través de un tratado de cooperación económica no alineada. La Guerra Fría dictaba el orden geopolítico internacional durante este período, lo que complicaba las negociaciones entre Zambia y sus potenciales socios de desarrollo.

4.4.3 1973-1991

Entre los países vecinos de Zambia brotaron violentas luchas de independencia y posteriores conflictos civiles no solo en Rodesia sino también en el Congo, Angola, Namibia y Mozambique. Al mismo tiempo, en la medida en que colapsaba la economía global, los precios del cobre se desplomaron, con terribles consecuencias para la economía de Zambia, tal como se muestra en la figura 4.1.

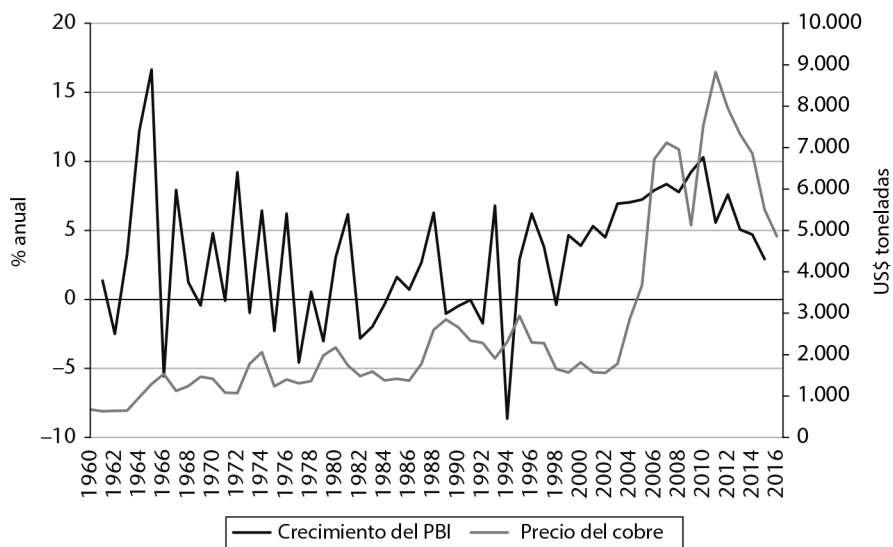
La crisis económica hizo que el gasto del gobierno en infraestructura social y material, así como los altos salarios para los trabajadores mineros, resultaran insostenibles. La nacionalización de la economía y la introducción de un Estado unipartidario fue una manera de lidiar con estas crisis económicas y políticas de fines de la década de 1960, así como una reacción ante las cambiantes ideas globales sobre el Estado. A lo largo del («Tercer») Mundo en vías de desarrollo, líderes buscaban maneras de unificar étnicamente Estados diversos (una resaca del colonialismo) y asegurar un desarrollo igualitario para todos sus ciudadanos, a través de escenarios concebidos por el Movimiento de Países No Alineados y dirigentes como el «dictador benevolente» de Yugoslavia, Josip Broz Tito. Los Estados unipartidarios y los esquemas de nacionalización eran vistos como alternativas viables para lo que se consideraba como problemáticos resultados de la democracia multipartidaria. Estas alternativas garantizarían el desarrollo a todo nivel y reducirían la incidencia de la violencia y la guerra civil.

Szeftel (1982, p. 15) asevera que la centralidad del Estado en la recientemente independiente Zambia presentaba factores primarios subyacentes que llevaron al surgimiento de un Estado unipartidario en ese momento específico. El autor sostiene que la llamada «acumulación de desastres» provenientes del sector minero había llevado al faccionalismo y había reproducido líneas de escisión regionales. La asignación de puestos importantes en el partido y en el gobierno reflejaban la necesidad de equilibrar las reivindicaciones planteadas por estas facciones en pugna. Por ejemplo, el Gabinete se caracterizaba por un (cambiante) equilibrio de puestos entre las provincias. Estas dinámicas amenazaban con degenerar en peligrosos conflictos, tal como ocurrió cuando una poderosa facción de las provincias del norte y del Cinturón de Cobre hablantes del idioma bemba amenazaron con

alterar drásticamente dicho equilibrio, en primer lugar, mediante la reivindicación de dominio al interior del UNIP, y posteriormente al dividirse y establecer un poderoso partido de oposición.

Figura 4.1

Crecimiento anual del PBI y tendencia del precio del cobre, Zambia, 1960-2016



Nota: Los precios del cobre representan el precio de alambrión electrolítico/cátodos de cobre grado A, Mercado de Metales de Londres, en efectivo.

Fuente: Banco Mundial (2017a), UNCTADSTAT (2017), ICMM (2014, p. 6). Elaboración propia.

Estas tensiones políticas se exacerbaban por la continua distribución desigual de ganancias (provenientes de la minería) impulsadas por la naturaleza dispar del acuerdo político en Zambia. La actividad económica estaba distribuida de manera desigual y se concentraba en las tres provincias a lo largo del eje de la línea ferroviaria que incluía el Cinturón de Cobre. Habitadas por el 43% de la población, estas provincias aportaban el 89% del producto bruto interno (Craig, 1999, p. 17). Por consiguiente, el equilibrio étnico era visto por las regiones marginalizadas como algo cosmético, como la resistencia y las formaciones políticas alrededor del tema de Barotselandia y otras tensiones en la Provincia Noroccidental (Larmer & Macola, 2007). Al describir una detallada historia del distrito Mwinilunga en Zambia Noroccidental, Pesa señala que, durante las primeras elecciones poscoloniales, «se provocaban más fácilmente lealtades en Mwinilunga apelando

a conexiones con Angola y el Congo, que refiriéndose a un Estado nacional zambiano con las áreas remotas del Cinturón de Cobre y la "línea del ferrocarril" como su centro...» (2014, p. 52). Otra destacada manifestación de este tema es la oposición proveniente de la Provincia del Sur, que representa primordialmente a una economía campesina y ganadera que subsiste hasta el presente, y que nunca fue apaciguada por el nombramiento al Gabinete de políticos provenientes del prominente grupo étnico tonga (Macola, 2010).

Con el inicio del proceso de nacionalización de las minas de cobre a fines de la década de 1960, el Cinturón de Cobre empezó a lucir como un mini-Estado Benefactor, donde el Estado y las compañías mineras eran reconocidas por brindar servicios sociales «desde la cuna hasta la tumba» (Fraser & Lungu, 2007, p. 8). Las ZCCM brindaban servicios más allá de los complejos mineros, y convirtieron el Cinturón de Cobre en un lugar atractivo para vivir —un verdadero eje de «modernidad» (Ferguson, 1999)—. El mini-Estado Benefactor era, en cierta manera, una continuación de las políticas de bienestar social de la industria minera colonial, solo que ahora beneficiaban a una población mayor. Sin embargo, las ZCCM como entidad estatal era cada vez más considerada como «la gallina de los huevos de oro», y fue explotada como tal sin realizar inversiones correspondientes en maquinaria y exploraciones adicionales. En la medida en que se descubrían vetas de mineral a mayor profundidad en las minas existentes, se incrementaba también el costo de producción. Para ilustrar el drástico declive: la producción de las ZCCM colapsó desde un pico de 750.000 toneladas en 1973 a 257.000 toneladas en 2000. Craig señala que la caída en los precios del cobre no fue la única razón para el declive en cuanto a producción y ganancias:

Tal como ocurrió con el resto de la economía zambiana, las minas sufrieron una serie de dificultades. Como exportador en bruto, las dificultades para el transporte que affigían a Zambia eran particularmente severas. La situación se había deteriorado a tal punto que hacia la segunda mitad de la década de 1970 el sistema de transporte no era capaz de llevar todo el cobre producido, dejando a las minas acumulando provisiones listas de metal. Las minas también sufrían por la decreciente capacidad de la economía para financiar las importaciones. Aunque las propias compañías eran receptoras netas de divisas, su suministro de efectivo estaba racionado por el gobierno junto con otros sectores y quedaba rezagado respecto a sus requerimientos (1999, p. 87).

Las ZCCM se encontraban bajo constante presión del gobierno, el cual tenía que apaciguar a los trabajadores mineros para mantener las reducciones en la

fuerza laboral al mínimo. Tampoco se habían logrado las metas de diversificación hacia el sector agrícola (Hern & Achberger, 2014).

Los métodos para prevenir el surgimiento de centros alternativos de poder afectaron la productividad general en el sector público. Se utilizó una variedad de métodos: facultades de nombramiento para intercambiar altos funcionarios con el fin de evitar que desarrollen su propia base de poder, y nombramientos no meritatorios para mantener la base de apoyo de los propios dirigentes base. Para evitar que las personas se atrincheren en sus puestos, el recambio de estos se convirtió en la orden del día, con el resultado de que algunos ministros de provincias permanecían menos de medio año en un puesto antes de ser «nombrados nuevamente». Los nombramientos políticos en la industria nacionalizada, como las minas de cobre, resultaron desastrosos para su funcionamiento, en tanto socavaron a los tecnócratas y, en general, impactaron en el profesionalismo. Valentine Musakanya, primer secretario del Gabinete de Zambia, expresó su desencanto con el gobierno, en fecha tan temprana como fines de la década de 1960, al señalar que el reestructuramiento de cargos públicos por razones políticas pretendía colocar efectivamente al UNIP en control de todos los niveles del Estado (Larmer, 2010).

Las causas de la crisis ya eran conocidas en este momento, tal como puede apreciarse en el Informe preparado en 1977 por un Comité Selecto Especial del Parlamento, nombrado para analizar los problemas económicos del país. El informe señalaba:

Con excepción del sector minero, pocas entidades para-estatales han producido algo sustancial... El gobierno realiza anualmente una considerable asignación de fondos de capital para apoyar proyectos emprendidos por organizaciones para-estatales. Ello ha ocurrido mayormente debido a que estas entidades son conocidas por generar su propio capital para renovación de planta y nuevas inversiones... Malos manejos, falta de control de inventario, exceso de personal, inadecuada fijación de precios de los productos e interferencia política, han sido señalados como algunas de las razones del deficiente desempeño del sector para-estatal (citado en Craig, 1999, p. 79).

El sector privado resultó similarmente afectado. Mientras que la «zambianización» de la economía se proponía producir una clase empresarial y gerencial indígena, el UNIP estaba ideológicamente opuesto al capitalismo y detestaba la rentabilidad. Una clase emprendedora independiente también era considerada como una potencial amenaza política, la cual se hizo realidad en 1980, cuando un grupo de empresarios y profesionales marginalizados se opusieron activamente al régimen del UNIP al participar en un intento de golpe de Estado.

Las consecuencias de la precipitada caída política y económica de Zambia durante la década de 1970 fueron funestas. Debido a la desesperación nacida de la crisis económica y la inseguridad política relacionada, las políticas del gobierno se volvieron cada vez más arbitrarias e impredecibles. En el intervalo de unos pocos años, el UNIP coqueteó primero con el socialismo científico, para luego dirigirse hacia la comunidad empresarial y, eventualmente, en 1984, asegurar apoyo externo bajo la forma de fondos de la Comunidad Europea y del Banco Africano de Desarrollo para un programa de rehabilitación de las minas. Como resultado de sus sustanciales niveles de endeudamiento, Zambia también cayó bajo la influencia de las IFI, las cuales presionaron para la implementación de un programa de ajuste estructural (PAE) en la década de 1980. Estas medidas consistían en la eliminación de subsidios (especialmente aquellos que beneficiaban a consumidores urbanos), una reducción de la fuerza laboral y la liberalización de las normas cambiarias. Los incontrolables disturbios urbanos de los maiceros en 1986 amenazaron la supervivencia del UNIP, y Zambia decidió romper con el FMI y reintroducir los subsidios. Esta medida fue efímera y el gobierno pronto se vio forzado a doblegarse ante el FMI. Dentro del contexto de un mayor debilitamiento económico en la década de 1980, se produjo un alineamiento de actores no-estatales congregados bajo la consigna del MMD, quienes invocaron la disolución del Estado unipartidario. Enfrentado a una oleada internacional democratizadora generada por el fin de la Guerra Fría, y bajo presión de entidades donantes bilaterales y multilaterales, el UNIP tuvo que acceder a las demandas: disolvió el Estado unipartidario y convocó a elecciones multipartidarias en 1991.

4.4.4 1991-presente

Simuntanyi (2015) caracteriza el período de democracia multipartidaria en Zambia como un sistema político clientelista competitivo, definido como un acuerdo informal o tácito por parte de la elite política de competencia por controlar los recursos políticos y económicos a través de elecciones periódicas en las cuales el grupo político más fuerte toma el poder, en lugar de recurrir a la represión de oponentes o al conflicto violento. Al interior de este sistema, la competencia política tiene lugar mayormente sobre la base de la distribución de clientelismo/recursos focalizados a aliados y partidarios; también se caracteriza por la existencia de varias facciones políticas fragmentadas. La racha autoritaria en la política nunca terminó en Zambia. Aunque se produjeron elecciones y el partido dominante fue defenestrado en 2011, las elecciones generalmente siguieron siendo un campo

de juego desigual en el cual el partido gobernante permitía limitado espacio para la oposición. Aunque hay cierta continuidad con la era del UNIP, también se dan algunas características diferenciadas que marcan la Tercera República. Tal como acertadamente lo señaló Gould:

[L]as ambiciones de diversos actores —por el poder, influencia y control de recursos— se habían mantenido bajo control, en gran medida debido a las estructuras patrimoniales de la maquinaria del UNIP. Cuando se desmoronaron los mecanismos regulatorios del Partido-Estado, surgieron nuevos actores calculadores con un rango de intereses y ambiciones. Algunos de ellos estaban asociados con la galería rápidamente cambiante de partidos políticos, y algunos con intereses empresariales y comerciales. Otros estaban vinculados con el arsenal de organizaciones que se multiplicaban rápidamente para competir por contratos con el gobierno y entidades donantes (2010, p. 11).

La década de 1990 también podría definirse como una «democracia sin opciones», en la cual los gobiernos tenían escaso margen para determinar sus propios presupuestos, dadas las condiciones impuestas por acuerdos financieros externos (Mkandawire, citado en Strengthening, 1998). Rakner (2003, citado en Hickey, 2013, p. 15) sugiere que las reformas económicas y políticas en Zambia, que tuvieron lugar precisamente durante el mismo período, llevaron a la descomposición del poder organizacional de importantes grupos de interés económico, como empresas, sindicatos y cooperativas agrícolas. La privatización de empresas estatales como las minas y el modo tradicional de clientelismo volvieron a la Casa de Gobierno (el Despacho Presidencial en Zambia), a los partidos políticos y a los actores políticos más susceptibles ante los intereses especiales de emprendedores político-económicos, lo que socavó, en el proceso, las estructuras formales que normalmente guían la fiscalización y supervisión de grupos de interés y negociaciones empresariales. Mosley también resalta el riesgo del surgimiento de una nueva clase de rentistas zambianos (2014, p. 9). Dado que los rentistas invierten su riqueza en el negocio de importación-exportación y dependen de vínculos con las compañías mineras o el gobierno para los bienes que adquieren, sus intereses son contrarios a la necesidad de establecer políticas que fomentarían manufacturas con valor añadido y una reducción general de costos.

Adicionalmente, el proceso de privatización de las minas de cobre en Zambia durante este período presentaba serias fallas. Por ejemplo, el gobierno de Chiluba no ha rendido cuentas por la suma de US\$ 35 millones que supuestamente recibió por la venta de la Compañía Minera Roan Antelope de Zambia en Luanshya. Similarmente, las cuentas bancarias que el gobierno mantiene en el extranjero

han sido utilizadas para beneficio personal de los líderes del país, así como para fines de clientelismo político (Osei-Hwedi, 2003). De modo que, tras décadas de recortes de empleo y disminución de los niveles de vida, las comunidades ubicadas en el Cinturón de Cobre, el hervidero político de Zambia, en lugar de simplemente acoger el nuevo auge, resintieron la inesperada oportunidad para que las compañías generen ganancias de los excepcionales precios del cobre en el mundo (Fraser & Larmer, 2011). Había buenas razones materiales para el descontento. En el quinquenio entre 1995 y 2000, mientras el gobierno de Zambia preparaba la venta de las ZCCM y luego procedió a la operación, el número de empleados fue recortado a la mitad. Aunque nuevas inversiones sí crearon algunos nuevos puestos de trabajo, las compañías aprovecharon la debilidad de los sindicatos y la falta de aplicación de la legislación laboral. El empleo informal y por contrato se convirtió en la nueva norma. Más aún, los incentivos tributarios «blindados» bajo estos términos eran tan generosos que el Estado de Zambia resultaba aplicando una tasa tributaria efectiva equivalente al 0%. Cualquier suma de dinero proveniente de la minería era expatriada antes que los zambianos pudieran ver los beneficios del «auge».

En pocas palabras, no se materializaron muchos de los supuestos beneficios para la economía zambiana provenientes de la privatización, y ello a su vez se convirtió en un punto de convergencia para los partidos de oposición en la década de 2000. Tal como ocurrió con el UNIP poco después de la independencia, el MMD perdió su posición hegemónica después de la introducción de la democracia multipartidaria, pues quedó expuesto, al igual que el UNIP, a fuerzas rivales regionales y frentes de oposición en las áreas urbanas. Aunque el MMD ganó por un amplio margen en 1996 (dado que el UNIP también boicoteó la elección), perdió la mayor parte de su popularidad en un segundo período (1996-2001). Su caída fue resultado de una combinación de factores: privatización (y sus nefastas consecuencias), rampante corrupción y el intento de Chiluba de postular para un tercer e inconstitucional período presidencial. Derrotado por las fuerzas de oposición (una coalición similar de la sociedad civil, iglesias, sindicatos e intelectuales), Chiluba dimitió y nombró a Levy Mwanawasa, un abogado, como su sucesor. Con el 29% de los votos, Mwanawasa ganó en controvertidas elecciones en 2001 frente a Andy Mazoka del UPND, por lo que carecía de un mandato claro³.

³ Según un exagente de inteligencia y otras fuentes, la elección de 2001 fue amañada en favor del MMD.

La búsqueda de Mwanawasa por obtener legitimidad política y una mayor influencia en el contexto de una economía de rápido crecimiento y de altos precios del cobre alteró las políticas económicas de Zambia sobre tributación minera y distribución. Los AD referidos a la minería, que habían sido objeto de numerosas burlas, fueron abolidos y férreamente renegociados. Tasas más altas para impuestos a la minería, y la implementación de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial que ligaba la condonación de la deuda al nivel de gasto en sectores sociales, llevaron a una tentativa reducción de la pobreza entre 2005 y 2012, aunque ello ocurrió principalmente en áreas urbanas. Esta ligera reducción de la pobreza está asociada con un movimiento hacia el «gasto en favor de los pobres», que apoya actividades que requieren el uso intensivo de mano de obra, o que de otra manera cubre las necesidades de personas pobres. Sin embargo, también hemos mostrado que el enfoque de gastos del gobierno en este campo ha sido parcial e imperfecto, especialmente debido a dos razones: en primer lugar, por filtraciones que se apartan del grupo objetivo y se dirigen hacia personas que no son pobres, como en el caso del Programa de Apoyo a Insumos para Agricultores (FISP, por sus siglas en inglés), que consistía en subsidios para semillas y fertilizantes para agricultores en situación de precariedad; y en segundo lugar, debido a barreras políticas que obstruyen el flujo de recursos públicos hacia las regiones más pobres.

La resistencia de la clase dirigente ante incrementos en la base tributaria para superar la excesiva dependencia de los ingresos provenientes del cobre estaba estrechamente vinculada a la manera en que se distribuían los recursos después de la liberalización de la economía en Zambia. Tal como lo señalan Rakner (2003) y Di John (2010), antes de la liberalización, el Estado fue capaz de generar rentas a través de una serie de intervenciones que incluían puestos en empresas públicas y paraestatales, protección para industrias nacientes a través de barreras comerciales y crédito subsidiado mediante el control del sistema bancario, entre otros mecanismos. Con la liberalización económica, se redujeron las palancas a disposición del clientelismo de Estado. Por consiguiente, aunque siguieron siendo importantes las posiciones de privilegio en el gobierno, el sistema tributario se convirtió en una fuente cada vez mayor para dispensar clientelismo y privilegios. Aunque el sistema tributario zambiano es relativamente eficiente, las exigencias de las elites (y sus intereses relacionados con las compañías mineras) han limitado la capacidad del Estado para desarrollar un sistema tributario más robusto.

Pese al discurso en torno a la necesidad de desarrollar el emprendimiento nativo bajo el régimen liberal del MMD durante la década de 1990, el gobier-

no hizo poco por facilitar el crecimiento de emprendedores (independientes). El programa de ajuste estructural tampoco ayudó, tal como lo muestran los incentivos estipulados para la inversión como concesiones tributarias y devoluciones de impuestos que favorecían a grandes compañías extranjeras, lo que creó un campo de juego desigual. Más aún, gobiernos posteriores han continuado sintiéndose amenazados por empresarios zambianos como potenciales fuentes de financiamiento para partidos de oposición. Un exitoso empresario comentó que, durante el proceso de privatización, los empresarios zambianos fueron marginados debido a su supuesta afiliación política con uno de los más grandes partidos políticos de oposición (entrevista). Un exdirector gerente de la Agencia de Privatización de Zambia recuerda un caso específico en el cual un empresario local fue dejado de lado a inicios de la década de 1990, pese a haber obtenido el financiamiento para adquirir una de las empresas públicas en proceso de ser privatizadas. En la mayoría de los casos de privatización, el gobierno mostraba preferencia hacia empresarios extranjeros o no nativos (Mkandawire, 2006). En el caso de Zambia, las comunidades caucásicas, indias y libanesas aún dominan en el sector privado (Sutton & Langmead, 2013).

Los inestables acuerdos recientes muestran la capacidad de adaptación de la burocracia. Aunque el presidente continúa controlando la toma de decisiones respecto a la asignación de sustanciales rentas (por ejemplo, en cuanto a propiedad estatal de recursos, contratos importantes, acuerdos comerciales, etcétera), Levy (2012) sugiere que las conductas que rigen las relaciones de clientelismo y la captación de rentas en general se han vuelto más descentralizadas a través de la jerarquía de la elite política y burocrática. Miembros de la comunidad empresarial atestiguan al respecto, y observan que hay una clase de intermediarios profesionales quienes, a nombre de sus empresas, atraviesan la elite política y burocrática. Las empresas pueden optar por la ruta de la «política encumbrada» —influir de manera directa a los ministros, al vicepresidente o al propio presidente— pero ello aparentemente solo lo hacen las grandes compañías. Las corporaciones extranjeras multinacionales optan por los canales diplomáticos, a través de sus embajadas, mayormente con gran éxito.

En términos de influencia para librar negociaciones, los funcionarios de gobierno se han apropiado del poder que antiguamente tenían los sindicatos mineros. Su función también se ha fortalecido debido a los programas de ajuste estructural de la década de 1990. Se ha producido la profesionalización en sectores específicos, especialmente al interior del Ministerio de Finanzas, la Agencia de Recaudación de Impuestos de Zambia, el Ministerio de Comercio y el Banco de

Zambia. Las nociones de responsabilidad fiscal, niveles de deuda y estabilidad macroeconómica se encuentran muy firmemente establecidas al interior de estos departamentos. Los burócratas son inamovibles, y constituyen un factor constante en la sociedad. Dado que sus emolumentos consumen más del 60% del presupuesto nacional para el sector público, esta situación se produce a expensas de muy necesarias inversiones sociales para cerrar la brecha de la desigualdad social.

En el período posterior al año 2001, Zambia ha empezado a mostrar señales de convertirse en un acuerdo vulnerable/inestable, aunque todavía refleja las características del clientelismo competitivo. Esto último es causa de una economía informal en expansión, cambios demográficos (un considerable electorado de jóvenes desempleados) y bajos estándares educativos agravados por la muerte de presidentes mientras ocupaban el cargo, lo cual ha causado elecciones especiales problemáticas. Sin una clara línea de sucesión al interior de los partidos políticos, las muertes de los presidentes en el cargo han causado un profundo faccionalismo dentro de los partidos. Hemos presenciado un alto nivel de fluidez en la gobernanza en Zambia que, especialmente en comparación con sus países vecinos, vuelve aún más impredecible el escenario político. El vínculo entre los políticos y el electorado se vuelve cada vez más borroso. De esta manera, los partidos políticos son efímeros y se desintegran una vez que dejan la presidencia o pasada la necesidad de establecer coaliciones. El principal partido de oposición, el UPND, tiene un vínculo más fuerte con su electorado (rural) y ha mantenido consistentemente una perspectiva liberal, pero en años recientes ha diluido su identidad al forjar coaliciones. Es importante tener en cuenta que la juventud, el grupo democrático más importante del país (66% de la población es menor de 24 años), creció en su mayoría en una economía posliberalización que es completamente desindustrializada y cada vez más informal. No guardan recuerdo alguno del Estado Benefactor y es improbable que pertenezcan a cualquier movimiento social o sean miembros de algún partido político. Mientras la base social del electorado cambia, también lo hace su expectativa frente al Estado (véanse las observaciones paralelas de Raftopolous sobre Zimbabue, 2014).

Pese a esta fluidez y a muchos ciclos electorales, especialmente entre 2006 y 2016, podemos discernir desplazamientos en los acuerdos políticos que han causado algunos cambios al panorama político y económico en Zambia. Tal como se indicó antes, el cambio resulta más evidente a partir del año 2001 —momento a partir del cual el MMD enfrentó oposición y eventualmente perdió una elección muy reñida en 2011—. La sociedad civil, fragmentada y desunida en la década

de 1990, demostró que cuando está alineada todavía puede constituir una fuerza formidable, tal como lo hizo en 2001 cuando se unió para prevenir el intento de Chiluba de postular por un tercer período inconstitucional. El año 2001 también es significativo en otros aspectos, a saber, porque coincide con el retorno del capital chino y el vuelco que dio la economía, producido por el rápido aumento de los precios del cobre. La competencia política y el crecimiento de los sectores mineros, tal como lo atestiguan dos exministros del MMD, pusieron presión sobre el gobierno para que este incrementara el margen fiscal para permitir el gasto social. La sociedad civil se alineó con el entonces partido de oposición, el PF, para influenciar el debate sobre el impuesto minero. La filtración virtual de los AD secretos a través de campañas de la sociedad civil se sumaron a la presión para realizar urgentes reformas tributarias. Contando por primera vez con documentación clave sobre la esfera pública, el debate en los medios de comunicación y en el Parlamento se enfocó en la injusticia de las exoneraciones tributarias a largo plazo que disfrutaban las compañías mineras. El gobierno de Zambia recibió ofertas de asistencia técnica por parte de varias agencias donantes bilaterales que ahora se percataban que los AD ponían a Zambia en injusta desventaja. Sin embargo, todos los donantes insistían en que cualquier cambio al régimen tributario debía ser avalado por las compañías y respetar el principio de que un contrato tiene validez legal. En este caso, ambas partes declararon públicamente su disposición a negociar. En enero de 2008, el presidente Mwanawasa sorprendió a todos anunciando la imposición unilateral de impuestos a las compañías mineras sobre sus ganancias imprevistas. Al llegar a esta conclusión, parecía haber consultado el asunto más ampliamente con sus ministros de lo que lo habían hecho otros presidentes. Este impulso, sin embargo, resultó efímero ya que su sucesor, Rupiah Banda, dejó sin efecto el impuesto a las ganancias inesperadas tan pronto como subió al poder a la muerte de Mwanawasa en agosto de 2008. Exministros consultados piensan que Banda pudo haber enmendado fácilmente el régimen tributario para apaciguar a la industria minera sin derogar por completo el impuesto a las ganancias imprevistas. Aunque Banda introdujo otras medidas para incrementar los impuestos provenientes del sector minero, como un impuesto a las ganancias variables, estos fueron menos visibles e hicieron poco por incrementar de manera sustantiva los ingresos para el Estado provenientes del sector minero.

Los ingresos derivados de impuestos y la evasión tributaria fueron abordados frontalmente por el gobierno entrante del PF en 2011, con un sustancial incremento del impuesto a las regalías y el cierre de resquicios legales relacionados con la exportación del metal. Informes periodísticos posteriores al fallecimiento

del presidente Sata, en octubre de 2014, indicaban que las compañías mineras estaban tratando de renegociar las tasas de impuestos. Posiblemente con vistas a la elección especial presidencial de enero de 2015, que fue sumamente reñida y requirió de una invocación popular, la nueva Ley de Minería fue promulgada en diciembre de 2014. En respuesta a ello, Barrick Gold, la compañía canadiense propietaria de la mina a tajo abierto Lumwana, en la Provincia Noroccidental, emitió una declaración en la que decía que suspendería sus operaciones. Poco después de las elecciones, tal como se esperaba, las tasas del impuesto minero fueron inmediatamente renegociadas y revertidas, y Lumwana continuó sus operaciones. Por tanto, se sigue el patrón de que una vez que el gobierno asume el poder, casi puede garantizarse que los intereses de las empresas mineras pasarán a primer plano, alineadas con el acuerdo político hegemónico y, como siempre, en concordancia con los precios fluctuantes del cobre que mantienen a Zambia como rehén. También es un indicativo de la continuación de negociaciones individualizadas y de la influencia de las empresas sobre la Casa de Gobierno, por cuanto fue el Presidente quien anunció la revocatoria de la Ley de Minería, no el Ministro de Minería ni el de Finanzas. La observación más valiosa de un análisis de economía política tributaria es que, independientemente de los diversos regímenes tributarios con sus méritos y deméritos, siempre ha habido una constante, a saber:

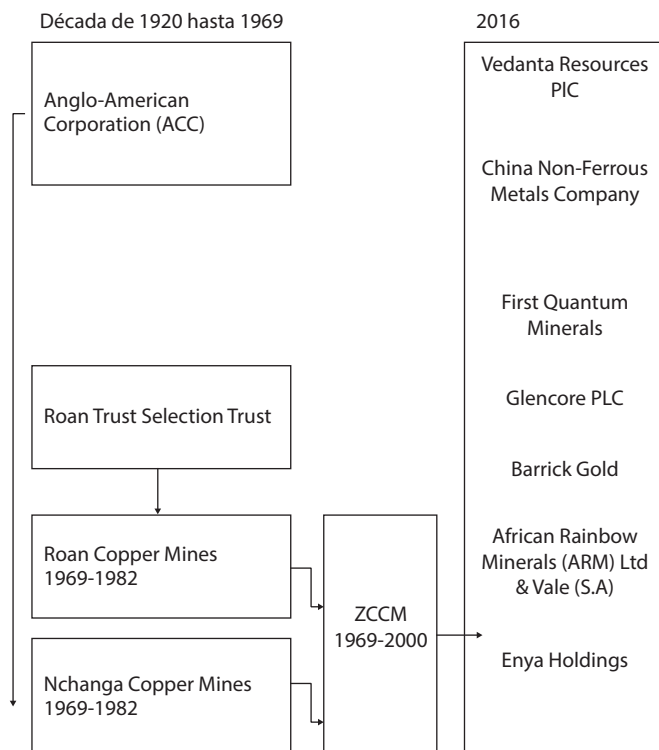
El sistema se encuentra plagado con incentivos tanto para la minería como a través de los sectores. Estas negociaciones individuales equivalen a un sistema tributario individualizado que hace imposible su administración, particularmente cuando los administradores tributarios pueden no tener acceso a los dispositivos específicos de los AD individualizados u otras estipulaciones contractuales. Las definiciones y reglas no resultan claras, parece haber una significativa discrecionalidad sobre cómo se aplican los dispositivos tributarios, y escasea la información pública sobre cómo deben aplicarse las normas. Esta situación plantea el potencial de que contribuyentes honestos exploten la ambigüedad legal para su beneficio, para que los contribuyentes deshonestos evadan el pago de impuestos, y para que exista corrupción dentro de la administración tributaria (Conrad, 2014, p. 15).

Tras un período de crecimiento económico sostenido, la influencia de las grandes entidades donantes sobre las políticas del gobierno, incluso aquellas relacionadas a la tributación minera, había menguado. Los fondos provenientes de socios de Zambia en cooperación habían disminuido, de un 40% del presupuesto nacional del gobierno en 2007 a un 6%, en 2013 (OECD) y a un mero 2,6% en 2015. En 2011, el Banco Mundial reclasificó a Zambia como un país de ingresos

medios-bajos, aunque aún ocupa el lugar 163, entre 186 naciones en el mundo, en el Índice de Desarrollo Humano de 2012. Con esta marea de cambios, partidos políticos como el PF eran capaces de ingresar ahora al escenario político con una plataforma antineoliberal y ofrecer un retorno a un Estado desarrollista «al estilo del UNIP», aunque sin sugerir una completa renacionalización. De otro lado, las entidades donantes se encuentran cada vez más atrapadas entre las políticas contradictorias que subyacen al desplazamiento «de la asistencia al comercio». Ello ha llevado a una situación ambigua, en la que los gobiernos donantes financian a sus propias organizaciones activistas para combatir las consecuencias de la dominación del capital minero, al mismo tiempo que protegen los intereses de inversión de sus propias compañías mineras.

Tal como puede apreciarse en la figura 4.2, también cambió significativamente la composición y origen del capital mismo en el transcurso del tiempo. Cuestionamos la noción de una naturaleza monolítica del capital internacional. Las minas recientemente privatizadas fueron adquiridas por compañías originarias de un amplio espectro de países, como Canadá, Suiza y China. De hecho, la industria de la minería en Zambia sigue estando dominada por el capital global, con un pequeño porcentaje de acciones en manos de ZCCM Investment Holdings (IH), una empresa estatal. En el libro de Lee sobre el capital y la fuerza laboral chinos en Zambia (2017), la autora hace una distinción entre el capitalismo de accionistas, que se basa en la maximización del valor para los accionistas, y el capitalismo de Estado chino, que también se propone obtener una ganancia, pero no la maximización de esta. Por consiguiente, el horizonte de ganancias de este último se concibe en el largo plazo y su capital es, por ello, menos desarraigado. Lee sostiene que, por ende, no resulta sorprendente que cuando la crisis financiera global de 2008 golpeó a Zambia, las compañías de accionistas inmediatamente recortaron miles de puestos, en contraste con las compañías estatales chinas, que mantuvieron a todos los trabajadores en sus puestos. La recesión actual nos ofrece una importante oportunidad para comprobar esta hipótesis, si esta tendencia continúa.

Figura 4.2
Patrones de la propiedad privada de minas de cobre en Zambia, desde la década de 1920
hasta la actualidad



Fuente: Elaboración propia.

En artículos anteriores, Lee (2014) sostuvo, asimismo, que otro factor motivador para el compromiso de largo plazo es que China realmente necesita el metal de cobre para su propio desarrollo. Ello contrasta con otras sociedades comerciales, las cuales utilizan el cobre meramente como una mercancía comercial y no tienen manera de utilizar directamente el producto. La consecuencia del carácter de largo plazo de estas inversiones es que las compañías están obligadas a cumplir con regulaciones/tributación y a mantener un alto nivel de influencia política. En el contexto de Zambia, ha sido notable la adaptación de China a los regímenes cambiantes y las respuestas populistas. Lee concluía que, para Zambia, «la lógica del capital estatal chino de acumulación abarcadora lo hace más adaptable y negociable que el capital privado global para la estrategia de desarrollo del Estado

zambiano, si hay una visión y voluntad política» (2014, p. 64). Sin embargo, el capital estatal chino es más vulnerable a los estados de ánimo políticos, dado que fue el foco particular de atención de políticos opositores que explotan y canalizan el sentimiento popular de nacionalismo de recursos contra la inversión china. El Estado zambiano tiene margen para negociar su relación con China, pero rara vez lo hace, y carece de una política coherente hacia este país. El plan de China para el largo plazo incluye llevar la manufactura a Zambia. La inversión en el establecimiento de varias Zonas Francas para Actividad Industrial y Comercial (MFEZ) es indicativa de esta orientación.

Otro desplazamiento significativo en el sector minero en este período es el establecimiento de nuevos enclaves mineros en el Distrito Solwezi y alrededores, en la Provincia Noroccidental (véanse los mapas 4.1 y 4.2)⁴. Tres minas a tajo abierto de cobre relativamente grandes —Kansanshi, Kalumbila y Lumwana— (re)iniciaron operaciones allí en los últimos 10 años, empleando a más de 7.000 trabajadores. Ambas corporaciones, First Quantum y Barrick Gold, tiene sus sedes centrales en Canadá. Solwezi está en el centro de estos proyectos. Hacia el año 2007, la población de Solwezi había aumentado a aproximadamente 120.000 a 150.000 habitantes —el triple de lo que fue en el año 2000—. Esta transformación es visible en el influjo de actividades relacionadas (ingeniería y transporte) y servicios de apoyo tanto formales (bancos, compañías de teléfonos móviles e Internet, y tiendas minoristas) como informales (taxis, vendedores ambulantes y trabajadores sexuales), que convierten el lugar en una frontera de lo que se ha denominado capitalismo extractivo (Negi, 2014). Pero, a diferencia del antiguo Cinturón de Cobre, Solwezi no ha mostrado señales de política urbana emergente que se vincule a nivel nacional. Dado su estatus como baluarte de la oposición a través de la historia política de Zambia, pero en años recientes más especialmente contra el PF, el gobierno central ha paralizado muy necesarios proyectos de infraestructura en esta área, principalmente la carretera Chingola-Solwezi.

Históricamente la región ha sido en gran medida excluida de las negociaciones de elite a nivel nacional. Aunque ha habido un incremento significativo de conciencia política, clamando por un porcentaje de las regalías derivadas de las operaciones mineras, el área carece de las facultades políticas, la unidad, el volumen poblacional (representa únicamente el 5% del electorado nacional) y el activismo local para forzar este tema. Los potenciales intermediarios políticos en

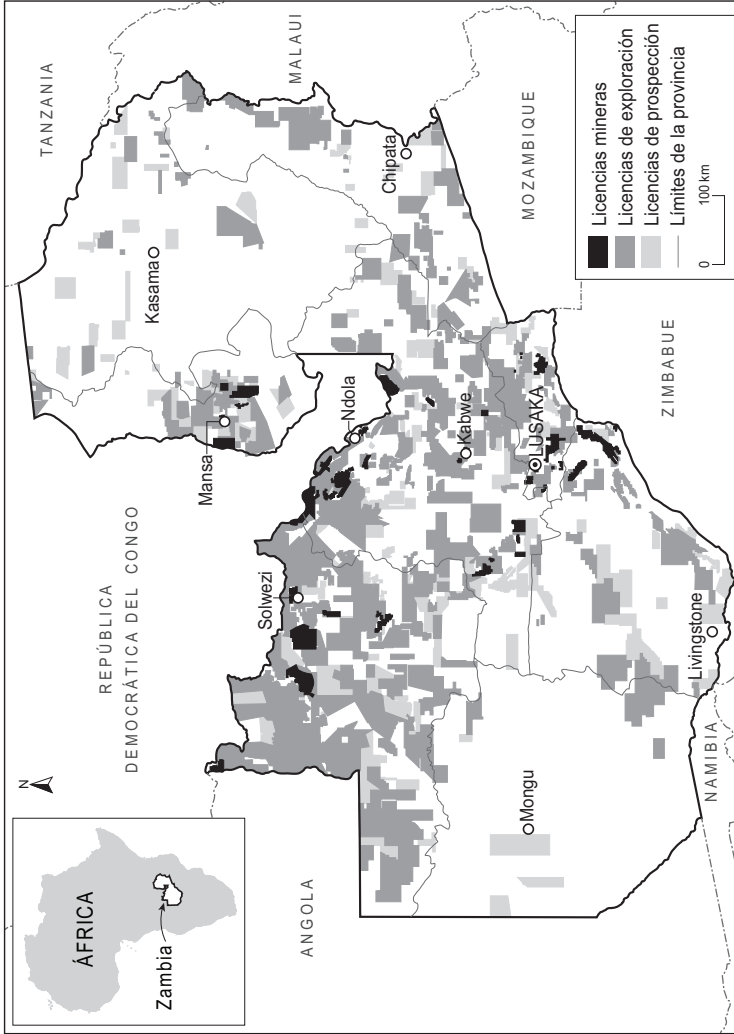
⁴ En 2015, el distrito Solwezi fue subdividido en tres distritos (Solwezi, Kalumbila y Mushidano), cada uno de los cuales comprendía una de las grandes minas.

esta área no son los sindicatos, como era el caso en el antiguo Cinturón de Cobre, sino más bien los jefes tribales locales. Sin embargo, sus ingresos provienen del gobierno y de las compañías mineras, y ello influye sobre su toma de decisiones. En general, las comunidades se sienten marginalizadas en estas áreas. La falta de comunicación entre el gobierno, los jefes y la población local en relación con el establecimiento de compañías mineras en esta área refleja el enfoque centralizado y vertical del gobierno, y se hace evidente en el siguiente intercambio citado por Cheelo:

Nosotros, como comunidad, no teníamos un papel que jugar en las negociaciones de las inversiones mineras en Kansanshi, no participábamos en absoluto. Acabamos de ver al jefe venir y presentarnos a los inversionistas y decirnos que debemos tratarlos bien. Nos dijo, «no deben robarles, no deben tratarlos mal. Si los tratan bien, ellos desarrollarán esta región» (2008, p. 169).

No resulta claro cómo se desarrollarán las relaciones de elite en el contexto de las elecciones generales pos-2016. Es interesante señalar que el partido gobernante desplegó una campaña sin precedentes en la Provincia Noroccidental, lo cual fue un importante indicador de la creciente importancia política de la región. Pese a estos esfuerzos, la provincia votó abrumadoramente por la oposición. Por ahora, la industria minera en la Provincia Noroccidental sigue siendo una economía de enclave clásica, donde las minas y los complejos mineros se encuentran literalmente cercadas respecto a las comunidades locales. La interacción entre las compañías internacionales y el gobierno zambiano tiene lugar en Lusaka, donde se ubican las oficinas de asuntos corporativos de las empresas.

Mapa 4.2
Distribución nacional de licencias de minería en Zambia en 2017, mostrando concentraciones particulares en las Provincias Noroccidental y del Cinturón del Cobre



Fuente: Flexicadstre.com, consultado en setiembre de 2017. Elaboración propia.

4.5 Conclusión

El crecimiento económico de Zambia depende fuertemente de cambios cíclicos en los precios internacionales de las materias primas. En el transcurso del tiempo, estos cambios han causado reformas, ya sea bajo la forma de nacionalización, privatización o, más recientemente, la derogatoria de los AD. Pero en general, ha habido una cierta continuidad en las relaciones entre Estado y recursos naturales. Este orden existente se formó durante el inicio de la era colonial, en la cual la industria extractiva llegó a dominar el panorama económico, social y político. Designada como una economía con un ejército industrial de reserva, el enfoque del desarrollo siempre ha recaído en la industria minera en desmedro del interior rural del país. La cultura política en Zambia ha sido mayormente modelada por trabajadores migrantes urbanos, los actuales habitantes de las ciudades.

Por lo tanto, los resultados en términos de desarrollo en Zambia han sido determinados, en parte, por el tipo de capital internacional que dicta la industria minera. La industria estuvo inicialmente dominada por lo que Ferguson caracterizó como un tipo de capitalismo «socialmente grueso» (2006, p. 35), en el cual los mineros y sus familias extendidas gozaban de amplios programas de prestaciones sociales. De muchas maneras, el Cinturón de Cobre se asemejaba a un mini-Estado desarrollista durante este período. Tal como lo hemos visto anteriormente, esta forma de capitalismo fue reemplazada a fines de la década de 1990 por una forma neoliberal más desarraigada que involucraba significativos capitales chinos y en la cual la industria discontinuó los antiguos contratos sociales con las comunidades mineras. El resentimiento relacionado con el proceso de privatización, la concomitante corrupción entre intermediarios locales e internacionales, y las limitadas ganancias derivadas de una industria floreciente, llevaron al partido opositor a movilizarse alrededor del tema del nacionalismo de recursos, sin llegar a sugerir una plena nacionalización de la industria. Así, reapareció un modelo de desarrollo liderado por el Estado, aunque acompañado por crecientes reservas respecto a la potencial politización de este proceso.

Entonces, ¿hasta qué punto ayuda un enfoque de acuerdos políticos a caracterizar y explicar la manera en que interactúan en Zambia la política, la gobernanza de recursos naturales y el desarrollo? De un lado, el enfoque de acuerdos políticos aplicado al poder y las instituciones ofrece una clara sensación de cómo se despliega la política en el ámbito de elite en Zambia, y particularmente ayuda a identificar el significado de desarrollar coaliciones de gobierno amplias que se extienden a través de las principales áreas urbanas y grupos etnolingüísticos. Pero, aunque estas coali-

ciones resultaron útiles para instaurar la estabilidad en Zambia, no han estimulado el desarrollo y han empujado a los grupos no dominantes hacia los márgenes. La política clientelista se profundizó en respuesta a presiones competitivas durante la década de 1990, particularmente a través de la distribución de subsidios agrícolas y de la (breve) introducción del impuesto a las ganancias imprevistas de la minería. Junto con el tipo ejecutivo de presidencialismo que se institucionalizó bajo el período de dominio de Kaunda, estas dimensiones también ayudan a explicar por qué la movilización política ha carecido de toda base socialmente coherente que se haya sostenido en el largo plazo. Esto nos ayuda a entender por qué estas organizaciones, pese a tener un manifiesto e ideología claros, en la práctica se han vuelto clientelistas antes que programáticas. También clarifica el fracaso de los líderes políticos para formar continuos seguidores entre las facciones de menor nivel, tal como se reflejó en el carácter personalizado de los partidos políticos, el cual carece de una base social persistente en el tiempo. Con el surgimiento del sector informal y la transición a la adultez de las generaciones más jóvenes («los bebés pos-FMI»), la base social se vuelve aún menos definida y más fluida.

Quizá el marco de los acuerdos políticos resulta menos adecuado para explicar por qué importan las bases sociales de la movilización política, por cuanto estas pueden modelar las tendencias de coaliciones gobernantes respecto al desarrollo. En general, podemos apreciar períodos en la historia de Zambia en los cuales se materializó brevemente el desarrollo inclusivo, desde la década de 1960 hasta el período de inicios a mediados de la década de 1970 y nuevamente desde inicios de la década de 2000 hasta el año 2014. Ello siempre se dio en el contexto de altos precios para el cobre, mayores márgenes fiscales y presión nacionalista/populista para distribuir la riqueza del cobre. La recuperación nunca se sostuvo a través de un período largo y su potencial nunca se cumplió plenamente. Además del reto de maximizar el ingreso fiscal, las ganancias a menudo fueron gastadas de manera improductiva. La consecuencia de ello fue que, durante una recesión económica, el carácter derrochador del Estado dio paso de inmediato a deudas externas y domésticas. El capitalismo neoliberal asumió una forma especialmente improductiva en Zambia: no solo debilitó y deshizo organizaciones sociales (como sindicatos y cooperativas de agricultores), sino que también socavó los procesos de formación de clase que podían, a su vez, haber llevado a la movilización basada en la clase social. Las ideas y los recuerdos importan más de lo que el marco de acuerdos políticos parece insinuar. Estos elementos son especialmente evidentes para países que cuentan con una larga historia de minería con una influencia formativa, como es el caso de Zambia.

Tabla 4.3
Indicadores de desigualdad y pobreza, e industrias extractivas en Zambia

Indicador	Período					
	1964-1972	1973-1990	1991-2001	2002-2010	2011-2014	
Desigualdad						
Gini	-	-	51,95	51,24	57,5	
Pobreza						
Recuento de proporción de población bajo línea de pobreza nacional (% de población)	-	-	-	60,5	54	
Recuento de proporción de población que recibe US\$1.25 diarios (PPP) (%de población)	-	-	61	68	60,5	
Recuento de proporción de población que recibe US\$2 diarios (PPP) (% de población)	-	-	78	84	-	
Expectativa de vida al nacer, total (años)	48	49	41	49	56	
Tasa de alfabetismo, total de adultos (% de personas de 15 años a más)	-	65	68	65	70,6	
Acceso a electricidad (%de población)	-	13	17	18,5	22,1	
Tasa de egreso de primaria, total (% del grupo etario pertinente)	70	83	66	86	91	
Tasa de egreso de secundaria básica, total (%del grupo etario pertinente)	-	18,5	27	54	60	
Tasa de mortalidad, infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)	111	103	108	75	57,4	
Industrias Extractivas						
Rentas provenientes de minería (% del PBI)	26,08	11,51	9,25	14,03	22,06	
Rentas totales provenientes de recursos naturales (% del PBI)	27,25	14,84	0	17,92	25,14	
Exportación de minerales y metales (% de exportación de materias primas)	98,04	97,49	76,25	76,93	74,55	

Fuente: Informes del Banco Mundial, de las Naciones Unidas y de la Oficina Estadística Central de Zambia. Elaboración propia.

Reconocimientos

Jessica Achberger fue de gran ayuda para la preparación de este capítulo. Justine Sichone también prestó ayuda con la preparación de las figuras.

5. Clientelismo competitivo y la economía política de la minería en Ghana

Ghana presenta una larga historia de extracción de recursos minerales y a menudo se constata que la minería mecanizada a gran escala se remonta hasta el siglo XIX. El país ha sido dotado con sustanciales recursos minerales en cantidades comerciales, como petróleo, oro, diamantes, manganeso, bauxita, piedra caliza y sal. El oro ha sido el mineral producido de manera predominante, lo que se refleja en el nombre colonial del país, la Costa de Oro. Ghana fue alguna vez el principal productor de oro del mundo, representó cerca del 35,5% del volumen de la producción mundial de oro entre 1493 y 1600 (República de Ghana, 2014, p. 4), y actualmente ocupa el décimo lugar en la lista mundial de los mayores productores de oro, siendo todavía el segundo mayor productor en África, después de Sudáfrica (Kapstein & Kim, 2011).

Sin embargo, desde hace mucho se ha puesto en duda el aporte real de la minería a las posibilidades de desarrollo del país. Para algunos autores (por ejemplo, Aryee, 2001), la minería ha jugado un papel crucial en los esfuerzos para el desarrollo de Ghana, especialmente cuando se le considera en términos de su contribución a los ingresos del gobierno. Entre 1999 y 2014, la industria minera fue consistentemente la mayor fuente de ingresos brutos en divisas (República de Ghana, 2014, p. 12)¹. Actualmente, la minería contribuye con cerca del 27% de los ingresos del gobierno en términos de recaudación de impuestos domésticos (2014) y en 2012 representaba un 43% del total de exportaciones de productos

¹ Durante este período, la única excepción notable se dio en 2004, cuando la minería fue superada por el sector del cacao.

(Cámara Minera de Ghana, 2013). Los ingresos provenientes de exportaciones del sector minero ascendían en 2013 a US\$ 5.100 millones (Aryee, 2014). Sin embargo, tanto en la bibliografía académica como en los debates sobre políticas nacionales, existe una fuerte sensación de que Ghana dista de recibir beneficios suficientes del sector minero en términos de desarrollo. Un minucioso observador de la industria concluye que «la minería... no ha cumplido su función de reducir la pobreza» (Akabzaa, 2009, p. 49). Un estudio comisionado por el Banco Mundial concuerda con este autor y califica como «decepcionante» el aporte del sector a los esfuerzos en favor del desarrollo nacional general (Ayee, Søreide, Shukla & Le, 2011, p. 6); y el Índice de Gobernanza de Recursos correspondiente a 2017, del Instituto para la Gobernanza de Recursos Naturales, evaluó como «deficiente» el desempeño de Ghana en cuanto a la gestión de las ganancias provenientes de la minería (INGR, 2017). ¿Por qué no ha podido Ghana traducir efectivamente su masiva riqueza mineral en formas más inclusivas de desarrollo?

Se trata de una pregunta importante, en vista del reconocimiento de Ghana como uno de los países mejor gobernados en África, con una democracia multipartidaria cada vez más arraigada. En 2013, Ghana fue el país africano con la más alta calificación (y el quinceavo entre 58 países de todo el mundo) en términos de transparencia y fiscalización en el Índice de Gobernanza de Recursos, que mide la calidad del desempeño de la gobernanza de recursos naturales de los países. En 2017, el índice correspondiente a la gestión del petróleo en Ghana era todavía el más alto entre los correspondientes a países africanos, aunque su gestión respecto a la minería ocupaba el puesto 24, más bajo que el de Botsuana, Burkina Faso y Sudáfrica (INGR, 2017). Ghana también es considerado como «un modelo de prácticas óptimas» (Standing, 2014), basado en sus políticas de distribuir una proporción de rentas provenientes de la minería a autoridades subnacionales en comunidades mineras. Juzgada desde la perspectiva de la bibliografía sobre la maldición de los recursos, que enfatiza las cualidades de la gobernanza y las instituciones como la mejor ruta para traducir la riqueza de recursos naturales en un desarrollo de amplia base, resulta por ello desconcertante la experiencia de Ghana con la gobernanza de recursos naturales.

En este capítulo, recurrimos a percepciones reveladoras provenientes de la bibliografía sobre acuerdos políticos para explorar las dimensiones políticas de la gobernanza del sector minero en Ghana y profundizar nuestro entendimiento sobre por qué históricamente «es difícil» utilizar la riqueza de los recursos naturales para el desarrollo de amplia base (Boakye, Dessus, Foday & Oppong, 2012, p. 1). En particular, operamos con la afirmación de que las instituciones son producto

de negociaciones de elites y que, por ello, su papel en modelar resultados en cuanto a desarrollo puede entenderse mejor dentro del contexto de relaciones de poder incrustadas. Este enfoque no solo nos ayuda a entender por qué conjuntos muy similares de instituciones formales a menudo producen resultados divergentes en cuanto a desarrollo, sino que también permite un análisis de los intereses en pugna que existen al interior de cualquier Estado, los cuales limitan y facilitan el cambio institucional y del desarrollo. Poteete se vale de ideas similares para sostener que, en Botsuana, la variación en la gobernanza de las industrias extractivas es producto del compromiso y la capacidad de las elites para superar las presiones clientelistas y canalizar las ganancias provenientes de los minerales hacia metas de desarrollo de largo plazo. La autora sostiene que:

Políticos con coaliciones estrechas e inestables consideran la política de los rentistas como una estrategia atractiva para la construcción de coaliciones; sus respuestas a este problema político entorpecen la construcción del Estado. [...] A la inversa,] [p]olíticos con coaliciones más amplias y estables tienen menos probabilidades de orientarse a la política rentista para reforzar su respaldo político, en parte debido a que están más dispuestos a creer que cosecharán los beneficios de inversiones en la construcción del Estado (2009, p. 545).

Poteete insiste, asimismo, en que una versión más cabal de la experiencia de Botsuana requiere tomar en cuenta factores externos². Basándonos en estas ideas, planteamos: ¿Qué funciones cumplen las relaciones de poder, ideas y actores/ factores transnacionales en modelar la gobernanza del sector minero en Ghana (lo que incluye temas relacionados a la distribución de ganancias), y cómo estos, a su vez, han modelado las posibilidades para el desarrollo impulsado por la minería? El capítulo procede de la siguiente manera: en las secciones 5.1 y 5.2, discutimos la interacción general de la gobernanza minera y los acuerdos políticos a través del largo recorrido de la historia de Ghana, desde el período precolonial hasta el presente. Luego, la sección 5.3 se enfoca en el período desde inicios de la década de 1990, y visibiliza particularmente las maneras en las cuales un acuerdo clientelista competitivo ha afectado la gobernanza en minería y ayuda a explicar los generalmente decepcionantes impactos de la minería sobre la reducción de la pobreza. A continuación, las secciones 5.4 y 5.5 abordan dos características particulares del contexto minero en Ghana: las funciones de la institución de la

² La autora resalta la vulnerabilidad de Botsuana ante Sudáfrica, y su pertenencia a la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés), hecho que también juega un papel importante en modelar su política de gobernanza de recursos naturales.

jefatura tribal y de las relaciones central-local; y el significativo sector minero de pequeña escala y extralegal. En cada caso, sostenemos que la naturaleza de las relaciones nacionales-subnacionales al interior de los acuerdos políticos afectan patrones y medios de inclusión en la economía minera y la calidad de sus efectos sobre el desarrollo local.

5.1 Acuerdos políticos en Ghana: una periodización

Hasta el retorno de la democracia multipartidaria en 1992, la historia política de Ghana fue esencialmente una narración sobre la inestabilidad política. Con la notable excepción de la Primera República bajo Nkrumah (1960-1966), los interludios de gobiernos civiles bajo la Segunda (1969-1972) y Tercera (1979-1981) Repúblicas fueron efímeros, incapaces de sobrevivir por más de tres años sin ser derrocados mediante un golpe de Estado. Con cada nueva toma del poder por parte de los militares, el poder del Estado se desplazaba de un grupo étnico al otro (Chazan, 1982). Esta sección intenta periodizar las dinámicas de los acuerdos políticos en Ghana empezando con la manera en que los procesos de descolonización sentaron las bases para el surgimiento del clientelismo competitivo. Durante las primeras tres décadas después de la independencia, los acuerdos políticos en Ghana oscilaron entre el clientelismo competitivo, el autoritarismo vulnerable y un tipo de acuerdo de líder dominante, antes de revertir en el clientelismo competitivo desde 1993 hasta el presente. Para apreciar un resumen de estos acuerdos, véase la tabla 5.1.

5.1.1 Descolonización y el surgimiento del clientelismo competitivo en Ghana poscolonial, 1874-1965

Antes de la declaración formal de la Costa de Oro como colonia británica, en 1874, las sociedades precoloniales en Ghana estaban organizadas mayormente en reinos centralizados y jerárquicos, el más poderoso de los cuales era el Reino Ashanti. En 1844, los británicos firmaron un acuerdo político con varios jefes tribales fante³. Llamado el «Compromiso de 1844», este acuerdo extendía protección por parte de Gran Bretaña a los Estados fante signatarios y daba a la primera cierto nivel de autoridad sobre la región costera de Ghana. Desde allí, los británicos extendieron su jurisdicción hacia el interior a través del resto de la zona sur de Ghana contemporánea. La expansión británica provocó una guerra con el Reino

³ Los fanti se ubican principalmente en la zona costera del sur de Ghana, específicamente en la región central.

Ashanti, en medio del país, donde varias batallas llevaron en última instancia a la derrota de los ashanti, en 1901. Consiguientemente, el gobierno británico se extendió sobre dicho reino y sus provincias hacia el norte, las cuales se convirtieron en los Territorios del Norte. Así, la Costa de Oro se convirtió en una amalgama de regiones: la Colonia (la parte costera), donde las sociedades tenían una larga historia de interacción con comerciantes europeos; el territorio ashanti en la franja media; Togolandia, que había sido parte del Imperio alemán, pero pasó a formar parte del Imperio británico después de la Primera Guerra Mundial; y los Territorios del Norte (TN) (es decir, las actuales regiones del Norte, Alta Oriental y Alta Occidental). Estos territorios tuvieron diferentes experiencias de cambio social y económico, como resultado de su variante interacción con el gobierno colonial (véase Whitfield, Therkildsen, Buur & Kjær, 2015; Abdulai, 2012).

Tabla 5.1

Periodización de las dinámicas de acuerdos políticos nacionales de Ghana, desde el período colonial a la actualidad

Período	Caracterización de coalición gobernante según tipología de Khan (2010)	Nombre de la coalición gobernante	Tipo de régimen político	Ideología amplia de desarrollo
1874-1956	Acuerdo dominante	1874-1950: Corona británica 1951-febrero de 1957: gobierno de poder compartido entre CPP de Nkrumah y autoridades coloniales	Régimen colonial británico	-
1957-1966	Clientelismo competitivo	1957-1964: CPP liderado por Nkrumah 1964-1966: CPP, liderado por Nkrumah	Democrático multipartidario (Primera República) Unipartidario legal	Nacionalista/socialista
1966-1981	Autoritarismo vulnerable	1966-1969: Consejo de Liberación Nacional 1969-1972: Partido del Progreso, liderado por Busia 1972-1974: Consejo de Redención Nacional 1975-1978: Consejo Militar Supremo (SMC I) 1978-1979: SMC II	Burocrático-militar Democrático multipartidario (Segunda República) Burocrático-militar-Jefaturas Fuerzas Armadas (únicamente) Golpe militar interno	- Liberal -
		4 de junio de 1979: Consejo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Setiembre de 1979: Partido Nacional del Pueblo, Limann	Fuerzas Armadas Democrático multipartidario (Tercera República)	- -

1982-1992	Acuerdo de líder dominante	31 dic. 1981 a ene. 1993: PNDC, liderado por Rawlings	Burocrático-militar	Militante-populista y neoliberal
1993-2017	Clientelismo competitivo	1993-2000: NDC, Rawlings 2001-2008: NPP, Kufuor 2009-2012: NDC, Mills* 2012-2016: NDC, Mahama Enero de 2017-actualidad: NPP, Akye-Akfo-Addo	Democrático multipartidario (Cuarta República)	Social democrata/nacionalista de recursos Democracia de hechos y crecimiento liderado por el sector privado Democracia social/nacionalista de recursos Democracia social/nacionalista de recursos Democracia de hechos y crecimiento liderado por el sector privado

Nota: *El presidente Mills murió mientras ocupaba el cargo, en julio de 2012, y el vicepresidente Mahama se convirtió en presidente. Las siguientes elecciones nacionales se realizaron en diciembre de 2012, durante las cuales Mahama postuló al cargo de presidente por el partido NDC y ganó, y el NDC asumió la mayoría en el Parlamento, lo que le dio a este partido un segundo período presidencial.
Fuente: Elaboración propia.

Debido a que la producción minera y agrícola estaba concentrada en el territorio ashanti y en la colonia de Costa de Oro, estas regiones recibieron el grueso de las inversiones del capital colonial. En contraste, los TN fueron integrados a la economía capitalista colonial como ejército industrial de reserva (Plange, 1979). Estos términos diferenciados de incorporación llevaron a un frente fragmentado de elites durante el proceso de descolonización (Abdulai, 2012). Más aún, durante el período colonial, la concentración de oportunidades educativas y económicas en la Colonia y en el territorio ashanti resultaron en múltiples grupos sociales diferenciados, pero superpuestos, con diversos intereses económicos, que a menudo entraban en conflicto entre sí. Estos conflictos de intereses llevaron a un alto grado de movilización política y dispersión del poder en la sociedad, lo que condujo a un fracturado movimiento nacionalista hacia la descolonización (Whitfield *et al.*, 2015).

Como resultado, la lucha por la descolonización en Ghana no fue tanto un conflicto entre los africanos y las autoridades coloniales británicas, sino un choque entre grupos de la sociedad en los territorios coloniales (Whitfield, 2018). Cuando en 1950 empezó el proceso de descolonización con las elecciones en las principales localidades para que los miembros africanos formen un gobierno de poder compartido con los británicos, este se desarrolló en un contexto de poder extremadamente disperso entre grupos de elites, así como de significativa movilización política y organización a través de secciones de la sociedad. Varios partidos políticos surgieron, y sus alianzas y composición cambiaron con el tiempo en tanto se realizaron tres elecciones antes de la independencia. Las elites instruidas, lideradas por J. B. Danquah, formaron en 1947 el Partido Convención Unida de Costa de Oro (UGCC, por sus siglas en inglés), el cual era esencialmente un grupo de presión de empresarios africanos que buscaban capturar el negocio de comerciantes-importadores europeos. Kwame Nkrumah, quien era secretario general del UGCC, se escindió en 1949 para formar el Partido Convención del Pueblo (CPP, por sus siglas en inglés), bajo la presión de un grupo de «plebeyos» instruidos que buscaban su liderazgo (Whitfield *et al.*, 2015; Whitfield, 2018).

El CPP liderado por Nkrumah ganó las elecciones nacionales organizadas por la administración colonial en 1951 y 1954, y Nkrumah se convirtió en Jefe de Gobierno en un arreglo entre el CPP y la administración colonial para compartir el poder. En ese punto, la oposición al CPP provenía principalmente del UGCC y del Consejo de Estado de Jefes Tribales, quienes habían participado como candidatos o habían empleado su aparato de subchefes para apoyar a otras elites locales. La mayoría de los representantes de los jefes tribales no veía con simpatía

al gobierno del CPP. Tras integrarse al gobierno de poder compartido con los británicos, Nkrumah y los polítics del CPP tomaron medidas para reducir la autoridad política y la base económica de los jefes tribales con el objetivo de limitar la oposición política a la coalición gobernante del CPP.

Poco después de las elecciones de 1954, se formó una nueva coalición política —el Movimiento de Liberación Nacional (NLM, por sus siglas en inglés)— en el territorio ashanti⁴. Compuesto principalmente por jefes ashanti, agricultores de cacao, asociaciones de plebeyos y elites del UGCC, el NLM rechazó la invocación del CPP de una constitución unitaria, en favor de una federal. Su propósito consistía en permitir que los «ashanti usen la riqueza de su región para su propio beneficio, antes que para subsidiar el desarrollo en zonas menos ricas del país» (Smock & Smock, 1975, p. 68). Aunque se suponía que la elección de 1954 determinaría a quién transferirían los británicos la autoridad política con la independencia, la agitación causada por el NLM provocó que la administración colonial insistiera en llevar a cabo elecciones nacionales en 1956 para determinar los deseos de la población respecto al carácter de la constitución de la independencia. Aunque el CPP nuevamente obtuvo una victoria general en esta elección y formó el primer gobierno plenamente independiente, los diversos partidos de base étnica y regional hicieron demostraciones de fuerza en sus respectivos baluartes etnoregionales, y el NLM, con bases mayormente ashanti, obtuvo «casi dos tercios del voto en los Estados “verdaderamente ashanti”» (Austin, 1964, p. 353).

Luego de sobrevivir la lucha política de 1954-1956 y encabezar, en ese entonces, un Estado plenamente independiente, las elites gobernantes del CPP adoptaron varias medidas para manejar su creciente vulnerabilidad en el poder. Una de estas medidas fue la cooptación de políticos de oposición por parte de la coalición gobernante, estrategia facilitada por la distribución de recursos públicos a través de mecanismos de clientelismo (Ladouceur, 1979, pp. 174-175; Songsore, Denkabe, Jebuni & Ayidiya, 2001; Whitfield *et al.*, 2015). La segunda medida fue la supresión de elementos de oposición mediante la promulgación de diversas leyes. Más aún, hacia 1960, Nkrumah había impulsado una Constitución Republicana, la cual concentraba facultades extraordinarias en manos del Presidente y, en 1964, Ghana se convirtió legalmente en un Estado unipartidario bajo el CPP de Nkrumah.

⁴ Kumasi es la capital de la región ashanti.

5.1.2 Autoritarismo vulnerable, 1966-1981

En febrero de 1966, el gobierno del CPP fue violentamente derrocado mediante un golpe de Estado liderado por militares, lo que marcó el inicio del autoritarismo vulnerable en Ghana. Luego de este golpe, la economía en este país se tambaleó bajo una sucesión de efímeros regímenes militares y civiles, «cada uno de ellos aparentemente demasiado absorto en rivalidades internas y ambiciones personales para prestar mayor atención a la economía» (Berry, 2008, p. 39). Entre 1966 y 1981 hubo siete cambios de régimen, lo que significó un período de luchas constantes de poder y altos niveles de conflicto entre facciones de las elites políticas, tanto militares como civiles, por detentar el control del Estado (Whitfield, 2018). Golpes de Estado provocados por crisis macroeconómicas depusieron dos regímenes democráticos (la Segunda y Tercera Repúblicas), pero las subsiguientes coaliciones de gobierno de regímenes tanto militares como civiles no pudieron mantenerse en el poder por mucho tiempo frente a las crecientes presiones de las elites políticas excluidas (Whitfield *et al.*, 2015). Por consiguiente, ninguna coalición política pudo permanecer en el gobierno durante más de siete años, y el país osciló entre períodos de gobierno democrático y gobiernos militares hasta el retorno de la democracia multipartidaria en 1992 (2015).

5.1.3 Acuerdo dominante bajo el PNDC, 1982-1992

Hacia 1981, Ghana se encontraba en medio de una severa contracción económica que llevó a una crisis de legitimidad para las elites políticas, militares y burocráticas que habían gobernado el país desde la independencia. La crisis alcanzó proporciones tan insólitas que «en 1982, la familia ghanesa promedio tenía un consumo alimenticio inferior al menos en 30% del que había ostentado en 1970» (Donkor, 1997, citado en Armstrong, 2008, p. 14). Jerry (J.J.) Rawlings, quien había liderado un golpe en 1979 antes de ceder ante la autoridad democrática en la Tercera República, ahora revertía el curso. Movilizó a sus cuadros de menor rango en las Fuerzas Armadas para derrocar al gobierno electo e invocó una «revolución del pueblo», lo que resultó en una movilización temporal de los menos favorecidos de la sociedad. De esta manera, la severidad de las crisis gemelas, económica y política, crearon un intervalo de oportunidades para cambiar el acuerdo político y marcaron el surgimiento de un nuevo grupo de elites gobernantes lideradas por Rawlings bajo el Consejo Provisional de Defensa Nacional (PNDC, por sus siglas en inglés) (Whitfield, 2018). El gobierno del PNDC sacó al país del *impasse* económico y reinició el crecimiento económico mediante la implementa-

ción de un Programa de Recuperación Económica (ERP, por sus siglas en inglés) en 1983, seguido por un programa de ajuste estructural (PAE) de 1986 a 1991 con apoyo del FMI y el Banco Mundial (Aryeetey & McKay, 2007, p. 147). Los impactos de estas reformas han sido calificados como «saludables» (Oelbaum, 29 de marzo de 2007, p. 15), especialmente en relación con el restablecimiento del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica.

A diferencia de regímenes militares previos, el PNDC se caracterizaba por un alto grado de cohesión entre las facciones de alto nivel de la coalición gobernante, lo cual le permitió implementar difíciles reformas económicas que anteriores regímenes fueron demasiado vulnerables para emprender (Whitfield *et al.*, 2015). Estas facciones de alto nivel incluían: tecnócratas que estaban a cargo de las políticas económicas, y que provenían de universidades o que se habían desempeñado en gobiernos anteriores; un ala conservadora, compuesta por autoridades tradicionales y elites establecidas, quienes estaban mayormente a cargo de la estrategia política después de 1984; líderes de los «órganos revolucionarios», quienes después de 1984 ostentaban escasa influencia política o para la determinación de políticas; y los llamados «segurócratas», quienes eran responsables por la seguridad de la coalición gobernante. El poder se centralizó alrededor de Rawlings, a quien el grupo reducido de elites del PNDC, carentes de bases propias independientes de poder, debía los puestos que ostentaban (Whitfield, 2018). Mientras tanto, las elites políticas establecidas eran vistas como la causa principal del declive económico del país y, por consiguiente, tenían escasa legitimidad para impugnar al PNDC.

El gobierno del PNDC también contó con apoyo financiero sin precedentes de las instituciones de Bretton Woods para emprender sus medidas económicas. Flujos considerables de asistencia del Banco Mundial y del FMI ayudaron a amortiguar el impacto de las reformas y suavizaron el golpe a la población de masivos recortes en el gasto del gobierno y del empleo en el sector público, incrementos en los precios y devaluación de la moneda. La asistencia del exterior también ayudó al gobierno del PNDC a incrementar el gasto en «desarrollo», lo que contribuyó a reforzar su legitimidad entre la población (Whitfield *et al.*, 2015; Whitfield, 2018).

Sin embargo, hacia finales de la década de 1980 e inicios de la década de 1990, las facciones políticas excluidas formaron una alianza e incrementaron la presión sobre el gobierno del PNDC para que retornara a un régimen multipartidario. Tras la introducción de elecciones democráticas locales en 1988, en las cuales asambleas de distritos recientemente creados se convertirían en las máximas autoridades responsables por la toma de decisiones sobre desarrollo local, Rawlings

devolvió el país a la democracia multipartidaria en 1992⁵. Ello marcó un retorno al clientelismo competitivo en Ghana.

5.1.4 Retorno al clientelismo competitivo: 1992-presente

Tras el retorno a la democracia multipartidaria en 1992, surgió un sistema bipartidario *de facto* en el cual el Congreso Nacional Democrático (NDC, por sus siglas en inglés) y el Nuevo Partido Patriótico (NPP) han dominado todas las elecciones. El NDC constituye la metamorfosis civil del PNDC, mientras que el NPP tiene sus raíces en la tradición política Danquah-Busia, la cual evolucionó del UGCC, el NLM, el Partido de Unidad y el Partido para el Progreso liderado por K. A. Busia durante la Segunda República. En términos ideológicos, el NDC profesa ser un partido socialdemócrata y estatista que busca «asegurar la óptima producción y la justicia distributiva» (NDC, 2004, p. 12), mientras que el NPP se considera como un partido promercado y promociona al sector privado como el principal motor del crecimiento (NPP, 2012). El período desde 1992 marcó un retorno al clientelismo competitivo, en el cual estos dos partidos dominantes compiten por el poder electoral. Con cada ciclo electoral, el NDC y el NPP se han vuelto cada vez más competitivos, y se ha ido reduciendo el margen de votos con el que los candidatos capturan la Presidencia.

Durante la última década y media, el poder se ha alternado tres veces entre estos dos partidos (en 2000, 2008 y 2016) y las elecciones presidenciales han sido ganadas en ocasiones con un margen de menos del 0,5% del total de votos. Pese a esta igualdad de fuerzas, el partido que gana las elecciones monopoliza el poder y los recursos del Estado, sin importar el margen de su victoria electoral. Por consiguiente, cada coalición gobernante se caracteriza por un alto grado de vulnerabilidad, lo que les da fuertes incentivos a las elites gobernantes en ambos partidos para enfocarse en objetivos de corto plazo para la supervivencia política. En este contexto, las elites gobernantes con frecuencia priorizan iniciativas que pueden rendirles beneficios visibles inmediatos con el fin de ganar la siguiente elección, al mismo tiempo que evitan iniciativas que tengan costos políticos, como reformas relacionadas con la propiedad de la tierra y el papel de los jefes tribales en transacciones de tierras.

⁵ Ello también se debió, en parte, al percibido debilitamiento del control por parte de Rawlings sobre las Fuerzas Armadas y a la presión en favor de la democratización por parte de las entidades donantes de asistencia extranjera.

Las implicancias del clientelismo competitivo han sido ampliamente discutidas en la bibliografía (por ejemplo, véanse Oduro, Awal & Ashon, 2014; Whitfield *et al.*, 2015). Aquí nos enfocamos en dos temas que han tenido implicancias específicas para la gobernanza de recursos naturales. En primer lugar, el carácter cada vez más competitivo de las elecciones efectivamente socava las posibilidades de construir un consenso político amplio y duradero sobre una agenda nacional de desarrollo. Por consiguiente, «el interés nacional se ha vuelto fragmentado a lo largo de las fronteras partidarias, con el resultado de que cada nuevo gobierno ha seguido su propia agenda y prioridades de gasto de corto a mediano plazo, basados en la plataforma para lograr la elección de su partido» (Gyimah-Boadi & Prempeh, 2012, p. 102). En segundo lugar, asegurar el poder y permanecer en él se han convertido en una conducta cada vez más cara. El carácter cada vez más competitivo de las elecciones ha creado considerables necesidades financieras políticas, y el dinero «invertido» por los financistas del partido y por políticos individuales debe ser «recobrado». Típicamente, la recuperación de inversiones y recarga de las arcas partidarias se logra a través de sobornos relacionados con contratos con el Estado otorgados a miembros del partido, quienes, a su vez, esperan ser recompensados con nombramientos políticos o contratos de negocios (Bob-Milliar, 2012). En la siguiente sección, exploraremos las maneras en las cuales estas dos dinámicas han modelado las relaciones entre los líderes políticos y las compañías mineras, así como las implicancias de ello para la gobernanza del sector minero.

5.2 Acuerdos políticos y gobernanza de la minería en la ‘larga duración’

En esta sección, discutimos cómo la gobernanza de la minería se ha desplazado en relación con los cambiantes acuerdos políticos delineados en la sección 5.1. Mostraremos que, aunque aquí se pueden identificar evidentes relaciones causales, estas no son directas. Por ello, aunque la gobernanza de la minería ha cambiado como consecuencia del desplazamiento entre formas de acuerdo precolonial, colonial, de independencia primigenia y de orientación neoliberal, los cambios no están perfectamente alineados en el tiempo. Más aún, aunque durante gran parte del período poscolonial las lógicas de orientación competitiva y clientelista han predominado, estas han estado asociadas con formas bastante distintas de gobernanza minera. Si bien los cambios en la gobernanza pueden representar respuestas a las presiones e incentivos creados por el clientelismo, su diversidad muestra también que las ideas e influencias internacionales son tan importantes

como el carácter del acuerdo. La tabla 5.2 ofrece un resumen de la periodización de los acuerdos políticos en la minería.

Tabla 5.2
Periodización de acuerdos políticos respecto a la minería, Ghana

Período	Actores dominantes para modelar acuerdo	Modos de inclusión en industria extractiva
Precolonial	Jefes, clanes y familias	Retención de un tercio de las ganancias de la minería por parte de poblaciones locales
1874-1956: capitalismo colonial	Compañías mineras británicas, jefes	Empleo en minas
1957-1985: dominio del Estado y nacionalización de minas	Empresas estatales	Empleo en minas
1986-2008: liberalización de minas	Corporaciones multinacionales, instituciones de Bretton Woods, jefes	Empleo en minas
2009-2016: retorno al nacionalismo de recursos	Corporaciones multinacionales, instituciones de Bretton Woods, jefes	Empleo en minas; mayor tributación y redistribución a través de transferencias sociales; minería artesanal y de pequeña escala (tanto legal como ilegal); asignación a comunidades a través del Fondo de Minería para el Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

5.2.1 Período precolonial: dominio de los jefes sobre tierras ricas en minerales

Aunque sigue siendo incierta la fecha en que comenzó la extracción de oro en Ghana, hay consenso respecto a que los habitantes locales estaban acostumbrados a la minería del oro mucho antes de la llegada de los portugueses, en 1471 (Arhin, 1967; Anin, 1994; Dumett, 1998; Hilson, 2002). Durante este período, jefes y reyes que actuaban como administradores al cuidado de la tierra como propiedad de toda la población ocupaban un lugar central en la extracción y control de recursos (Dumett, 1998, p. 16). Durante este período, cualquier persona o grupo podía extraer oro casi en cualquier lugar que eligiesen, siempre y cuando este se ubicase dentro de los límites de su propio linaje o en tierras comunales bajo el

mando de la autoridad tradicional conocida como *stool* [taburete] (1998, p. 68). Las tierras bajo este régimen son propiedad colectiva que ha sido confiada a quien ocupa el *stool*, usualmente un jefe tribal, a nombre de una familia extendida, clan o comunidad de personas que comparten un vínculo ancestral⁶. A través de siglos, las ganancias provenientes de la extracción de oro brindaron uno de los más importantes fundamentos para la formación y consolidación del Estado en todos los importantes reinos de Ghana precolonial (p. 41). Entre los ashanti en particular, el oro se convirtió en «el espejo del reinado y del esplendor imperial, y el nexa que afianza el Estado, el orden social y toda la cultura» (p. 41).

Dumett identificaba tres principales maneras mediante las cuales los jefes tribales empleaban sus facultades para obtener plusvalía de la extracción de oro. El primer enfoque, y el más prevaleciente, consistía en el sistema de participación *abusa*, mediante el cual los mineros retenían un tercio de sus ganancias y entregaban un tercio al jefe local o *stool*, y dejaban el tercio restante para el rey o gobernante supremo. La segunda manera consistía en el poder directo de las autoridades políticas para gravar, la cual se derivaba tanto de los controles territoriales tradicionales del gobernante como de las obligaciones de parentesco de las personas hacia este. En el apogeo del poderío ashanti durante el siglo XIX, las fuentes principales de ingresos incluían un impuesto al sufragio, recaudado a una tasa de una décima de onza de oro por cada hombre. El tercer sistema consistía en la prestación obligatoria de fuerza laboral comunitaria⁷, en la que «se establecían días especiales en los cuales todos los ciudadanos extraían [oro] únicamente en nombre del rey supremo» (1998, p. 71).

La evidencia general sugiere que, aunque el acuerdo político referido a la minería podría caracterizarse como inclusivo a nivel de las elites, siguió siendo generalmente excluyente respecto a la gran mayoría de la población en términos de distribución de beneficios materiales. Gran parte de la bibliografía disponible sugiere que la extracción artesanal de oro en Ghana precolonial no valía el esfuerzo desplegado. Luego de analizar las ganancias provenientes de la extracción de oro *vis-à-vis* el esfuerzo requerido, G. A. Robertson concluía: «Trabajar para sacar oro no era una forma rentable de empleo» (1819, citado en Dumett, 1998, p. 77). Aunque Dumett enfatiza la necesidad de entender la minería tradicional como un ingreso complementario para agricultores fuera de la estación de labranza,

⁶ Según entrevistas realizadas en la Oficina del Administrador de Tierras Stool, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General. Véase también Carson *et al.* (2005).

⁷ Aquí hay cierta similitud con los arreglos de trabajo forzado del pongaje y la mita en Bolivia colonial y poscolonial (véase el capítulo 3, nota 5).

el autor también visibiliza el carácter generalmente excluyente de las ganancias derivadas del oro en términos de su relevancia socioeconómica para las masas. En particular, el autor visibiliza ocasiones en que «jefes... podían ingresar a un distrito minero en cualquier momento que quisieran y, a despecho total del sistema de participación *abusa* y de la tributación legítima, confiscaban por la fuerza todo el polvo de oro y joyería de ese metal que poseían los mineros y sus familias» (1998, pp. 75-76).

Refiriéndose específicamente al Reino Ashanti, Arhin concluye igualmente que «la extracción y comercio del oro no tuvo tanto efecto sobre la sociedad y la economía ashanti en cuanto a desarrollo como podría esperarse del nivel de riqueza» acumulado por la extracción de ese metal, en parte debido a que gran parte de estas ganancias eran «empleadas para desarrollar el poderío del Estado, un medio para impulsar la adquisición de riqueza por parte del Estado ashanti» (1978, p. 97). Más aún, una porción considerable del oro adquirido por medio de la tributación era empleado para el refinamiento de la indumentaria de los jefes que, en el entorno cultural del período histórico, constituía un vehículo de control social y político. Tal como se apreciará en la subsección 5.4.2.2, este problema ha persistido hasta el presente, pues algunos jefes continúan utilizando su parte de las regalías de minerales en sí mismos y en sus palacios.

5.2.2 Capitalismo colonial y el sutil declive del poder de los jefes, 1874-1956

El advenimiento del colonialismo y del capitalismo liderados por extranjeros catalizó cambios significativos en la relación entre los acuerdos políticos y la gobernanza de la minería, en parte debido a que marcó el inicio de la comercialización de tierras que contenían minerales y el sutil declive del control de los jefes tradicionales sobre tales tierras. Tras un extenso período de estancamiento de la producción aurífera —resultado directo de 200 años de la trata de esclavos—, el interés de Europa por la Costa de Oro se renovó repentinamente en la década de 1870. Tras las masivas fiebres del oro a inicios de la década de 1880, significativos capitales europeos fueron invertidos en la Colonia de la Costa de Oro y en Ashanti, cuando cientos de compradores postularon para recibir concesiones de tierras⁸. El período desde 1892 a 1901 ha sido caracterizado como el primer «Auge de la Selva» en Ghana, cuando unas 400 compañías recién establecidas invirtieron 40

⁸ La primera compañía minera aurífera oficial europea establecida en la Colonia de Costa de Oro fue la Compañía African Gold Coast, en 1878 (Hilson, 2002).

millones de libras esterlinas para explotar minas de oro. Entre 1901 y 1902, la producción de ese metal en la Costa de Oro se incrementó en 400%, en tanto los inversionistas retiraban sus intereses de Sudáfrica durante la Segunda Guerra Bóer de 1899-1902 (Hilson, 2002, p. 22).

Una grave consecuencia de la fiebre del oro asociada con el capitalismo colonial fue «la comercialización de tierras *stool*, la cual dio como resultado disputas por las fronteras entre pueblos que amenazaron la estabilidad del Estado» (Ofosu-Mensah, 2016, p. 32). Para Dumett, este movimiento hacia la comercialización de la tierra constituyó «la dimensión más perturbadora de la intrusión del capitalismo occidental en la economía y la sociedad tradicionales de Ghana suroccidental» (1998, p. 272), particularmente debido a que los gobernantes supremos, subjefes y líderes de los pueblos aprendieron prontamente a asignar un valor monetario a las tierras que se creía contenían oro⁹. Parcialmente debido a la ausencia de hitos para distinguir claramente los límites del territorio, el acceso a concesiones para explotación minera desencadenó olas de litigaciones entre los propietarios de tierras tradicionales.

Un tema relacionado fue el deterioro de la autoridad de los jefes. Dumett (1998, p. 175) identifica tres fuerzas convergentes que contribuyeron a la erosión de estructuras de autoridad tradicional durante el período colonial: (a) paulatino menoscabo del respeto hacia jefes en la costa como un aspecto de largo plazo del gobierno colonial y la occidentalización; (b) mayor fragmentación del poder de los jefes en el interior del país, debido al atractivo de las coimas pagadas por buscadores de oro europeos e intermediarios africanos a consecuencia del otorgamiento de concesiones; y finalmente (c) acciones arbitrarias por parte del gobierno colonial, como el ocasional destronamiento de jefes «recalcitrantes». La comercialización de tierras ricas en minerales complicó estos patrones. Aunque algunos jefes se beneficiaron en cuanto a riqueza y poder mediante la muy considerable influencia de la cual disponían a través de la concesión a los europeos de propiedades ricas en minerales (Dumett, 1998, p. 75), otros sufrieron una pérdida de autoridad y control. Bajo la Ley Akan, la concesión de tierras que contenían minerales correspondía principalmente a las facultades de los jefes (los *abenfo*, o reyes que gobiernan el Estado o *aman*), lo que les permitía incrementar su poder y riqueza con recursos provenientes de extranjeros a cargo de concesiones mineras. En contraste, los gobernantes supremos (u *omanhene*) recibían muy pocas

⁹ En esa época, la proliferación de actividad concesionaria capitalista provenía no solo del estímulo de la extracción de oro, sino también de la floreciente industria maderera comercial (Dumett, 1998, p. 274).

ganancias derivadas del otorgamiento de concesiones, y lamentaban cada vez más que sus facultades y funciones políticas tradicionales para la toma de decisiones hubieran sido «erosionadas o ignoradas» (1998, p. 273).

En general, sin embargo, fueron las compañías capitalistas extranjeras «quienes se convirtieron en los verdaderos dispensarios de riqueza y fuentes de autoridad», a partir del comercio del oro, junto con algunos intermediarios de concesiones en las costas africanas —como Joseph Dawson— que en ocasiones ejercían como consejeros de los reyes y jefes (Dumett, 1998, p. 275). El hecho de que compañías mineras europeas fueran las principales beneficiarias de la extracción de oro durante este período se confirma por la significativa presión que estas ejercían sobre el gobierno colonial para crear un entorno favorable a sus operaciones a través de la provisión de infraestructura y de un marco regulatorio¹⁰. Tal como lo señala Tsikata (1997, p. 9), los intereses de las compañías mineras británicas tuvieron una significativa influencia sobre la formulación e implementación de políticas sobre minería en Ghana colonial. Por ejemplo, la promulgación de la Ordenanza sobre Mercurio de 1933 —que prohibía el uso de mercurio para actividades de minería— fue promovida por compañías mineras británicas en Gran Bretaña, las cuales presionaron tanto al Ministerio de las Colonias en Londres como al Gobernador en la Costa de Oro para crear oportunidades para su ingreso a la Colonia. Mediante la prohibición del uso de mercurio, las actividades mineras de la población local quedaron paralizadas. Ello a su vez debilitó el control de los jefes porque perdieron influencia en términos de demanda de mano de obra (Tsuma, 2010, p. 12). El que esa nueva ley criminalizase efectivamente la minería a pequeña escala también supuso que contribuía a la exclusión de significativos segmentos de poblaciones rurales en términos de distribución de riqueza proveniente de la minería.

No obstante, hasta mediados de 1890, la administración colonial resistió teazmente programas para medidas relacionadas con la educación y la salud pública financiadas con las ganancias de la minería y en favor de las poblaciones locales, con el argumento de que tales gastos endilgarían al Tesoro Colonial con enormes deudas (Dumett, 1998, p. 278). Donde se emprendieron inversiones públicas, como en las áreas de provisión de infraestructura, estas a menudo se hicieron para ayudar a facilitar una mayor extracción de recursos, con el resultado

¹⁰ Para conocer detalles de la naturaleza y la extensión de estas demandas y presiones provenientes de compañías extranjeras, véase Dumett, particularmente el capítulo 6, titulado: «El gobierno colonial y la frontera minera en expansión: presiones referidas a la administración de distritos mineros, servicios de salud y mejoras en el transporte» (1998, pp. 163-204).

de la exclusión de áreas que no contaban con sustanciales riquezas minerales y de otros recursos de interés para el Estado colonial. Este es el origen de las desigualdades contemporáneas entre el norte y el sur en Ghana, donde el norte se ha mantenido mucho más pobre (Abdulai, 2012, 2017).

5.2.3 Reformas posindependencia y la nacionalización de las minas: 1957-1985

Tras el régimen colonial, la mayoría de los gobiernos africanos independientes tomaron parte en el proceso de asumir de una manera más amplia la soberanía y control totales sobre sus recursos naturales y economías. Adicionalmente, los cuatro países discutidos en este libro experimentaron una nacionalización de sus operaciones mineras en este período general de tiempo. En Ghana, el período 1957-1986 se caracterizó por un activo involucramiento del Estado en la industria minera y en otros sectores de la economía. Tras la promulgación de una serie de leyes a inicios de la década de 1960, casi todas las compañías mineras fueron completamente nacionalizadas, y en 1961 se estableció la Corporación Minera State Gold (SGMC, por sus siglas en inglés) para absorber las minas existentes. Varias coaliciones gobernantes posindependencia justificaron este «proyecto de nacionalización», argumentando que ello generaría empleo masivo y brindaría máximo acceso a las divisas obtenidas a través de la venta de minerales (Tsikata, 1997).

Sin embargo, uno de los retos por enfrentar consistía en la cuestión de cómo lidiar con el persistente control de los jefes sobre las tierras ricas en minerales. Tal como ya se señaló, pese a una serie de factores directos e indirectos que contribuyeron a la erosión de la autoridad de los jefes durante el período colonial, las áreas rurales se mantenían mayormente bajo el dominio de estos al final del régimen colonial. No obstante, en el marco general de centralizar la toma de decisiones y obtener soberanía total sobre valiosos recursos naturales, el primer gobierno posindependencia de Nkrumah acogió la legislación minera colonial que investía al gobernador colonial de control sobre todas las tierras ricas en minerales.

En 1962, el gobierno de Nkrumah liderado por el CPP promulgó la Ley de Minerales (Ley 126), que colocaba la propiedad de los minerales en «...el Presidente en nombre de la República y del Pueblo de Ghana» (Tsikata, 1997, p. 10). Este dispositivo se repite en varias constituciones de Ghana desde 1969 y también ha sido repetido en estatutos como la Ley de Minerales y Minería de 1986 y sus posteriores enmiendas en 1993 y 2006. La Ley de Minerales y la Ley de Administración de Tierras (Ley 123), ambas promulgadas en 1962, también otorgaban al

Ejecutivo sustanciales facultades para decidir sobre el uso y manejo de todas las tierras, lo que incluía aquellas que eran propiedad de una comunidad presidida por un jefe, conocidas como «tierras *stool*». Estas leyes disponían, además, que los pagos respecto a las tierras de *stool* no se hicieran directamente a los representantes de la comunidad propietaria sino al Ministro del sector, quien asignaría porciones para «el mantenimiento de la autoridad tradicional, proyectos para beneficio de la población en el área, y las entidades del gobierno local del área» (Tsikata, 1997). Este arreglo se ha mantenido esencialmente en los mismos términos, apenas con algunos cambios muy marginales, hasta el día de hoy.

Esta era de minería estatal fue testigo de un significativo deterioro de la situación económica en Ghana, en tanto las políticas proteccionistas de varios gobiernos ahogaron de manera genérica las inversiones en el sector de exportaciones del país. La falta de inversiones públicas y privadas dejó a las minas manejadas por el Estado en posición de no poder competir. Como resultado de ello, la SGMCO operaba a pérdida y tuvo que cerrar la mayoría de sus operaciones. Hacia 1982, la producción de oro había declinado a 232.000 onzas —aproximadamente una cuarta parte de lo que había sido la producción en 1960, 900.000 onzas—. Por consiguiente, declinó la importancia del sector minero para la economía en su conjunto y, en 1982, la proporción del sector en el PBI fue de 0,3%, una reducción en comparación al 2,5% que representaba en 1968 (Addy, 1998, p. 234).

5.2.4 Ajuste estructural y el surgimiento de corporaciones multinacionales, 1986-2008

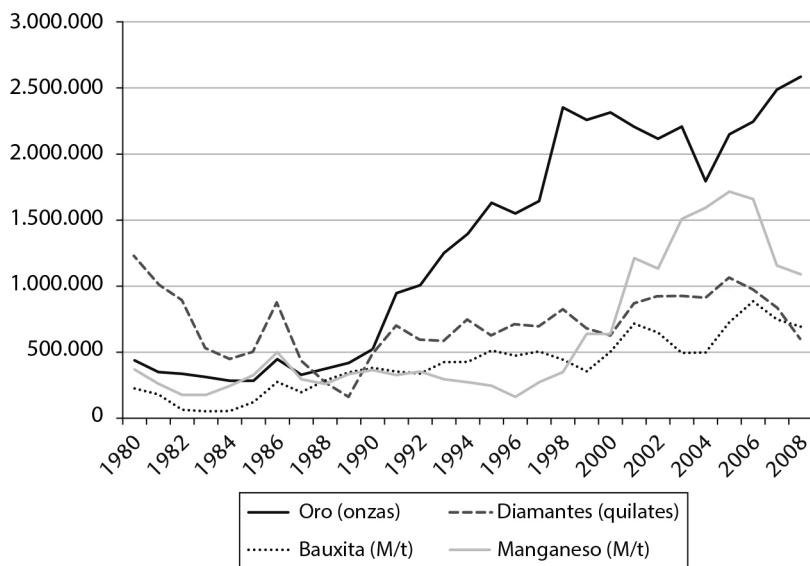
Aunque el gobierno del PNDC en 1982 marcó claramente un nuevo acuerdo político, fueron únicamente las presiones de empeoramiento de las condiciones económicas y «los imperativos políticos de supervivencia del régimen» (entrevista con un exmiembro del PNDC y a un activista del sector minero ghanés) las que llevaron a las elites gobernantes cuasi militares a un claro desplazamiento hacia una agenda neoliberal y a adoptar el programa de ajuste estructural (PAE) en 1986. Como parte de las reformas del PAE, el país tomó préstamos del FMI y del Banco Mundial con condiciones que incluían la privatización de la industria extractiva. De las diversas iniciativas de políticas adoptadas para resucitar al sector minero durante este período, la más significativa fue la promulgación de la Ley de Minerales y Minería (Ley PNDC 153 de 1986), la cual, entre otras cosas, estableció una Comisión de Minerales para regular el sector, liberalizó el régimen de la minería y extendió a los inversionistas privados significativos beneficios nuevos. El contenido de esta ley fue impulsado de manera significativa por la estrategia

sobre minería del Banco Mundial para todo el continente (Akabzaa & Darimani, 2001; Akabzaa, 2009), la cual describía la facilitación de la inversión privada como «el principal objetivo de la intervención de entidades donantes respecto a la minería en África» (Banco Mundial, 1992, p. XII).

La nueva ley de minería ofrecía a inversionistas mineros extranjeros una serie de amplios incentivos tributarios, como generosas provisiones de exoneraciones tributarias aplicables al capital e inversiones que permitían la desgravación del 80% de la inversión total durante el primer año de operación. Las compañías mineras también podían mantener niveles negociados de sus ventas brutas en cuentas en el extranjero. Estas medidas, acompañadas por un aumento del precio del oro, desató un sustancial nuevo interés en el sector minero en Ghana: entre 1986 y 1989 se emitieron más de 55 licencias de exploración de oro (Campbell, 1998, citado en Hutchful, 2002, p. 83). Estas reformas resultaron en significativos incrementos en la producción de mineral (véase la figura 5.1), lo que permitió a las exportaciones de oro recuperar su protagonismo en la economía nacional en general. Entre 1984 y 1995, las exportaciones de oro como porcentaje del volumen total crecieron de un 22% a un 45% (Tsuma, 2010, p. 23). Sin embargo, este período no presencié una mayor inclusividad en la sociedad en Ghana, y de hecho a lo largo de la década de 1990 las desigualdades a nivel de las regiones, de género y entre los espacios rural-urbano se incrementaron (Servicio Estadístico de Ghana, 2007). La minería tampoco pareció haber tenido impacto significativo alguno en cuanto a la reducción de la pobreza en comunidades afectadas por la minería. Un informe de evaluación interna del Banco Mundial reza así:

Una visita de campo al Distrito Wassa, que contiene la mayor proporción de minas en Ghana, confirmó la competencia entre minería y agricultura para utilizar tierras cultivables, el estado deficiente de la infraestructura local, servicios públicos inadecuados y alto nivel de desempleo. La economía local en Wassa no parece haberse beneficiado de la minería a gran escala a través del crecimiento económico sostenido y el mejoramiento de servicios públicos... La gente local no percibe beneficios provenientes de los recursos extraídos de «sus» tierras (2003, p. 20).

Figura 5.1
Tendencias clave de producción de minerales, 1980-2008



Fuente: Datos sin procesar de la Comisión de Minerales, Acra. Elaboración propia.

El repentino aumento de la inversión multinacional en el sector minero estuvo acompañado por un cambio significativo, de extracción minera subterránea a minería a tajo abierto (para apreciar la distribución de diferentes tipos de licencias mineras hacia el año 2014, véase el mapa 5.1). Debido a que la minería a tajo abierto requiere la adquisición de grandes extensiones de tierras, ello llevó a una intensificación de la competencia por las tierras entre las compañías y los residentes locales. Por ello, el fin de la década de 1980 e inicios de la década de 1990 marcaron el comienzo de una creciente agitación por parte de los descontentos habitantes de las comunidades mineras¹¹. Al mismo tiempo, el carácter capital-intensivo de la minería a gran escala implicaba que muy pocas personas locales podían obtener empleo en la nueva economía minera.

A finales de la década de 1980, los conflictos por el uso de la tierra que surgían de la resistencia de comunidades locales habían dado lugar a la promulgación de tres leyes orientadas a integrar en la economía oficial a la MAPE. En 1989, y como parte de las reformas del PAE, se promulgaron la Ley de Minería de Oro a

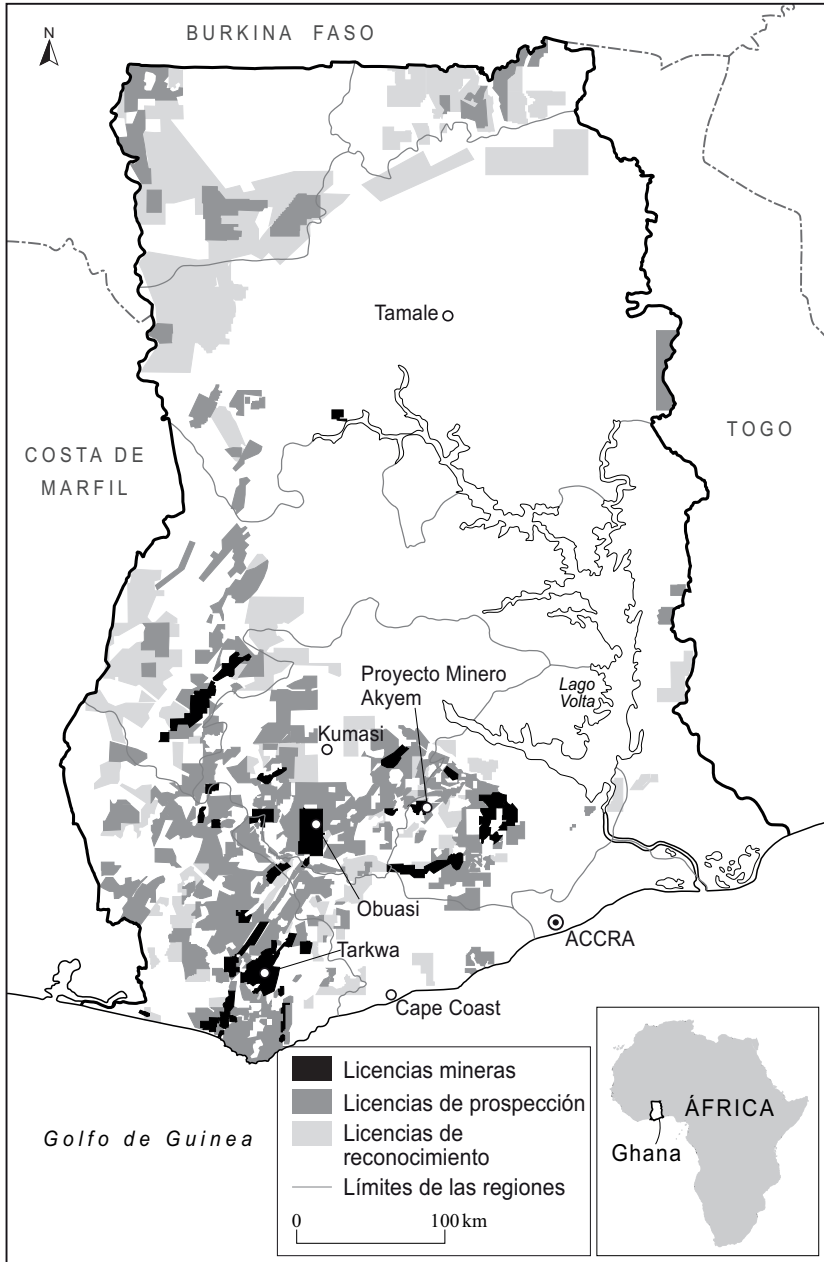
¹¹ Estas observaciones se basan en una entrevista con un activista en temas de minería.

Pequeña Escala (Ley 218 del PNDC), la Ley del Mercurio (Ley 217 del PNDC) y la Ley de Empresas de Comercialización de Minerales Preciosos (Ley 219 del PNDC), todas ellas en un intento por legalizar y regularizar al previamente ilegal sector de la MAPE¹².

Bajo la Ley 218 del PNDC, los mineros artesanales podían solicitar una concesión de un máximo de 25 acres en áreas designadas y luego obtener una licencia para extracción a través de la Comisión de Minerales. La Ley de Mercurio legalizaba la compra de mercurio de vendedores autorizados para fines de producción de oro, mientras que la Ley 219 del PNDC establecía la Compañía para Comercialización de Minerales Preciosos (PMMC, por sus siglas en inglés) para ofrecer un mercado en el cual comerciar el oro extraído en operaciones de pequeña escala (Tsikata, 1997). Antes de ello, la mayoría del oro producido por operadores MAPE era contrabandeado a países vecinos (Addy, 1998; Teschner, 2012).

¹² Adviértase que, hasta este período, la minería a pequeña escala en Ghana era considerada totalmente ilegal por parte del Estado.

Mapa 5.1
Distribución geográfica de licencias de minería en Ghana, 2014



Fuente: Oxfam América (2014).

La ley de 1986 se mantuvo como la legislación sustancial del sector minero hasta que fue reemplazada en 2006. Nuevamente, la influencia de ideas y actores transnacionales fue aquí muy significativa. Después de más de una década de su implementación, las compañías mineras multinacionales y las instituciones financieras internacionales (particularmente el Banco Mundial) empezaron a expresar su insatisfacción con el código minero de 1986, argumentando que no podían competir con los de otros países africanos dotados de minerales y que Ghana estaba perdiendo inversiones a manos de países como Tanzania, Guinea y Mali, que contaban con códigos más liberales. Por ello, en 2001, Ghana contrató consultores para analizar su código minero con el objetivo de mantener su competitividad internacional (Akabzaa, 2009). El Banco Mundial describió la resultante Ley de Minería de 2006 como «más receptiva a la inversión... alineada con las prácticas óptimas internacionales en la industria» (2008, p. 32). Por ejemplo, la tasa de impuesto a los ingresos corporativos fue reducida de un 35% a un 25%, mientras que un impuesto adicional a las ganancias¹³ de 35% fue eliminado por completo. Una consecuencia de ello fue que cuando las compañías mineras empezaron a recibir ganancias extraordinarias luego de que los precios de los productos subieran a partir de mediados de la década de 2000, no existía una base legal para imponerles tributos adicionales, y el intento del gobierno para introducir un nuevo impuesto a las ganancias imprevistas produjo un efecto indeseado.

La promulgación de este código minero de 2006, de carácter más liberal, fue relativamente llana durante los períodos del NPP en el gobierno bajo el presidente Kufuor (2001-2008), dada la cercanía de su ideología de «democracia de hacendados» con la perspectiva ideológica proempresarial del Banco Mundial, aunada a la relativa ausencia de un cuestionamiento sostenido y sistemático por parte de la sociedad civil en Ghana. Akabzaa (2009) señala que, aunque los procesos de consulta practicados a la nueva ley involucraron a varios actores dentro de la industria de la minería —como la Cámara Minera, líderes tradicionales, un representante de los mineros de pequeña escala y la Red del Tercer Mundo que representaba a la Coalición Nacional sobre Minería (NCOM, por sus siglas en inglés)—, las desiguales relaciones de poder entre estos actores resultaban en dominación por parte de las compañías mineras. Por consiguiente, aunque el proyecto de ley incluía varias propuestas que fueron sometidas al Parlamento por diversos actores civiles, posteriores «consultas tras bastidores cambiaron la suerte para la comunidad y de grupos de la sociedad civil involucrados» (Akabzaa, 2009, p. 39).

¹³ Esencialmente, un impuesto a las ganancias imprevistas.

Mientras las privatizaciones de este período involucraron negociaciones directas entre empresas multinacionales como inversionistas y el Estado como propietario del subsuelo, acontecimientos paralelos involucraron negociaciones directas entre jefes tribales y operadores de MAPE. De hecho, la continua influencia de los jefes tribales sobre las tierras ha generado sistemas paralelos para el otorgamiento de licencias de extracción minera en Ghana —uno formal (otorgado por el Estado a compañías mineras que operan a gran escala) y el otro informal (otorgado principalmente por jefes tribales a operadores ilegales que trabajan a pequeña escala [Nyame & Blocher, 2010; véase también la sección 5.5])—. Bajo los esquemas actuales, aunque todos los minerales están bajo la autoridad del Presidente, gran parte de las tierras ricas en oro siguen estando firmemente bajo el control de consejos tradicionales. Esta dicotomía entre derechos de tierras y derechos de explotación de minerales ha supuesto enormes retos para controlar las actividades de la minería ilegal en Ghana, en tanto los operadores ilegales continúan recibiendo tierras para sus operaciones por parte de jefes y otros propietarios tradicionales, punto sobre el cual volveremos más adelante¹⁴.

5.2.5 ¿Un retorno al nacionalismo de recursos? 2009-2016

El período que va desde 2009 a 2016 puede ser caracterizado como un retorno al nacionalismo de recursos de las reformas primigenias posindependencia. Esta vez, sin embargo, el gobierno recurrió a diversas reformas fiscales que estimulaban que los propietarios de minas privadas percibiesen más ganancias por la extracción de recursos naturales. En 2009, el gobierno del NDC introdujo una Tasa de Estabilización Fiscal Nacional, que gravaba con un impuesto adicional del 5% a las ganancias (brutas) de las compañías en ciertas industrias, como la minería. A esta siguió pronto una enmienda de la Ley de Minería en 2010, llamada Ley (Enmendada) de Minerales y Minería (Ley 794), que disponía una tasa de regalía fija universal del 5% y abolía la escala fluctuante de 3% a 6% provista en el Código de Minería de 2006. No obstante, las reformas más radicales fueron anunciadas en la declaración del presupuesto nacional de 2012, que proponía un incremento del 10% (es decir, al 35%) al impuesto aplicable a corporaciones y el establecimiento de un nuevo impuesto del 10% a las ganancias imprevistas. Igualmente, se estableció un Comité de Evaluación de Minería de siete miembros

¹⁴ Según entrevistas con un alto funcionario en el Ministerio de Tierras y Recursos Naturales y miembro del Comité de Evaluación de Minería, y en la Oficina del Administrador de Tierras Stool, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General.

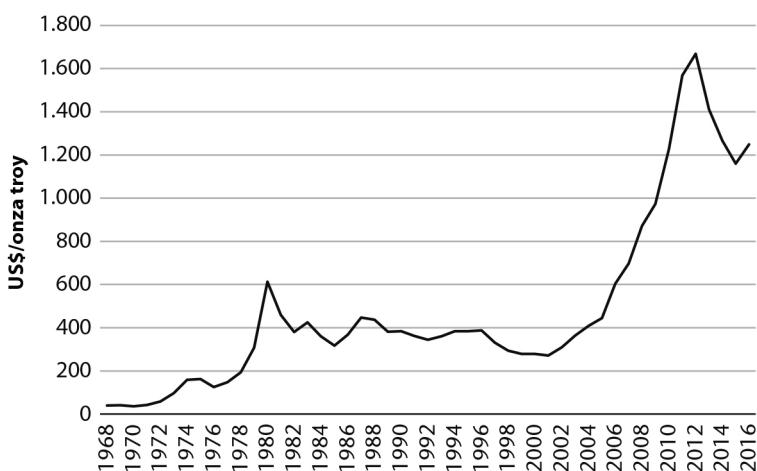
para revisar todos los acuerdos mineros que eran considerados perjudiciales a los intereses nacionales.

El auge de precios de las materias primas fue el impulsor más significativo de estas reformas fiscales¹⁵. Con los crecientes precios de las materias primas (véase la figura 5.2), las inquietudes sobre los intereses nacionales fueron ampliamente esgrimidas como la justificación política clave para muchas de las reformas de políticas recién propuestas. Al presentar la declaración del presupuesto correspondiente al año 2010, el Ministro de Finanzas expresó su preocupación respecto a que compañías multinacionales habían respondido a las alzas de precios del oro con incrementos en la producción, pero sin un correspondiente aporte al erario del gobierno (República de Ghana, 2009, p. 19).

El tema de la minería reside en el reparto justo y transparente de los beneficios y ganancias imprevistas de la explotación de los preciosos e irremplazables recursos naturales del país... [D]urante la reciente crisis financiera global, los precios del oro, cacao y petróleo alcanzaron sus máximos precios en la historia. Sin embargo, el país no se benefició en absoluto del alza de los precios... Por consiguiente, el Gobierno ha tomado una medida audaz para evaluar críticamente los regímenes fiscales y acuerdos mineros, con vistas a asegurar que el país se beneficie adecuada y equitativamente de las ganancias en el sector minero (2011, p. 54).

¹⁵ Según una entrevista con un alto funcionario en el Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, y miembro del Comité de Evaluación de Minería.

Figura 5.2
 Precio mundial del oro (US\$/onza troy), 1968-2016



Nota: Precio basado en el valor del metal con 99,5% de pureza, fijado a las 3 p.m. en Londres
 Fuente: UNCTADSTAT (2017).

Una segunda explicación importante se relaciona con cambios en el respaldo e ideas transnacionales, y tanto el Banco Mundial como el FMI mostraban abierto apoyo hacia las iniciativas del gobierno. Tal como nos lo confió en una entrevista el Director en Jefe del Ministerio de Energía y Petróleo, «esta vez, el FMI y el Banco Mundial verdaderamente estaban más bien de parte del gobierno». Los exorbitantes precios del oro desencadenaron invocaciones al gobierno incluso de los arquitectos tradicionales de regímenes liberalizados para la minería (es decir, el Banco Mundial y el FMI) para incrementar ciertos impuestos con el fin de maximizar los beneficios de la extracción de recursos (Coalición Nacional sobre Minería, 2011). En 2011, la jefa de la Misión del FMI en Ghana, Christina Daseking, específicamente recomendó a las autoridades en el país explorar maneras de mejorar los ingresos por impuestos del sector minero, declarando que el Fondo «apoyaba la adopción de medidas de políticas tributarias adicionales, particularmente en el área de recursos naturales» (Quandzie, 17 de noviembre de 2011; véase también Reuters, 25 de octubre de 2011).

También hay evidencia que sugiere que las nuevas reformas tributarias reflejaban y estaban parcialmente impulsadas por la filosofía de democracia social de la coalición gobernante del NDC y por el reconocimiento del partido de la «justicia distributiva» como un importante principio guía para su enfoque a la gobernanza

(NDC, 2004). Remontándose hasta el año 2008, cuando el partido se encontraba en la oposición, este enfatizaba la necesidad de redefinir el papel de la minería en la agenda para el desarrollo nacional.

Específicamente, resaltaba la necesidad de «optimizar los beneficios nacionales o las ganancias retenidas provenientes de la inversión minera en el país» mediante «[e]l fortalecimiento del régimen fiscal para capturar más rentas para el Estado y las comunidades mineras a través de una mayor participación de las ganancias para el Estado, regalías más altas y una tributación más realista basada en la renta sobre los recursos» (NDC, 2008, p. 58)¹⁶. El hecho de que estas promesas fueran formuladas por un partido de oposición hace difícil interpretar tal pronunciamiento como un intento puramente instrumental para asegurar mayores ganancias provenientes de la minería para abordar las limitaciones fiscales y ganar la reelección. Es importante señalar que estos ofrecimientos diferían sustancialmente de los formulados en esos momentos por la coalición gobernante del NPP, de orientación más proempresarial, y cuyo manifiesto para la elección de 2008 ofrecía recortar más aun los impuestos corporativos con el fin de «alentar y apoyar a las empresas» (NPP, 2008, p. 6). Este análisis sugiere que las respuestas a los auges de recursos no solo están impulsadas por el grado de estabilidad/vulnerabilidad de las coaliciones gobernantes (Poteete, 2009), sino también por la orientación ideológica de las elites dominantes al interior de dichas coaliciones.

Dicho ello, la mayoría de los entrevistados sugirieron que los intereses materiales jugaron un papel más significativo para motivar las nuevas reformas tributarias que la orientación ideológica de la coalición gobernante del NDC. Según un entrevistado del Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, en el punto más alto del auge minero, «el gobierno se encontraba arrinconado y necesitaba dinero; tenía que encontrar una manera de lidiar con la brecha fiscal». Dado que la minería reemplazaba cada vez más al cacao como «la gallina de los huevos de oro» de sucesivas elites gobernantes, el entrevistado aseveraba que «el gobierno no tenía ninguna otra opción que considerar sino el sector de recursos naturales». Nuestro entrevistado señaló, adicionalmente, que fue esta imperiosa necesidad de dinero lo que explicaba que las reformas fueran iniciadas por el Ministerio de Finanzas en lugar del Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, el cual tenía autoridad directa sobre las actividades mineras.

¹⁶ Estos ofrecimientos fueron repetidos, una vez más, en el manifiesto del partido para la elección de 2012: «La postura tradicional del NDC es que el sector minero debe ser reorganizado para permitir a la nación y específicamente a las comunidades mineras beneficiarse más de sus recursos» (NDC, 2012, p. 40).

Sin embargo, la implementación de las reformas propuestas por el gobierno fue inconsistente y el impuesto a las ganancias imprevistas no fue implementado en absoluto, debido en parte a la intensa presión por parte de las compañías mineras (entrevista con un activista minero y conferencista universitario). Durante el Foro Económico Mundial de 2014, en Davos, el entonces presidente de Ghana, John Dramani Mahama, señaló que la suspensión del impuesto a las ganancias imprevistas por parte de su gobierno se debió a las amenazas de las compañías de recortar empleos y trasladar sus inversiones productivas a otros países: «Nos amenazaron con despedir a trabajadores si implementábamos el impuesto a las ganancias imprevistas, y como necesitábamos los empleos y no queríamos que despidan a los trabajadores, nos vimos obligados a seguirles la corriente» (Ghanaian Chronicle, 24 de enero de 2014). Algunos actores clave en la industria también atribuyen la suspensión del impuesto a las ganancias imprevistas principalmente a que coincidió con un «momento inoportuno» (Aryee, 2014), pues precisamente cuando el gobierno empezó a introducir el impuesto, los precios del oro empezaron a bajar, lo que socavaba el argumento del gobierno para la aplicación del impuesto (2014). El hecho de que otros países africanos (por ejemplo, Mali) estuvieran, al mismo tiempo, reduciendo sus tasas de impuestos, «colocó presiones limitantes adicionales sobre las direcciones de reforma del gobierno» (2014, p. 16).

Dicho lo cual, tal como se muestra en la tabla 5.3, es importante señalar que el incremento del 10% en la tasa de impuesto a las empresas, así como la tasa de 5% sobre las regalías, han sido efectivamente implementados desde 2012, lo que ha contribuido a realzar los ingresos del gobierno provenientes de la minería. No obstante, la tabla también muestra que mientras los precios del oro empezaron a declinar a partir de 2013, los ingresos del gobierno provenientes de impuestos a las ganancias de las empresas, así como los aportes en general del sector minero a las ganancias recaudadas por la Agencia de Recaudación de Impuestos de Ghana (GRA, por sus siglas en inglés), también empezaron a menguar, incluso mientras la producción de oro se mantenía considerablemente alta y continuaba incrementándose hasta el año 2015. Ello subraya cómo las fluctuaciones de los precios globales de materias primas pueden causar grandes estragos en las finanzas públicas de países como Ghana, que dependen de sus recursos, con potenciales implicancias para los imaginarios de desarrollo de las elites gobernantes. Tal como lo describió acertadamente uno de nuestros entrevistados: «Ghana depende tanto del sector minero que tan pronto como los precios de los minerales fluctúan, lo hace también nuestro presupuesto» (entrevista realizada en el Ministerio de Tierras y Recursos Naturales).

Tabla 5.3
Producción de oro e ingresos del gobierno procedentes de la minería
(en GHC, 2005-2015)

Año	Producción de oro (onzas)	Regalías	Impuesto corporativo	PAYE retenciones	Aporte total de la minería al fisco ghanés	% minería al fisco ghanés total
2005	2.149.372	23.595	26.988.96	19.405.894	72.285.749	11,21
2006	2.244.680	31.625	40.436.18	21.652.578	74.822.760	10,20
2007	2.486.821	40.882	47.415.690	34.587.597	123.021.866	14,42
2008	2.585.993	59.005	73.554.697	47.139.242	179.978.383	15,32
2009	2.930.328	90.416	124.600.880	103.061.985	319.022.676	18,21
2010	2.970.080	144.697	241.578.780	132.469.710	519.682.174	21,29
2011	2.924.385	222.024	649.902.536	161.822.107	1.034.221.712	27,61
2012	3.166.483	359.392.853	893.773.828	207.495.934	1.461.202.977	27,04
2013	3.192.648	364.673.038	518.545.259	220.131.571	1.104.047.315	18,71
2014	3.167.755	470.356.949	441.235.059	259.459.815	1.172.117.330	15,38
2015	2.848.574	485.632.657	463.128.598	404.743.477	1.354.379.971	14,90

Fuente: Datos provenientes de la Comisión de Minerales, Acra; véase también Cámara de Minas de Ghana (2016). Elaboración propia.

El período del auge coincidió con mayores ingresos del gobierno provenientes de la minería, y con significativas reducciones en la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en Ghana. De hecho, a inicios de la década de 2010, el sector minero aportó el 37% de los ingresos por exportaciones y el 19% de todos los pagos de impuestos directos, lo que lo convertía en el mayor sector contribuyente de la economía de Ghana (Cámara de Minería de Ghana & ICMM, 2015). Mientras tanto, entre 2006 y 2013, la tasa promedio nacional de pobreza se redujo del 31,9% al 24,2%, mientras que la pobreza extrema cayó de un 16,5% a un 8,4% durante el mismo período. Estas reducciones permitieron a Ghana surgir como el primer país del África subsahariana en cumplir la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza extrema hasta el año 2015. En particular, las tres regiones más pobres ubicadas al norte del país experimentaron sustanciales avances en la reducción de la pobreza, lo cual se tradujo en una reducción de las desigualdades regionales de ingreso durante este período (véase la tabla 5.4). A pesar de ello, subsisten significativas disparidades

en los niveles de pobreza entre diferentes grupos socioeconómicos, áreas rurales y urbanas, y entre las tres regiones históricamente más pobres ubicadas al norte y el resto del país.

Tabla 5.4
Tendencias de la pobreza en las regiones pobres del norte de Ghana y en el país en su conjunto, 2005-2013

	Incidencia de pobreza (% de población)		Incidencia de extrema pobreza (% de población)	
	2005/06	2012/13	2005/06	2012/13
Norte	55,7	50,4	36,1	22,8
Alta Oriental	72,9	44,4	56,9	21,3
Alta Occidental	89,1	70,7	76,0	45,1
Ghana	31,9	24,2	16,5	8,4

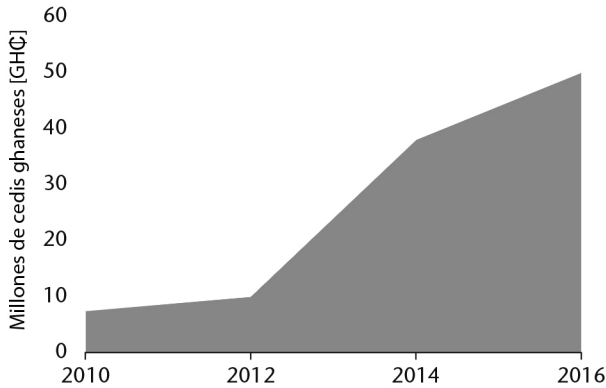
Fuente: Servicio Estadístico de Ghana (2014).

No obstante, la determinación de si esta tendencia obedece al crecimiento de los ingresos provenientes de la minería es una cuestión completamente distinta. Es difícil establecer la causalidad directa entre minería y desarrollo inclusivo porque los ingresos de la minería en Ghana no se reservan aparte para realizar inversiones específicas relacionadas con el desarrollo, sino que, más bien, son canalizados directamente al fondo consolidado que alimenta el presupuesto general. La evidencia disponible sugiere, sin embargo, que las mayores ganancias provenientes de la minería, junto con el inicio de la producción comercial de petróleo en 2010, sí influenciaron los imaginarios de desarrollo de las elites gobernantes. Ello se evidenció en la introducción de varios programas especiales de intervención social orientados a incrementar el gasto público en iniciativas dirigidas a la población más pobre y vulnerable. Gran parte de los logros recientes en reducción de la pobreza en Ghana se han atribuido, en buena medida, a altas tasas de crecimiento del PBI, respaldadas por un mayor gasto del gobierno en actividades de desarrollo. En particular, el lanzamiento de intervenciones específicas como la Oficina para el Desarrollo Acelerado de la Sabana (SADA, por sus siglas en inglés) en 2010, y el Empoderamiento de los Medios de Subsistencia contra la Pobreza (LEAP, por sus siglas en inglés), han ayudado a reducir la pobreza en las regiones más desfavorecidas ubicadas en el norte del país (PNUD, s.f.). Con la meta de duplicar el nivel de ingreso de los ghaneses del norte y de reducir la incidencia de la pobreza a un 20% al cabo de 20 años (Gobierno de Ghana, 2010), SADA ha sido

ampliamente reconocido como el esfuerzo más integrado en la historia del país para reducir las disparidades en cuanto a desarrollo entre el norte y el sur. LEAP es un programa emblemático de transferencias condicionadas en Ghana que brinda beneficios monetarios bimensuales a familias en situación de extrema pobreza que incluyen a un anciano (persona mayor de 65 años), a una persona discapacitada sin posibilidad de trabajar, o a un menor huérfano o vulnerable (OVC, por sus siglas en inglés). La figura 5.3 muestra las asignaciones presupuestales para el programa LEAP entre 2010 y 2016.

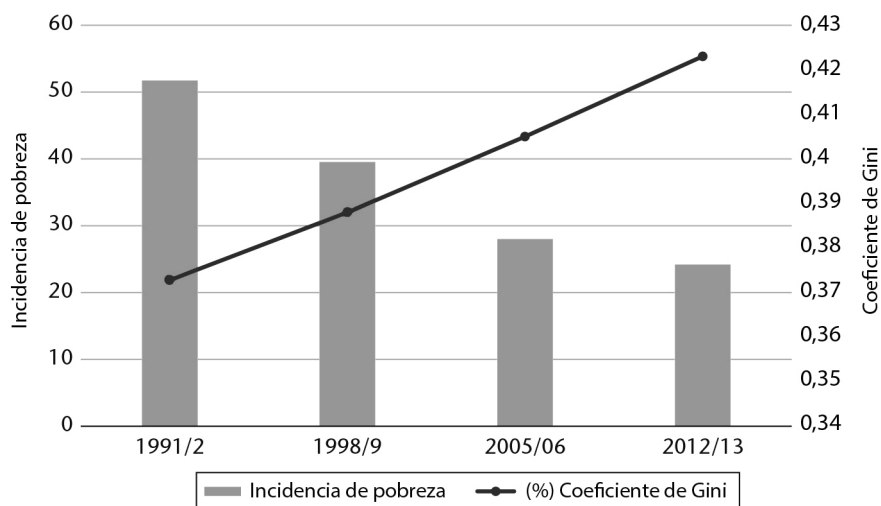
Figura 5.3

Asignaciones presupuestales (millones de cedis ghaneses [GH¢]) al LEAP, 2010-2016



Fuentes: Ministerio de Finanzas de Ghana (Mofep, 2017), Comisión Nacional de Planeamiento de Desarrollo (NDPC, 2017).

Figura 5.4
Tendencias de pobreza y desigualdad, Ghana, 1991-2013



Fuente: Gobierno de Ghana (2014, p. 18).

Aquí no sugerimos que las ganancias provenientes de la minería siempre hayan sido gastadas de maneras que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad en Ghana. Por el contrario, la distribución del poder en la sociedad ghanesa, y el clientelismo competitivo que esta produce, han socavado significativamente la efectiva utilización de ingresos provenientes de la minería para promover una mayor inclusión y para la búsqueda más amplia del interés nacional (al respecto, véase también la próxima sección). Por ejemplo, aunque un mayor acceso a recursos derivados de la minería ha permitido al gobierno lanzar una serie de programas de intervención social, la mayoría de estos, incluso el LEAP, adolecen de una deficiente focalización impulsada por motivaciones políticas, y benefician más a quienes se encuentran en mejor situación que a los más pobres (Jones, Ahadzie & Doh, 2009; Wodon, 2012; Debrah, 2013; Abdulai & Hulme, 2015; Abdulai & Hickey, 2016). Tal como se muestra en la figura 5.4, aunque los niveles de pobreza cayeron en 27,5 puntos porcentuales entre 1991-1992 y 2012-2013, el coeficiente de Gini * correspondiente a Ghana se ha venido incrementando desde inicios de la década de 1990. El gobierno de Ghana reconoce que los crecientes niveles de desigualdad constituyen un problema y los describen como «una peligrosa señal de que

* N. del T.: El coeficiente Gini mide la desigualdad dentro de un país.

los esfuerzos para reducir la pobreza no están dirigiéndose adecuadamente hacia quienes más los necesitan» (Gobierno de Ghana, 2012, p. 22).

5.3 Clientelismo competitivo y gobernanza del sector minero

La mayoría de los académicos ghaneses atribuyen el limitado impacto de la minería sobre un desarrollo de base amplia a la ausencia de un plan de largo plazo para guiar la eficiente utilización de las ganancias derivadas de la minería. Se sostiene que las reformas de políticas se han enfocado casi exclusivamente en la generación de ingresos provenientes de la minería, pero «sin una política para inversiones de largo plazo» (Ayee *et al.*, 2011, p. 36). Las ganancias derivadas de la minería a menudo han sido gastadas de manera que «no reconoce la necesidad de convertir las ganancias de la minería en capital físico y humano a largo plazo» (Cámara de Minería de Ghana & ICMM, 2015, p. 51). Adicionalmente, tal como lo señaló un entrevistado, el gobierno a menudo «[recauda] regalías procedentes de la minería en efectivo y... [las gasta] en el siguiente presupuesto» (entrevista con activista del sector minero y copresidente de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva en Ghana). Ello deja al sector minero como un «enclave económico» (Akabzaa, 2009, p. 51; Bloch & Owusu, 2012). Estas dinámicas son indicativas de un acuerdo clientelista competitivo, designación que ayuda a explicar la gobernanza de recursos naturales en Ghana en el transcurso del tiempo.

El compromiso de la elite con la inversión de la riqueza derivada de los minerales en el desarrollo a largo plazo está modelado por el grado de estabilidad/vulnerabilidad de las coaliciones gobernantes (Poteete, 2009). En acuerdos clientelistas competitivos, en los que las elites políticas gobernantes perciben que permanecerán en el poder el tiempo suficiente para cosechar los beneficios de inversiones acumuladas, los incentivos se orientan hacia el uso de las rentas generadas por la minería para asegurar ganancias políticas de corto plazo. Tal como nos recuerda Levy, un acuerdo político clientelista competitivo se basa en una posibilidad creíble de alternancia de poder tal que «cualquier facción que se encuentre en el poder tiene posibilidades de contar con un horizonte de tiempo breve» (2014, p. 35). La política ghanesa se ha convertido en un juego competitivo y antagonista, en el cual cada rueda de elecciones ha resultado en que uno de los dos partidos dominantes es «excluido horizontalmente» del poder. Por consiguiente, las coaliciones gobernantes tienden a ser confrontadas por altos niveles de oposición horizontal del poderoso bloque de elites que ha quedado fuera del gobierno. Este contexto político incentiva a las elites políticas a enfocarse en iniciativas que realzan sus posibilidades de supervivencia política en el corto plazo.

Whitfield (véase Whitfield *et al.*, 2015; Whitfield, 2011a, 2011b, 2018) ha mostrado cómo, durante las últimas décadas, esta forma de política ha vuelto esquiva la búsqueda de transformación estructural en Ghana. La autora muestra que las estrategias de supervivencia política han incluido el gasto distributivo impulsado por el consumo, diseñado para entregar oportunidades y recursos económicos a facciones de nivel superior e inferior de la coalición de gobierno, así como bienes y servicios visibles al mayor número posible de la población, en un intento por conquistar a los votantes indecisos. Whitfield señala que estos gastos mermaron la riqueza del país sin reproducirla, mucho menos expandirla. La autora argumenta, adicionalmente, que una consecuencia de estas acciones ha sido la ausencia de un compromiso político sostenido con el desarrollo de los sectores productivos de la economía, los cuales son críticos para la transformación estructural y para un desarrollo de amplia base.

Estas dinámicas resultan particularmente evidentes en ausencia de un plan de desarrollo de largo plazo, tanto en el sector minero como en la economía en su conjunto. Un observador clave de la industria entrevistado para este proyecto señaló:

¿Tenemos siquiera una visión de largo plazo para el país en su conjunto? No la tenemos... El factor de nuestro sistema político en que el ganador se lleva todo vuelve necesario que todos pensemos en el interés político de corto plazo —es decir, su supervivencia política, su partido y su interés— y como resultado de ello, no mira más allá de un período electoral.

Otro entrevistado, en el Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, explicó el reto de un desarrollo basado en la minería en Ghana, en términos de discrepancias relativas a visiones de «gobiernos» de corto plazo frente a la visión de largo plazo de la minería. El entrevistado elaboró su argumento de la siguiente manera:

Tienes una mina que probablemente estará operativa durante 20-50 años... Tienes el potencial de asegurar que se relacione con el resto de la economía y cree una actividad económica que sea más grande que la mina en sí... Sin embargo, eliges un gobierno que va a estar en el poder durante cuatro a ocho años como máximo. Si tú estás a cargo de este gobierno, ¿qué haces? Buscas los beneficios ahora que ayudarán a manejar tu gobierno; no buscas crear una base para que tus oponentes vengan a recoger los beneficios.

Por consiguiente, aunque una política nacional de minería estaba completamente redactada en 1994, esta no fue lanzada sino hasta el año 2016. Nuestro entrevistado señaló que esta aparente falta de compromiso con una visión de largo

plazo del desarrollo para la minería ha supuesto que los marcos regulatorios dentro de la industria rara vez hayan estado acompañados por una política que guíe su implementación cotidiana:

Cuando cuentas con recursos naturales, tu visión a largo plazo es importante. Cuando ya tienes una visión a largo plazo, ahora consideras las políticas que te llevarán a tu visión a largo plazo. Tus políticas deben contener objetivos específicos. Estos objetivos serán perseguidos mediante las leyes que establezcas. Y luego tienes las regulaciones que detallarán cómo los distintos dispositivos de la ley deben interpretarse y aplicarse. Pero ahí está el caso: en el sector minero, hemos promulgado una Ley de Minerales y Minería en 2006. Estamos en 2014, y lo que tenemos es un borrador de políticas de minería. Entonces, establecemos la ley antes de pensar en las políticas. Y durante todo este tiempo, ¿qué objetivos de políticas ha estado persiguiendo la ley?

Similares circunstancias se repiten en el sector de hidrocarburos. De hecho, la Ley de Manejo de Rentas Derivadas del Petróleo (PRMA, por sus siglas en inglés) requiere que el gasto de los ingresos provenientes del petróleo se guíe por un marco de mediano plazo alineado con un plan de desarrollo nacional de largo plazo. Sin embargo, después de siete años de producción comercial de petróleo, tal plan brilla por su ausencia, lo que permite el continuo uso irrestricto de los ingresos provenientes del petróleo por parte de las elites políticas gobernantes. Intentos recientes y continuos por parte de la NDPC para lanzar un plan de desarrollo legalmente vinculante para un plazo de cuarenta años, se encontraron inicialmente con una férrea oposición por parte de los dos principales partidos políticos, con el argumento de que dicho plan limitaría sus habilidades para implementar los manifiestos de sus partidos. Kwesi Botchwey, entonces presidente del NDPC, recordaba cómo un informe oficial del gobierno «había pretendido dejar de lado la invocación para un planeamiento de desarrollo a largo plazo», y posteriormente el presidente Mahama insistió en que tal «plan de gobierno de largo plazo... debe tener la flexibilidad para adaptarse a orientaciones políticas e ideológicas» (40-year, 10 de agosto de 2015).

La preferencia por un alto nivel de discrecionalidad por parte de los políticos en Ghana también resulta evidente en la negociación de acuerdos sobre minería y en la asignación de licencias para extracción de minerales. Según las leyes de minería de Ghana, el Ministro tiene la facultad para «negociar, otorgar, revocar, suspender o renovar licencias para extracción de minerales» (Ley de Minerales y Minería, 2006, Sección 5[1]). Las licencias de extracción de minerales se otorgan a compañías «en la forma y condiciones determinadas por el Ministro» (sección

6[3]), quien también ostenta las facultades para suscribir acuerdos de estabilidad con compañías mineras. Los titulares de tales acuerdos de estabilidad quedan protegidos ante posteriores cambios relacionados con el pago de aranceles u otras tarifas, tasas de regalías, impuestos, tarifas y otros costos fiscales, así como ante leyes referidas al control de divisas, transferencias de capital y emisión de dividendos hasta por un período de 15 años (sección 48).

Tales facultades han permitido al Ministro suscribir lo que algunos consideran como acuerdos altamente cuestionables con compañías mineras, así como acuerdos de estabilidad fiscal con Newmont Ghana y AngloGold Ashanti durante la década de 2000, los cuales otorgan beneficios tributarios protegidos a las dos compañías (que juntas representan dos quintas partes de la producción total de oro: Boakye *et al.*, 2012, p. 12). Por consiguiente, aunque la ley de minería establece pagos de regalías es una escala fluctuante de 3% a 6%, el acuerdo de estabilidad con Newmont fija sus regalías brutas sobre la producción de oro a la tasa más baja permitida de 3%¹⁸. Las compañías que no cuentan con acuerdos de estabilidad ahora tienen una tasa de impuesto corporativo del 35%, en comparación a un tope del 32,5% establecido en el acuerdo de Newmont con el gobierno. La compañía también está exonerada del pago del impuesto al valor añadido (IVA) en todos los artículos que importa, y para todos los servicios y suministros adquiridos de fuentes locales y extranjeras, en tanto sean utilizados en conexión con sus operaciones. Más aún, en contraposición a las disposiciones del Código de Minería, que estipula una participación de capital mínima del 10% para el Estado, el gobierno ghanés no tiene participación alguna en las operaciones de Newmont.

Evidencia disponible también sugiere que la firma de tales acuerdos confidenciales de estabilidad tiende a ocurrir durante los años en que se celebran elecciones o inmediatamente antes. Un ejemplo adicional del sector petrolífero es el acuerdo «escandalosamente generoso» (Phillips, Hailwood & Brooks, 2016, p. 30) suscrito en 2004 con Kosmos Energy, que, muchos consideran, tenía como objetivo generar sobornos para aliados en la coalición gobernante del NPP liderado por Kufuor. Analistas de la industria estimaban que el contrato con Kosmos significaría que el gobierno dejaría de percibir US\$ 3.800 millones en ingresos por impuestos durante la vida útil del bloque petrolífero West Cape Three Points, en comparación con los términos con Tullow Oil para el bloque adyacente Deepwa-

¹⁸ Esos términos han sido recientemente renegociados, pero los términos de los nuevos acuerdos aún no son de dominio público.

ter Tano (Wood Mackenzie, 2012, citado en Phillips *et al.*, 2016). Ayee *et al.* también argumentan que las excesivamente generosas concesiones para algunas compañías mineras pueden haber sido otorgadas «como recompensa por respaldo político y sobornos financieros» (2011, p. 21). Estas observaciones deben ser entendidas en el contexto de la forma altamente competitiva de la política electoral clientelista en Ghana, en la cual «los intereses de grandes empresas parecen ser particularmente robustos, derivando su influencia de relaciones personales y del financiamiento de campañas políticas» (Banco Mundial, 30 de noviembre de 2009, p. 28).

Una indicación final del carácter clientelista de las relaciones entre instituciones estatales y compañías mineras proviene del Comité de Evaluación en Minería, presidido por el profesor Akilapka Sawyer. Tras la resistencia de algunas compañías mineras (específicamente aquellas que contaban con acuerdos de estabilidad) ante el incremento de impuestos al sector minero por decisión del gobierno, este último estableció el comité de siete miembros. Las tareas del comité consistían en analizar y renegociar cualquier sección de los acuerdos de estabilidad suscritos entre el país y las compañías mineras, y rediseñar los acuerdos o borradores de acuerdos existentes para asegurar que estos rindan mejores beneficios sociales y económicos al Estado.

En 2013, Sawyer dio a entender que el comité enfrentaba significativas dificultades debido a la naturaleza de las relaciones entre el Estado y las compañías mineras involucradas. Sawyer señaló que «el Comité ha advertido que el gobierno en ocasiones recauda recursos de algunas compañías mineras y que tales relaciones han afectado su negociación» (Review of mining, 21 de marzo de 2013). Estas observaciones otorgan cierta credibilidad a sospechas respecto a que el clientelismo competitivo significa que, tanto en los sectores minero como petrolero, se ha «convertido en norma» la tendencia de los líderes políticos de pasar por encima de los burócratas en los procesos contractuales referidos a recursos naturales con el fin de llegar a decisiones políticamente deseables, y de los miembros del partido de gobierno en el parlamento (MP) para apresurar acuerdos sobre importantes recursos minerales (TWN-Africa, 2016, p. 2; véase también, Hickey, Abdulai, Izama & Mohan, 2015; Mohan & Asante, 2015). De este modo, aunque el impacto generalmente «decepcionante» del sector minero de Ghana ha sido en ocasiones atribuido a la débil capacidad de instituciones regulatorias como el Parlamento (Ayee *et al.*, 2011, p. 6; véase también Atta-Quayson, 2012), sostenemos que tal debilidad es el resultado directo de los mutuos intereses entre los MP del partido gobernante y el Ejecutivo. El débil papel supervisor del Parlamento ghanés es mu-

cho más político que técnico, lo que sugiere que es improbable que tal debilidad sea efectivamente resuelta solo mediante el desarrollo de capacidades «técnicas».

5.4 La política de las relaciones central-local en gobernanza minera en Ghana

Uno de los mayores retos a la gobernanza de la minería en Ghana ha sido consistentemente el de alinear las aspiraciones nacionales con lo que es políticamente factible a escala local. Este dilema se manifiesta de varias maneras, una de las cuales es el fenómeno de la MAPE, que se discute en la próxima sección. La presente sección aborda la particularmente compleja política central-local que rodea a: (a) las relaciones entre autoridades nacionales y jefaturas tribales para determinar el control de acceso al subsuelo, y (b) la distribución y uso de ganancias generadas por la minería. Tal como veremos, el primero de estos temas afecta al segundo.

5.4.1 Jefes tribales, políticos y la cuestión de la tierra, desde finales del siglo XIX hasta el presente

La dispersión extrema del poder en la sociedad ghanesa y la competencia que ella genera han involucrado a las autoridades tradicionales a lo largo de la historia poscolonial de Ghana. En esta medida, resulta clave una comprensión que tome en cuenta la relación entre jefes tribales y políticos para comprender la política de gobernanza de los recursos naturales en Ghana desde una perspectiva de ‘larga duración’, y en particular para evaluar las relaciones central-local en cuanto a gobernanza de la minería. De hecho, Amanor (2008, 2009) remonta la influencia política de los jefes tribales en Ghana actual a los fallidos intentos de la administración colonial británica por controlar la tierra y conferirla al Estado colonial, y a la creación, en última instancia, de un sistema de gobierno indirecto basado en Autoridades Nativas y gobierno de los jefes tribales.

Una de las preocupaciones iniciales del régimen colonial británico consistía en encontrar la mejor manera para conferir a la Corona británica tierras no ocupadas. Esta inquietud surgió principalmente del temor del gobierno colonial de que las compañías extranjeras adquirieran la tierra a través de la especulación y con la compra de concesiones a los jefes locales durante el auge minero. En 1894, el gobierno colonial trató de promulgar una Ordenanza de Tierras de la Corona, la cual colocaría «tierras eriazas, bosques y minerales» en manos de la Corona británica y facultaría al gobierno colonial a obtener control sobre el otorgamiento de concesiones (Omosini, 1972; Wardell, 2006). Ello, sin embargo, generó

considerables resistencia y oposición, manifiestas en la formación de la Sociedad para la Protección de los Derechos de Aborígenes (ARPS, por sus siglas en inglés), en 1897. La ARPS consistía en una alianza de jefes tribales y elites empresariales e intelectuales de la Costa de Oro, que se formó para defender los derechos de África sobre la tierra.

Tras décadas de intentos igualmente fallidos por tomar el control de la administración y asignación de derechos sobre tierras, en última instancia se estableció la administración colonial a través de una alianza con los gobernantes tradicionales organizados como Autoridades Nativas¹⁹. Este sistema de gobierno indirecto llevó a las familias de jefes tribales a la coalición gobernante, efectivamente como facciones de nivel inferior que podían proporcionar respaldo político a las elites gobernantes británicas. El establecimiento del sistema de Administración Nativa resultó en la creación de una «elite neotradicional» en la Costa de Oro (Whitfield, 2018) por medio de la cual «los jefes tribales se convirtieron en responsables de la apropiación de tierras para obras públicas, reservas forestales, concesiones para minería y explotación de la madera, y asignación de tierras a agricultores para la producción de cultivos de exportación» (Amanor, 2009, p. 102; véase también Amanor, 2008, p. 60).

No obstante, las políticas de gobierno indirecto, a través de las cuales los poderes coloniales gobernaban en colaboración con los jefes, iban a convertirse en una fuente principal de rivalidad entre algunos líderes tradicionales y la elite instruida durante los procesos de descolonización. El CPP, el dominante partido nacionalista que llevó a Ghana a la independencia, lideró una campaña contra los jefes tribales —y llegó incluso a impulsar la abolición de la institución de las jefaturas tribales— recogiendo apoyo de grupos locales de jóvenes y explotando oportunistamente conflictos locales (Crook, 2005). Sin embargo, tras lograr la independencia en 1957, Nkrumah siguió una estrategia más complicada, cortejando a jefes que lo respaldaban mientras castigaba a quienes se le oponían (Berry, 2008). Tal como lo declara Berry, este castigo incluía «despojarles de su autoridad administrativa y judicial, confiscar sus tierras *stool* y enviar a prisión a algunos de sus oponentes más declarados» (2008, p. 41).

El régimen militar que derrocó a Nkrumah en 1966 liberó a los opositores encarcelados y restauró sus tierras confiscadas, y sus sucesores en el gobierno tuvieron variadas reacciones —desde una tácita aceptación hasta un abierto res-

¹⁹ El sistema de Autoridad Nativa/Gobierno Indirecto en la Costa de Oro a menudo se remonta a 1847 —el año en que oficialmente empezó el colonialismo británico—.

paldo a la jefatura tribal como una institución tradicional venerable (2008)—. Al convertirse los jefes tribales en una fuente importante de respaldo político y legitimidad para cada nuevo conjunto de elites gobernantes, el NRC, que llegó al poder en 1972, «construyó un centro de gravedad político basado en una alianza entre militares-burócratas-jefes tribales» (Chazan, 1982, p. 464). En efecto, los gobiernos posindependencia mantuvieron el sistema tradicional de propiedad y tenencia de la tierra desarrollado durante el período colonial, el cual daba a los jefes tribales y a sus consejos tradicionales control sobre el acceso a la tierra, y re-azaron la autoridad de estos. Por ello, es importante aclarar que la institución de la jefatura tribal no solo sobrevivió en este período, sino que cobró fuerza después del golpe de 1966. La autoridad de los jefes tribales sobre la tierra fue afirmada en la Constitución de 1969, la cual restauraba la autoridad de los jefes tribales para otorgar derechos sobre la tierra y para recibir tributos por esta. La Constitución de 1979 fue más allá, pues enfatizó que el gobierno central no tenía derecho a reconocer o rehusarse a reconocer a los jefes tribales, pues esta era una atribución exclusiva de la comunidad (Whitfield *et al.*, 2015).

Con la vulnerabilidad general que caracterizó a todos los regímenes políticos que sucedieron al derrocamiento de Nkrumah, las elecciones representaban importantes momentos para que los políticos llegasen a nuevos acuerdos con los jefes tribales, con el fin de expandir sus coaliciones electorales. Un buen ejemplo de ello fue un trato negociado por el gobierno militar de I. K. Acheampong (1972-1978) con los jefes tribales de las regiones del Norte y Zonas Altas del país, en el proceso de un referéndum nacional llevado a cabo a finales de la década de 1970 (Chazan, 1982). Otro ejemplo es el acuerdo entre Jerry Rawlings y los jefes tribales cuando el país se preparaba para un retorno a la democracia multipartidaria en 1992. Durante la década de 1980, el gobierno del PNDC liderado por Rawlings inicialmente cuestionó la autoridad de los jefes tribales sobre la tierra, especialmente en las importantes áreas donde se cultiva el cacao. Pero, a inicios de la década de 1990, cuando era inminente el retorno al régimen multipartidario, los jefes en las áreas productoras de cacao afectadas y el PNDC llegaron a un acuerdo: los primeros ayudarían a movilizar apoyo para el partido y el gobierno les permitiría un control irrestricto sobre la tierra (Whitfield *et al.*, 2015, p. 130). La continua influencia política de los jefes también resultó evidente en las dinámicas que rodeaban la distribución de regalías mineras de las cuales se beneficiaron directamente para su acumulación personal, como parte de una negociación de elites.

5.4.2 La política subnacional de distribución de ganancias

El éxito de cualquier estrategia de desarrollo centrada en la minería depende principalmente del reparto de las ganancias capturadas por los gobiernos nacionales, y de las modalidades que los gobiernos adopten para manejar y distribuir estas ganancias (Akabzaa, 2009). En Ghana, las ganancias provenientes del sector de minería se obtienen principalmente a través de regalías, de impuestos sobre rentas corporativas y personales, y de la retención de impuestos por dividendos y subcontrataciones del extranjero. Los impuestos mineros (tanto corporativos como personales) y los dividendos recaen directa y exclusivamente en el gobierno central, mientras que las regalías relacionadas con los minerales son distribuidas entre las autoridades centrales y subnacionales.

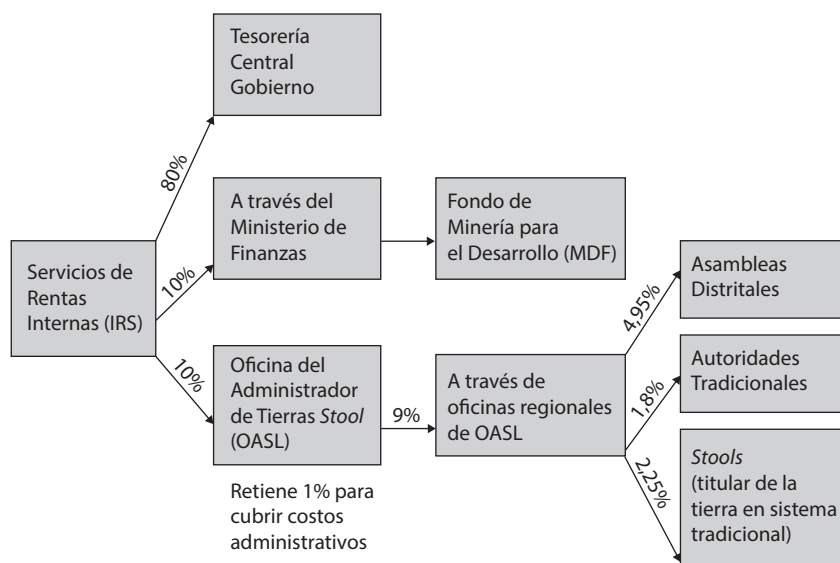
La figura 5.5 resume la manera en que las ganancias provenientes de la minería se distribuyen en Ghana. Las ganancias de las regalías mineras son recaudadas por la unidad para grandes contribuyentes del Servicio de Recaudación de Impuestos, la cual luego entrega el dinero al fondo consolidado. De esta suma, el 80% es retenido por el gobierno y empleado para alimentar el presupuesto general, mientras que el 20% restante se deriva a un fondo de minería para el desarrollo (MDF, por sus siglas en inglés), establecido a finales de 1992 mediante un «Decreto Ejecutivo» (República de Ghana, 2013, p. 21)²⁰. El 20% asignado al MDF se divide en dos partes: la mitad (que representa el 10% de las regalías totales) va a la Comisión de Minerales y al Departamento de Minas, mientras que la Oficina de Administración de Tierras Stool (OASL, por sus siglas en inglés) recibe la mitad restante. La OASL está encargada de supervisar las tierras *stool*. Este organismo entrega el monto asignado directamente a las instituciones beneficiarias subnacionales, según una fórmula planteada en la Constitución de 1992 y reforzada por la Ley de Minerales y Minería de 2006. Esta estipula que la oficina retiene el 10% de los fondos (o el 1% de las regalías totales) para cubrir gastos administrativos, mientras que el 90% restante (9% de las regalías totales) se distribuye de la siguiente manera:

- 25% a las autoridades tradicionales que ocupan los *stools* a través de la estructura de autoridades tradicionales para el «mantenimiento de la autoridad *stool*, de acuerdo con su condición».

²⁰ El MDF fue establecido para: (a) promover el desarrollo en comunidades mineras locales a través de la redistribución de regalías mineras a comunidades afectadas por la minería; (b) compensar a las mismas comunidades por los costos asociados con la minería; (c) alimentar el presupuesto operativo de instituciones del sector minero (República de Ghana, 2013).

- 20% para los jefes tribales u otras autoridades tradicionales.
- 55% para las asambleas distritales ubicadas dentro del área de autoridad de las tierras *stool* (República de Ghana, 1992).

Figura 5.5
Distribución de ingresos públicos derivados de la minería en Ghana



Fuente: Boampong (2012). Elaboración propia.

De esta manera, con todos los impuestos y el 90% de las regalías derivadas de la minería retenidas a nivel nacional, los procedimientos actuales son inherentemente sesgados en favor del gobierno central y en contra de las comunidades mineras. Ello resulta particularmente evidente en comparación con el Perú (véase el capítulo 2, subsección 2.3.3.2.1 de este libro), donde el gobierno central destina la mitad de sus ganancias por impuestos de ingresos derivados de la minería a las áreas subnacionales que albergan las operaciones mineras.

La disparidad entre la porción de regalías que corresponde al Estado y la que reciben las comunidades mineras ha sido, desde hace mucho tiempo, la base de públicos reclamos en el sector minero. Los jefes tribales y las compañías mineras han exigido, en repetidas oportunidades, un incremento de la porción de regalías provenientes de la minería para las comunidades locales. En agosto de 2016, un jefe llegó al punto de proponer que la asignación para todos los *stools* a nivel na-

cional sea pagada directamente por las compañías (como era el caso en Ghana en la era precolonial) en lugar de ser canalizada a través del Estado central (Agencia Noticiosa de Ghana, 21 de setiembre de 2015; Swanzy, 2016). Tales demandas, sin embargo, no han conseguido imponerse ante un acuerdo general entre las elites políticas nacionales, que han convenido en que los ingresos provenientes de la minería sean centralizados, así como ante la evidencia del mal uso de regalías derivadas de la minería por parte de autoridades subnacionales. Abundaremos en la discusión de este tema en las subsecciones 5.4.2.1 y 5.4.2.2.

5.4.2.1 Ideas, intereses y la centralización de rentas de la minería

El consenso de la elite política sobre la centralización de los ingresos provenientes de la minería tiene una larga historia en Ghana²¹, motivada por una combinación de incentivos de la elite central para acceder a una porción mayor de rentas de la minería, e ideas sobre soberanía y unidad nacional. A través de la historia de Ghana posindependencia, la idea dominante articulada tanto por las elites políticas como por los ciudadanos es la noción del país como un Estado unitario. En términos de recursos naturales, esta idea se manifestaba en la creencia de que el Estado está en mejor posición para explotar minerales e hidrocarburos, y para repartir los beneficios con sus ciudadanos y regiones. Un experto en gobernanza de minería entrevistado en Ghana siguió el rastro de esta idea hasta los movimientos nacionalistas de finales de la década de 1940 e inicios de la década de 1950, período durante el cual «el control de los recursos naturales era considerado una gran conquista del movimiento anticolonial». Nuestro entrevistado añadía:

En muchos de nuestros países, compañías coloniales controlaban los recursos. De modo que [tras la independencia], poder decir que ahora la nación era dueña de los recursos era una declaración política importante, y también que estos recursos serían utilizados para el desarrollo nacional. Ahora, si se da la posesión nacional y la idea es que los recursos sean custodiados por el Estado para el pueblo, ¿cómo estableces una base para trato especial hacia una región en particular?

Dentro del discurso general de «posesión nacional», realizar asignaciones desproporcionadas de rentas provenientes de minerales a las regiones de extracción es generalmente considerado como tener el potencial de fomentar tendencias de división y, en consecuencia, socavar la estabilidad política nacional. De esta manera,

²¹ Se remonta al primer gobierno poscolonial en la década de 1950 y la década de 1960 (véase Aryee, 2001).

aunque las actividades mineras en Ghana han estado desde hace mucho tiempo concentradas espacialmente en las regiones ashanti y occidental, las ganancias generadas por la minería han sido históricamente canalizadas para alimentar directamente el presupuesto y utilizadas sin que las áreas de las cuales provenían pudieran hacer nada al respecto. En el ámbito local, tales ideas también ayudan a explicar por qué las transferencias del MDF —que se suponía ayudaban a mitigar los costos ambientales de la minería en comunidades afectadas— se extienden en ocasiones para beneficiar a comunidades no mineras (Quarshie, 2015). De manera más amplia, era también parcialmente sobre la base de estas ideas acerca de la unidad nacional que las demandas recientes de los jefes tribales de la región occidental rica en petróleo, para que el 10% de las ganancias provenientes del petróleo se destinaran a proyectos de desarrollo en su región, fueron generalmente rechazadas de forma indistinta por las elites de todas las tendencias políticas. Tal como lo explicó en una entrevista el Ministro de Tierras y Recursos Naturales:

¿Imaginas lo que hubiera ocurrido si el gobierno hubiese siquiera considerado esa idea? Obuasi se levanta, el pueblo akim (refiriéndose a las Minas de Newmont en Nuevo Aberim) se levanta y nos pregunta: ¿Y nosotros, qué? El gobierno estaría apagando incendios por doquier. Creo firmemente que tenemos que llevar las ganancias hacia el centro y distribuirlas. Esta es la única manera en que podemos asegurar que nos mantengamos juntos como Estado. Podemos mantener el país unido.

Tales ideas han persistido a través de Ghana poscolonial en gran medida debido a que mantener las ganancias centralizadas también sirve a los «intereses» materiales de las elites gobernantes, de modo que estas puedan controlar su distribución y usos. Dentro del contexto del clientelismo competitivo, la supresión de los cuestionamientos subnacionales a la manera en que se distribuyen las rentas provenientes de la minería también mejora las posibilidades para el mantenimiento de las coaliciones gobernantes a través del gasto clientelista.

5.4.2.2 Mal uso de regalías por parte de autoridades subnacionales

Existe amplia evidencia de que las regalías derivadas de la extracción de minerales tienden a ser «malversadas» tanto por jefes como por las Asambleas Distritales, lo cual brinda oportunidades para que el centro justifique la continuidad de la centralización de las ganancias. Fuentes oficiales del gobierno sugieren que gran parte de las regalías recibidas por las Asambleas Distritales se utilizan a menudo para fines no previstos en el esquema de distribución (República de Ghana, 2013,

p. 42)²². De hecho, de un monto aproximado de 6,74 millones de cedis ghaneses en regalías derivadas de la extracción de minerales a las tres Asambleas Distritales que fueron las mayores beneficiarias durante el período 2004-2009, solo 0,69 millones (14,2%) fue gastado en salud, agua, desagüe y tratamiento de desechos, empobrecimiento de tierras, y fuentes alternativas de subsistencia —todas ellas áreas directamente afectadas por las actividades mineras—. Se encontró que la mayoría de las asambleas beneficiarias han «utilizado el MDF, ya sea completamente o en parte, para diversos proyectos que no mitigan los efectos dañinos de la minería» (República de Ghana, 2013, p. IV).

Más aún, «[e]xiste sólida evidencia de que los pagos a los consejos tradicionales y *stools* tienden a financiar gastos distintos de los que benefician a las comunidades locales involucradas» (ICMM, 2007, p. 77). En algunos casos, los jefes tribales «han gastado parte de sus regalías mineras en erigir nuevos palacios» (Boampong, 2012, p. 2) y en vestimentas ceremoniales para el jefe (CHRAJ, 2008). Parte del problema aquí está relacionado con los dispositivos de la Constitución de 1992, la cual señala que las ganancias correspondientes a tierras *stool* «sean empleadas para mantener al *stool* de acuerdo con su condición». En un taller con actores involucrados sobre minería, las autoridades tradicionales aprovecharon esta disposición constitucional para sostener que su porción de las ganancias generadas por la minería «no estaba destinada a proyectos de desarrollo» (Aterkyi, 15 de enero de 2007, p. 4). Más aún, como parte de la GHEITI, la Comisión de Minerales redactó una cartilla que se proponía ayudar a los jefes tribales a reportar sus gastos de las regalías derivadas de la minería, pero los jefes tribales respondieron a la Comisión de manera tan áspera que esta «tuvo que retractarse» (entrevista con un funcionario de la GHEITI).

Por consiguiente, la pregunta importante es: ¿Por qué las elites políticas en Ghana han continuado asignando ganancias derivadas de la minería a jefes locales, a pesar de claras evidencias de que tales recursos no contribuyen significativamente al bienestar de las poblaciones locales? Una explicación es que existe una «genuina incertidumbre respecto al “fin adecuado” de la distribución a los jefes tribales de ganancias provenientes de la minería en Ghana» (ICMM, 2007, p. 77). Sin embargo, nosotros argumentamos que detrás de esto subyacen dos factores relacionados, ambos apuntalados por los acuerdos políticos clientelistas competitivos en Ghana: la lógica de mantener el orden social debido a la significativa

²² Según una entrevista con un funcionario de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva en Ghana (GHEITI), 20 de enero de 2017.

influencia de las autoridades tradicionales sobre las tierras ricas en minerales, y el deseo de las elites gobernantes de obtener y mantener el poder político mediante el respaldo de los jefes tribales.

Como resultado de las luchas históricas de poder entre políticos y jefes tribales sobre las tierras ricas en minerales desde el período colonial, la posesión de la tierra sigue siendo en Ghana un tema complejo. En la actualidad, existen dos categorías de propiedad de la tierra —a saber, tierras estatales, expropiadas por el gobierno mediante la invocación de la legislación correspondiente; y tierras conferidas, que pertenecen a autoridades tradicionales (*stools*, *skins*^{*}, clanes y familias). La posesión conferida implica derechos alodiales y de usuario que corresponden a los jefes supremos, quienes controlan el acceso a la tierra en nombre de una comunidad. En total, más del 80% de la tierra en Ghana se encuentra bajo el control de jefes tribales (Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, 2011, p. 1; Banco Mundial, 2013, p. 1), lo que implica que la mayoría de operaciones mineras, tanto de compañías como de operadores de MAPE, tiene lugar en tierras *stool* (Tsikata, 1997; Nyame & Blocher, 2010).

En consecuencia, aunque los recursos minerales en Ghana son confiados en manos del Presidente a nombre del pueblo, el Estado depende sustancialmente de los jefes tribales para el acceso a la tierra y los gobiernos a menudo ruegan a los jefes que cedan tierras para llevar a cabo proyectos. Los jefes tribales han convertido su control sobre la tierra en un difundido poder *de facto* a nivel local y nacional, y lo utilizan efectivamente para extraer tributos tanto de las compañías mineras como del gobierno. De este modo, la asignación por parte del gobierno central de ganancias derivadas de la minería a líderes tradicionales debe ser entendida como una estrategia de «cooptación» orientada a realzar la cooperación de autoridades tradicionales con las elites políticas gobernantes para mantener la estabilidad de estas últimas. En otras palabras, primordialmente, la capacidad de los jefes para «causar problemas» es lo que les ha dado derecho históricamente a una porción de las ganancias provenientes de la minería. Tal como declaró durante una entrevista un activista del sector minero:

Si miras los antecedentes de cómo se ha gastado el dinero entregado a las comunidades locales a través de los jefes tribales, no tiene nada que ver con los intereses de la comunidad; los jefes tribales asumen que es su derecho y el Estado lo permite como parte de un arreglo. Entonces, de cierto modo, esto

^{*} N. del T.: Para simbolizar el trono de los jefes tradicionales en tribus en el norte de Ghana, como los dagombas y gonjas, por ejemplo, se utilizan pieles de animales —ganado, ovejas, felinos salvajes, etcétera— del mismo modo que las tribus del sur usan los taburetes.

es una continuación de las luchas entre elites sobre la distribución de recursos públicos.

Nuestro entrevistado describió la asignación de regalías mineras a las autoridades tradicionales como «un pago a los jefes tribales para mantenerlos tranquilos» y añadió que «la idea es silenciarlos porque los jefes tribales pueden resultar tremendamente problemáticos... En las zonas productoras de oro, los jefes tribales siguen ostentando cierto poder y si no se les pone en orden pueden ser un problema» (entrevista con un activista minero y conferencista universitario). Estas observaciones reiteran sugerencias de que en países caracterizados por «órdenes de acceso limitado», la estabilidad de las coaliciones gobernantes requiere la distribución de rentas a miembros de una «coalición dominante» de manera que se creen incentivos para que las elites cooperen mutuamente en lugar de que luchan entre sí (North *et al.*, 2009).

En el contexto ghanés, tales estrategias de distribución también están influenciadas por recuerdos históricos de la era precolonial, cuando las regalías mineras servían como una fuente clave de poder y control local para los jefes tribales. Tal como nos lo recuerda Dumett respecto al contexto precolonial ghanés, el poder de los jefes tribales sobre tierras ricas en minerales era tal que «cada vez que un jefe local otorgaba a un extranjero el derecho a extraer oro de tierras *stool*, el *omanhene*, como líder supremo, adquiría el derecho a una porción equivalente a un tercio de las ganancias, llamada *abusa*» (1998, p. 45). Un entrevistado reiteraba este aspecto:

Históricamente, los jefes tribales otorgaban las concesiones a compañías extractoras de oro y recaudaban regalías... De modo que, en la memoria de las elites tradicionales, existe esta noción de cómo, según reza la leyenda, ellos eran quienes recaudaban las regalías (entrevista con un activista minero y conferencista universitario).

En este contexto, la experiencia ghanesa también ilustra la importancia de recuerdos históricos alrededor de la gobernanza de recursos naturales, mediante la cual «las maneras en las cuales la historia se narra y se recuerda puede constituir una importante variante de cómo las ideas importan en las luchas sobre la gobernanza de la extracción» (Bebbington, 2015, p. 107).

La segunda razón por la cual el gobierno central mantiene el pago a líderes subnacionales reside en la importancia de los jefes tribales para ganar las elecciones y en el deseo de los políticos de cortejar a las autoridades tradicionales para obtener su respaldo político. Aunque los jefes tribales están constitucionalmente

impedidos de asumir posturas partidarias, muchos han seguido incumpliendo este mandato con impunidad, principalmente debido a su capacidad de movilizar a los votantes para brindar su apoyo a las elites políticas gobernantes (Fox, Hoffman, Anymadu & Keshishian, 2011). De hecho, Crook declara: «Su poder y autoridad son tales que a menudo es más probable que se les preste más atención a ellos que a cualquier político» (2005, p. 4). Tal como lo declaró un funcionario gubernamental de la OASL:

Si eres un gobierno y no le das ese reconocimiento a los jefes tribales, muy rápidamente estarás despidiéndote de tu puesto... Sabes que los políticos van y solicitan apoyo de los jefes tribales porque, te guste o no, ellos todavía tienen influencia sobre el pueblo. Y si eres un político y no reconoces ni respetas a los jefes tribales, eso puede convertirse en un problema muy grave para ti.

Tomado en conjunto, eso significa que los políticos de todas las tendencias «están dispuestos a “comprar” la lealtad o el interés de los líderes tradicionales locales a través del patrocinio a su disposición... a cambio de la influencia sobre el voto local que los jefes tribales pueden ofrecer» (Coffey International Development, 2011, p. 30)²⁴. La distribución de las ganancias mineras es un ejemplo típico de tales alianzas clientelistas entre líderes políticos y autoridades tradicionales. Más aún, el clientelismo competitivo ha supuesto que ninguno de los dos partidos dominantes está preparado para emprender una reforma políticamente costosa que negaría a los jefes tribales la posibilidad de beneficiarse directamente de las regalías mineras. Por ejemplo, al consultar a un funcionario del Ministerio de Finanzas por qué GHEITI no está presionando en favor de la transparencia y la fiscalización a los jefes tribales respecto a su utilización de las rentas mineras, este respondió: «Tú conoces el carácter de nuestra política; ellos [los políticos] dirán que el gobierno anterior no lo ha hecho así que, ¿por qué este gobierno... lo haría? Ellos lo ven desde el ángulo político»²⁵.

²⁴ En un ejemplo específico, escasamente dos semanas después de las elecciones presidenciales de 2012, el presidente Mahama donó 12 camionetas Land Cruiser Toyota a jefes de todo el país, en lo que fue interpretado por todos como una estrategia de compra de votos.

²⁵ La relevancia de estas observaciones va más allá del contexto ghanés, tal como lo sugiere la evidencia de un estudio reciente sobre la relación entre políticos y líderes tradicionales en 19 países africanos (Baldwin, 2014). El estudio visibiliza la creciente tendencia de los políticos en África a ceder poder sobre el control de tierras a jefes tribales, y explica este fenómeno como parte de una «negociación» de elites mediante la cual los jefes tribales ayudan a los políticos a movilizar respaldo electoral en entornos electorales cada vez más competitivos. Lo que provoca las decisiones de ceder poder a los jefes tribales es la «expectativa de elecciones competitivas», a menudo como una manera de superar «el reto de construir coaliciones electorales ganadoras» (2014, p. 256).

En el contexto específico de Ghana, los intercambios clientelistas existen no solo entre líderes tradicionales y dirigentes políticos, sino también entre los primeros y las compañías mineras. Aparte de su participación de las regalías mineras, las autoridades tradicionales han sido receptoras directas de diversas formas de transferencias por parte de compañías mineras a cambio de las cuales se espera que las primeras jueguen un papel en moderar la disconformidad de la comunidad contra las compañías. En un estudio realizado sobre comunidades mineras en la región occidental en Ghana, Bush señala cómo «[l]os jefes tribales eran a menudo utilizados en el desarrollo de relaciones entre patrón y cliente por parte de las compañías, cuando las compañías les extendían su generosidad para alentar a las autoridades tradicionales a que controlen a su juventud, y para cumplir algunas tareas de reclutamiento de mano de obra para trabajos rutinarios pero mayormente ocasionales de mantenimiento en las minas» (2010, p. 108). Tales formas de colusión entre jefes tribales y compañías mineras han llevado con frecuencia a sentimientos de exclusión entre los jóvenes desempleados, quienes ocasionalmente han atacado a los jefes locales, y saqueado o destruido sus palacios en venganza (Banco Mundial, 2003; Standing, 2014).

En suma, todas las elites políticas posindependencia han asignado una parte de las regalías mineras a los jefes tribales, parcialmente a cambio de respaldo político, o de abstinencia de oposición a su régimen, lo que les ha permitido mantener el orden social y político. En el contexto del alto grado de vulnerabilidad que ha caracterizado a todas las elites políticas gobernantes, el acomodo político con las autoridades tradicionales ha sido importante para asegurar que los jefes tribales, quienes siguen ostentando un control sustancial sobre las poblaciones rurales, no apoyen a las facciones excluidas contra quienes están en el poder. En este contexto, resulta improbable que medidas correctivas que ignoren las dinámicas de economía política de la gobernanza de recursos naturales puedan abordar la malversación de las rentas provenientes de los recursos naturales por parte de actores de las elites nacionales y locales. Aquí, tal como lo han señalado Maco-nachie, Srinivasan y Menzies, las rentas capturadas por los jefes locales tienden a «cumplir una función importante para asegurar los contratos políticos, donde las ganancias son empleadas para fortalecer relaciones con clientes bajo sistemas de padrino» (2015, p. 16).

5.5 El acuerdo político y la minería ilegal en Ghana

Esta sección explora el impacto de las dinámicas de los acuerdos políticos en Ghana sobre la gobernanza del sector de MAPE del país. Aunque varios gobiernos

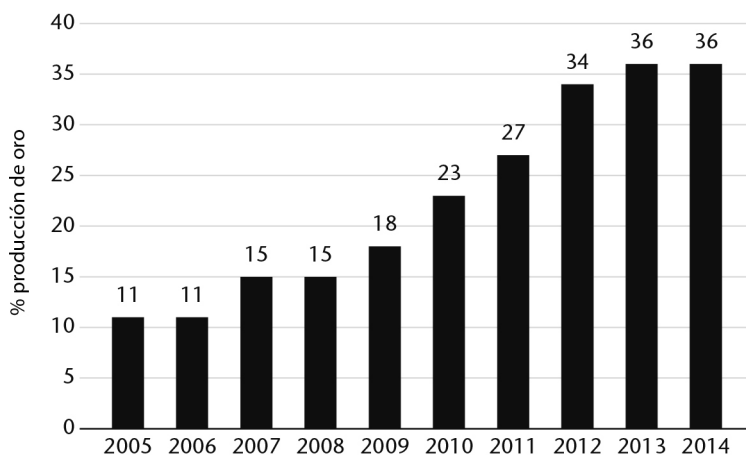
le han otorgado un fuerte énfasis en la minería de oro a gran escala por parte de corporaciones transnacionales (Hilson, Hilson & Adu-Darko, 2014, p. 294), el sector de minería a pequeña escala se ha expandido dramáticamente durante los últimos años (véase figura 5.6), y presenta el mayor potencial para la reducción de la pobreza rural. En Ghana, la MAPE representa más del 60% de la fuerza laboral total minera (Hilson & Potter, 2003; Carson *et al.*, 2005) y brinda empleo directo e indirecto a más de un millón de personas (Afyrie, Ganle & Adomako, 2016). En 2013, las exportaciones de oro provenientes de operadores de MAPE representaba el 34% de la exploración total de oro de Ghana, lo cual igualaba el aporte total de las compañías multinacionales más grandes del país (Acheampong, 14 de abril de 2015)²⁶.

A pesar de que, desde la promulgación en 1989 de la ley de minería a pequeña escala, Ghana ha llevado a cabo un proceso de formalización con base legal para la extracción de oro a pequeña escala, persisten dos tipos distintos de minas de pequeña escala en el país. El primer grupo consiste en operadores de MAPE registrados que han recibido licencias del Estado para extracción de oro en áreas designadas. El segundo grupo está compuesto por operadores no registrados (y, por ello, ilegales) de pequeña escala comúnmente llamados «*galamsey*»²⁷. Se estima que el 85% de los operadores de MAPE en Ghana son *galamsey* (Hilson & Potter, 2003; Oforu-Mensah, 2016), y oficialmente el gobierno reconoce que las «actividades de minería ilegal están en aumento» (Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, 2013, p. 3).

²⁶ Estas compañías son AngloGold Obuasi, Goldfields Tarkwa y Newmont Ghana Limited. AngloGold aportó el 6% de las exportaciones de oro en 2013, Newmont tenía un 13% y Goldfields Tarkwa representó el 15%, todo lo cual equivalía al 34% —el mismo porcentaje que el aporte de los mineros de pequeña escala—.

²⁷ *Galamsey* es una frase adulterada del inglés, que equivale a «gather them and sell» [recógelos y véndelos] (Aubynn, 2009).

Figura 5.6
Aporte de la MAPE a la producción total de oro (%), Ghana, 2005-2014



Fuente: Datos sin procesar de la Comisión de Minerales, Acra. Elaboración propia.

La mayoría de los operadores *galamsey* han optado por no registrarse, a menudo con significativas implicancias adversas. Algunos comentaristas han planteado inquietudes respecto a esta dinámica, argumentando que los operadores *galamsey* no pagan impuesto alguno al Estado, mientras que sus actividades siguen «presentando graves amenazas a otros usuarios de la tierra y al medio ambiente» (Bansah, Yalley & Dumakor-Dupey, 2016). En marzo de 2017, la Compañía de Saneamiento de Agua de Ghana advirtió que la avalancha de polución de agua por parte de los operadores ilegales MAPE se acercaba a niveles alarmantes y que el país estaba en riesgo de requerir importar agua para consumo humano a menos que se ponga coto a las actividades de minería ilegal (World Water, 22 de marzo de 2017). Más aún, son comunes los informes sobre muertes resultantes del colapso de pozos de mineros *galamsey*, así como sobre violentos enfrentamientos entre operadores ilegales de MAPE y compañías mineras formalizadas que operan a gran escala. ¿Por qué ha seguido creciendo la minería ilegal, pese a los esfuerzos del Estado para regularizar el sector a través de diversas políticas y programas? ¿Por qué la mayoría de los operadores MAPE han elegido permanecer en la ilegalidad, pese a ciertas oportunidades para recibir apoyo del Estado asociado con la regularización de sus actividades? Adicionalmente a las ambigüedades sobre la posesión de la tierra y los minerales, sugerimos dos explicaciones, cada una relacionada con las ideas e incentivos generados por el clientelismo

competitivo en Ghana: corrupción de las fuerzas del orden, y elecciones y polarización partidaria.

5.5.1 Corrupción de las fuerzas del orden

Los académicos que estudian el sector minero a pequeña escala en Ghana a menudo atribuyen el incremento de operadores *galamsey* a la falta de efectiva capacidad de aplicación de la ley por parte del Estado (Hilson & Potter, 2003; Kuma & Yendaw, 2010), argumentando que el Estado ghanés es incapaz de irradiar efectivamente su poder en áreas rurales donde tienen lugar las actividades de la minería ilegal. Otros asignan la responsabilidad a la «falta de voluntad política» (Aubynn, 2009) o a la «ambivalencia intencional» (Teschner, 2012) de los políticos y de las instituciones para la aplicación de la ley.

A partir de evidencias de Tawkwa, una importante localidad minera en la región occidental del país, Teschner (2012) contrasta el carácter prevaeciente y abierto de las actividades mineras ilegales con el papel «activo» de los oficiales de policía que frecuentemente aplican la ley en otros aspectos de la vida pública. En este contexto, atribuir el incremento de operadores mineros *galamsey* a la insuficiente capacidad de las fuerzas del orden del Estado no resulta convincente. Más bien, las actividades mineras ilegales han persistido debido a la «indulgencia política y la corrupción de las fuerzas del orden» (2012). Un entrevistado del Ministerio de Tierras y Recursos Naturales atribuye el fenómeno del *galamsey* a «una completa falta de voluntad política» y argumenta que quienes tienen la responsabilidad de contener las actividades mineras ilegales tienden a beneficiarse de ellas: «los jefes son culpables, las asambleas son culpables, algunos miembros del Parlamento son culpables, algunos ministros son culpables. Así de mal están las cosas». En este aspecto, la minería ilegal ha continuado floreciendo porque sirve a los intereses de un amplio rango de actores, que incluye a jefes tribales que pueden beneficiarse a través de las regalías que reciben a cambio de las tierras; los intermediarios del gobierno cuyos ingresos dependen de los productos inacabados del trabajo de operadores *galamsey*; y la elite política, empresarial y local, que son dueñas de las concesiones que operan fuera del marco legal de minería (véase también Tsuma, 2010). Ello sugiere que las invocaciones para empoderar a las agencias encargadas de la seguridad como una manera de abordar el problema de la minería ilegal (por ejemplo, Kuma & Yendaw, 2010, p. 120) están fuera de lugar. La respuesta tampoco reside únicamente en enfoques tecnocráticos, como la demarcación de lotes de tierras adecuados para actividades de MAPE (por ejemplo, Hilson & Potter, 2003). En un estudio reciente sobre el influjo de extranjeros

al sector de la MAPE, Crawford y Botchwey formulan una observación similar, y declaran que, aunque varias instituciones estatales a menudo han incumplido con sus responsabilidades regulatorias, «ello no se ha debido a debilidad o falta de capacidad. Más bien, las autoridades públicas se desentienden de la minería ilícita del oro» (9 de febrero de 2017, p. 2).

Los autores concluyen que la «colaboración y colusión con la ilegalidad han tenido lugar desde el nivel local hasta el nacional y al interior tanto de círculos oficiales como de la sociedad en su conjunto» (2017, p. 7). Ellos señalan que esta dinámica se volvió especialmente prevaeciente durante las elecciones generales de 2012, en tanto los políticos a diversos niveles ofrecían protección para migrantes ilegales «a cambio de apoyo financiero para auspiciar sus campañas» (2017, p. 14).

5.5.2 Elecciones competitivas y polarización partidaria

Khan nos recuerda que, debido a la vulnerabilidad de las elites gobernantes, los países que se caracterizan por el clientelismo competitivo generalmente adolecen de «débil capacidad para la implementación y aplicación de normas», especialmente en lo referente a reformas que requieren la cooperación de varios miembros «titulares» dentro de la coalición gobernante (2010, p. 68). Nuestra evidencia sugiere que la naturaleza cada vez más vulnerable de las elites gobernantes, resultante de la fuerza de las elites excluidas y de las facciones de menor nivel de las coaliciones gobernantes, ha jugado un papel central en el socavamiento de la aplicación efectiva de las leyes sobre la MAPE. En un país donde más de un millón de personas se ganan la vida en la minería de pequeña escala y donde las elecciones presidenciales se ganan a veces por menos de 50.000 votos, resulta fácil entender la relevancia política de los operadores *galamsey* para las elites políticas gobernantes y para modelar los acuerdos políticos alrededor de la gobernanza del sector minero en su conjunto.

El desempleo es extremadamente alto en las áreas rurales mineras y las operaciones de MAPE «ofrecen muchos más beneficios a los residentes locales que el desembolso del Gobierno de Ghana de regalías derivadas de la minería o que las oportunidades de empleo ofrecidas por las minas a gran escala» (Bush, 2009, p. 57). Los jóvenes están desproporcionadamente involucrados en la minería a pequeña escala y son excepcionalmente influyentes porque son propensos a incurrir en protestas violentas que atraen la atención de compañías que operan a gran escala, funcionarios gubernamentales y líderes tradicionales. Por consiguiente, respaldar a la minería a pequeña escala permite que los políticos parezcan

empáticos con los jóvenes desempleados rurales y con las familias que dependen financieramente de ellos (Teschner, 2012).

Aubynn señala: «La falta de voluntad política para controlar la minería ilícita en el país se ha hecho aún más evidente desde los inicios del régimen constitucional en 1993» (2009, p. 66). Gracias a que trabajó como gerente ejecutivo (CEO, por sus siglas en inglés) en la Cámara de Minería de Ghana y a su posición actual como CEO de la Comisión de Minerales de Ghana, este autor visibiliza el relativo éxito en la contención de las operaciones *galamsey* bajo el acuerdo político del líder dominante en la década de 1980, tiempo en el cual se hizo «común presenciar redadas policiales en las operaciones *galamsey*... que ocasionalmente culminaban en arrestos y procesamientos judiciales» (2009, p. 66).

Sin embargo, bajo la nueva dispensa democrática, la lucha contra las operaciones *galamsey* ha asumido una «dimensión políticamente sensible», ya que tanto el NPP como el NDC temen que «cualquier intento por detener las operaciones *galamsey*... conlleve el riesgo de desempleo para más personas, con consecuencias políticas suicidas» (2009, p. 66). Para Aubynn, ello explica por qué desde el año 1996 la mayoría de las protestas organizadas por operadores de MAPE, y los graves conflictos entre compañías mineras y operadores *galamsey*, han ocurrido comúnmente en los meses inmediatamente anteriores a las elecciones (2009). Aunque estas observaciones fueron hechas con referencia directa a las elecciones de 1996, 2000 y 2004, el escalamiento de actividades *galamsey* en los meses inmediatamente anteriores a la elección presidencial de diciembre de 2016 sugiere una situación similar. Por ejemplo, tras recibir una orden de desahucio emitida por la Comisión de Minerales, la cual requería que los operadores MAPE abandonaran actividades mineras en la concesión Obuasi de AngloGold Ashanti, los mineros *galamsey* se lanzaron a causar disturbios e irrumpir en las oficinas de partidos políticos entonando el lema «no *galamsey*, no votos» (véase Daily Graphic, 19 de octubre de 2016; Obuasi: Irate, 19 de octubre de 2016).

Cualquier posibilidad de contener la minería ilegal fluirá directamente de la naturaleza de la coalición gobernante, del grado en que las elites gobernantes estén suficientemente aisladas de las «presiones desde abajo», y de un acuerdo entre elites de diferentes partidos sobre qué medida es necesaria. Estas condiciones no se han dado. Parte de la razón detrás del fracaso del comité antigalamsey del régimen en el gobierno durante el período 2012-2016 fue la ausencia de un acuerdo entre los partidos en relación a estas operaciones. Desde el inicio, elementos del partido de oposición acusaron al comité de dirigir su puntería de manera selectiva contra concesiones mineras que pertenecían a partidarios del NPP, mientras que

los operadores *galamsey* conocidos por ser miembros del NDC quedaban librados de estas medidas (Daily Guide, 7 de junio de 2013). Al igual que el NDC en 2008, la estrategia de campaña del NPP para las elecciones de 2016 fue formulada en un lenguaje que señalaba su respaldo a los jóvenes dedicados a la minería a pequeña escala, mientras su candidato presidencial repetidamente visibilizaba cómo el gobierno del NDC liderado por Mahama «dirigía a los soldados para que vengán y expulsen a todas las personas involucradas en *galamsey*» (Starr FM, 15 de julio de 2016). En consecuencia, el clientelismo competitivo ha jugado un papel central en socavar las posibilidades para lograr un consenso entre partidos para hacer cumplir la ley dentro del sector de la MAPE —que es un argumento planteado por Dickens tras su reciente visita a Obuasi—:

Considerando... los costos generales de *galamsey*, resulta increíble ver a los políticos añadirlo a su catálogo de promesas electorales sobre plataformas de campaña... La política se trata de conquistar el poder a cualquier precio; simplemente prometer cualquier cosa que te lleve al poder... [S]i un político va a una comunidad que ha ganado notoriedad por algo criminal, todo lo que tiene que hacer es prometer legalizarlo para ganar los votos de esa comunidad... Obviamente, debido a las conversaciones inmorales generadas por la fiebre electoral, el *galamsey* «legalizado» se estaba practicando a plena vista de los ghaneses. *Galamsey*... que solía ser una operación encubierta, ¡se practicaba a la luz del día! (Dickens, 2010).

De hecho, incluso a nivel local, los operadores *galamsey* tienden a estar «divididos según afiliación partidaria» (Aubynn, 2009, p. 66), exacerbando el carácter partidario del discurso sobre *galamsey* en el país.

5.6 Conclusiones

Este capítulo ha explorado la interacción entre la política y la minería en Ghana a través del enfoque de los acuerdos políticos que visibilizan las maneras en que las relaciones de poder e ideas modelan los niveles de compromiso de la elite para asignar recursos provenientes de los minerales para el desarrollo inclusivo. Nuestro análisis sugiere que, aunque hay un consenso general de elite entre los políticos respecto a que deben centralizarse las rentas provenientes de la minería, la ausencia de una visión de desarrollo de largo plazo para la industria minera ha permitido a las elites gobernantes desviar el gasto público hacia objetivos de corto plazo para lograr su supervivencia política, antes que realizar las inversiones de largo plazo que se requieren para transformar estructuralmente la economía y promover formas más inclusivas de desarrollo. Esta falta de una visión de largo

plazo para el sector minero ha sido un producto del acuerdo político clientelista competitivo prevaleciente en Ghana, que incentiva a las elites políticas a priorizar estrategias que realcen las posibilidades para su supervivencia política en el corto plazo.

Es esta forma de cálculo político la que modela la manera en que se distribuyen los recursos de la minería, y la forma en la cual ello, a su vez, modela el impacto de la minería sobre el desarrollo nacional y local. En especial, la asignación de rentas a autoridades tradicionales y jefes tribales no parece ser impulsada por inquietudes sobre el desarrollo socioeconómico, sino que obedece más bien a una estrategia de cooptación incentivada por: (a) la lógica de mantener el orden social, debido a la significativa influencia de las autoridades tradicionales sobre las tierras ricas en minerales; (b) el deseo de las elites gobernantes de ganar y mantener poder político mediante el respaldo de los jefes tribales, quienes ostentan una sustancial influencia sobre los votantes rurales. Las autoridades tradicionales reciben una porción significativa de las rentas derivadas de la minería, principalmente porque las elites políticas gobernantes quieren evitar provocar la resistencia por parte de un grupo en la sociedad que negocia con la tierra y con votos en las áreas rurales.

Estos hallazgos tienen importantes implicancias tanto para la teoría como para las políticas, especialmente en relación con los actuales debates sobre acuerdos políticos inclusivos. Aunque los estudiosos han resaltado cada vez más la importancia de los acuerdos políticos inclusivos para la paz y el desarrollo sostenidos, a menudo se da una escasa reflexión sobre el «cómo» y el «por qué» de la inclusión (Abdulai, 2017). Por ejemplo, con referencia específica a la gobernanza de recursos naturales, Di John y Putzel resaltan la importancia de los acuerdos políticos inclusivos al declarar: «La inclusión de la elite de amplia base al interior de un acuerdo político es central para manejar efectivamente las rentas de la minería» (2009, p. 20). El caso ghanés sugiere que, aunque la inclusión de la elite en la distribución de las rentas de la minería puede ser útil para facilitar la estabilidad de las coaliciones políticas gobernantes, también puede conllevar el peligro de socavar el efectivo manejo de rentas para el desarrollo de largo plazo, si las rentas derivadas de la minería son desplegadas con el objetivo de «comprar» a las elites que potencialmente pueden socavar la estabilidad de las coaliciones gobernantes. Bajo tales circunstancias, la inclusión de elites de amplia base puede como mucho resultar en una «paz improductiva» (Lindemann, 2011), en tanto los sustanciales recursos derivados de la minería se reparten con fines de consumo y no de desarrollo.

6. Conclusiones: interpretación de la política de extracción de recursos naturales

Cuando nos encontrábamos en las etapas finales de la preparación de este manuscrito, Global Witness dio a conocer su informe «Defensores del planeta: asesinatos globales de defensores de la tierra y el medio ambiente» (2017). El informe registra 200 asesinatos documentados en 2016, un nuevo récord, mayor que los 185 ocurridos en 2015, cifra que también marcó un récord. A los ojos de esta ONG: «Esta ola de violencia es impulsada por la intensificación de la lucha para apoderarse de la tierra y los recursos naturales, como la minería, la explotación forestal, compañías hidroeléctricas y agrícolas que pisotean a las personas y al medio ambiente en su búsqueda por obtener ganancias» (2017, p. 6). Si fuera necesario un recordatorio de que los factores que impulsan la gobernanza de recursos naturales son profundamente políticos, este será uno especialmente incisivo.

Realidades atroces como las descritas en el informe de Global Witness exigen que las discusiones sobre gobernanza de recursos naturales tengan un sustancial componente político. Ello no significa que esta deba ser analizada únicamente en términos políticos, pero no puede ser analizada apolíticamente. En el capítulo 1, señalamos que algunas de las invocaciones para contar con «mejores» instituciones en la gobernanza de la industria extractiva omiten la discusión de los procesos políticos a través de los cuales las instituciones existentes se han hecho dominantes o mediante los que deberían ser impugnadas para que surjan nuevos arreglos. Pero también indicamos que existe un significativo conjunto de bibliografía que sí lee las industrias extractivas a través de una perspectiva política. Una de las tareas de este libro ha sido mostrar que, en todo caso, un enfoque de acuerdos políticos podría añadir a este trabajo.

La bibliografía existente sobre la política de la industria extractiva ha seguido diferentes líneas. El trabajo de Terry Karl (1987, 1997), por ejemplo, exploraba las relaciones entre industrias extractivas y las posibilidades de la democracia. Karl analizó cómo la gestión de pactos políticos relacionada con el desarrollo petrolero creaba incentivos para mantener débiles a las instituciones democráticas, y cómo los pactos en un período limitaban las opciones políticas en momentos posteriores. Este interés en las implicancias de las industrias extractivas para la democracia también ha caracterizado las intervenciones metodológicamente variadas de autores como Michael Ross (2012) y James Robinson *et al.* (2006). En lo esencial, estos enfoques han explorado cómo los recursos naturales del subsuelo afectan los incentivos encontrados por las elites políticas y sus conductas posteriores. Gran parte de este trabajo ha estado enfocado a nivel nacional, aunque una serie de autores han abordado las mismas inquietudes en análisis de las implicancias de la extracción de recursos para dinámicas políticas subnacionales y las respuestas de los gobiernos subnacionales (Arellano-Yanguas, 2011; Asante, 2016).

La investigación sobre la movilización social y resistencia a la inversión de las industrias extractivas constituye un enfoque distinto de la política de la gobernanza de recursos. El énfasis aquí ha estado en comprender por qué y cómo responden las poblaciones afectadas y los activistas ante la presencia de la industria extractiva, o la posibilidad de esta. El grueso de esta investigación se ha enfocado en una escala bastante local, con el análisis de conflictos particulares en el ámbito de la comunidad (Bebbington & Bury, 2013; Gilberthorpe & Hilson, 2014; Kirsch, 2014). En lo que no les fue tan bien a estas investigaciones fue en entender las operaciones de las elites nacionales políticas y económicas, tanto al interior del Estado (Kirsch, 2012) como dentro de las corporaciones (Kemp, 2014).

Estudios como los de Karl y Ross operan primordialmente a escala nacional, mientras que la investigación sobre formas de agencia y resistencia populares tiende a tener un foco territorial y local. Al igual que estos enfoques a la política de los recursos priorizan escalas de análisis diferenciadas, también se enfocan en distintos tipos de actores. Aunque algunos autores están primordialmente interesados en las elites políticas y económicas, otros lo están más en las acciones y motivaciones de actores indígenas, no gubernamentales, de base comunitaria y civiles, que se activan precisamente porque se sienten excluidos de los foros de toma de decisiones nacionales y estratégicas que las elites dominan. Otra diferencia entre estos enfoques es que algunos implícitamente dan por supuesta una noción de desarrollo, mientras que otros cuestionan los modelos dominantes de desarrollo. Para algunos analistas, lo que se encuentra primordialmente en juego

es una política de intereses, mientras que otros están más preocupados por la política contenciosa de ideas que informan la gobernanza de recursos naturales.

En cierto sentido, el documento de Global Witness ocupa el espacio en el cual pueden articularse las inquietudes de estas diferentes tradiciones de análisis. El trágico material sobre el cual informa exige una comprensión de cómo los incentivos para quienes estaban en posición de beneficiarse de la extracción de recursos impulsan decisiones que se propagan a través de redes políticas y sociales, y llevan, en última instancia, a que personas asesinen a quienes ofrecen resistencia. Al mismo tiempo, los asesinatos selectivos y el conflicto civil no son el único resultado cuando las elites políticas y la gestión de pactos colisionan con las interpretaciones populares de la extracción de recursos. Estos resultados diversos exigen una explicación de por qué esta articulación en ocasiones produce violencia y en otras genera un avenimiento e innovación institucional. Puesto en el lenguaje de la «buena» gobernanza de recursos naturales, la cuestión consiste en saber cómo pueden entenderse, anticiparse y facilitarse las condiciones bajo las cuales surgen instituciones «efectivas» e «inclusivas». Los enfoques de acuerdos políticos no constituyen una panacea para enfrentar esta pregunta analítica y política. Sin embargo, pueden ayudar hasta cierto punto a conciliar estas distintas maneras de enmarcar la política de los recursos naturales y a llevar la política de las elites, distintas formas de agencia política y la disputa de las bases dentro del mismo marco de análisis.

Nuestras discusiones sobre Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia han brindado relatos del largo recorrido histórico de la política que rodea la gobernanza de la industria extractiva. Estas discusiones han intentado dar cuenta de los pactos cambiantes entre elites, así como de sus interacciones con las respuestas de las bases ante las inversiones en las industrias extractivas, y de explicar las instituciones de gobernanza en términos de estos pactos e interacciones. Al mismo tiempo, han tratado de identificar los patrones en estas interacciones. La meta ha sido mostrar que, aunque siempre existen la negociación y la agencia, la política de gobernanza de recursos no está cambiando perpetuamente. En lugar de ello, esta gobernanza se caracteriza por períodos de estabilidad (acuerdo) puntuados por transiciones e inestabilidad y contingencia. La discusión de la historia de la gobernanza de recursos de cada país a través de un enfoque conceptual compartido e integrador ayuda, esperamos, a identificar tanto similitudes como diferencias que permiten impulsar discusiones conceptuales. En este capítulo, nos enfocamos en esas comparaciones y contrastes, y los usamos para reconsiderar una discusión de los acuerdos políticos y de la política más amplia de la gobernanza de recursos.

6.1 Reafirmación del propósito

El trabajo que subyace a la redacción de este libro se basaba en dos argumentos principales. El primero, que la teoría de los acuerdos políticos puede ayudar a explicar cómo se ejerce la gobernanza de los recursos minerales y de hidrocarburos en el transcurso del tiempo de maneras que complementan otros enfoques de la política de gobernanza de las industrias extractivas. El segundo, un enfoque sobre los recursos naturales pone de relieve importantes maneras en las cuales la materialidad, la escala y las ideas afectan las relaciones entre las elites y otros actores sociales en la gobernanza de recursos naturales, y cumplen un papel causal en la constitución de los acuerdos políticos. En este capítulo final, resumimos lo que los análisis realizados en el Perú, Bolivia, Zambia y Ghana han aportado a estos argumentos. Y lo hacemos con las respuestas a los tres siguientes temas que han atravesado el libro: (a) ¿Cómo han afectado los factores transnacionales la política de gobernanza de la industria extractiva y las relaciones entre la economía de la minería y los acuerdos políticos? (b) ¿Cómo han afectado la circulación de ideas y la materialidad de los recursos en cuestión la política de recursos naturales y las relaciones entre acuerdos políticos y la gobernanza de recursos naturales? (c) ¿Cómo ha afectado la naturaleza de los acuerdos políticos la gobernanza del sector de industrias extractivas y las relaciones entre el sector y patrones de inclusión social? Y, a su vez, ¿cómo han influenciado las dinámicas que rodean a la extracción de recursos las características de estos acuerdos políticos? Cerramos con una discusión sumaria respecto a las maneras en las cuales un enfoque sobre recursos naturales puede brindar nuevas percepciones esclarecedoras a la reflexión sobre acuerdos políticos.

6.2 Factores transnacionales en aspectos políticos de la extracción de recursos naturales

En el proceso de discutir nuestras conclusiones con colegas, recibimos advertencias para cuidarnos de ver demasiadas convergencias entre nuestros casos. Aunque se trata de una advertencia pertinente, no hay duda de que una serie de procesos transnacionales e historias globales compartidas vinculan la extracción de recursos en los cuatro países analizados (*cf.* Cooper, Isaacman, Mallon, Roseberry & Stern, 1993). Algunas de estas historias globales son más generales, algunas son más específicas, pero cada una de ellas nos advierte no priorizar el nivel nacional en el análisis de los acuerdos políticos. Elementos clave de estos emparejamientos transnacionales están vinculados con: (a) colonialismo y poscolonialismo; (b) pre-

cios globales de materias primas, y dinámicas políticas y económicas domésticas; (c) capitalismo estatal y neoliberalismo; y (d) estrategias corporativas y nuevos inversionistas.

6.2.1 Colonialismo y poscolonialismo

Aunque existen obvias diferencias entre los cuatro países en lo que respecta a las potencias coloniales específicas asociadas con la extracción de recursos y los períodos en los cuales estas potencias ejercieron un gobierno directo, la asociación de la minería tanto con el régimen colonial como con las transiciones poscoloniales trunca sigue siendo un importante elemento de la política contemporánea de gobernanza de recursos. En los cuatro países, la extracción de recursos aún es asociada con el ejercicio del poder colonial y algunos actores relacionan la incapacidad de convertirse plenamente en «poscoloniales» con las maneras en las cuales se sigue ejerciendo la gobernanza sobre los recursos del subsuelo. Esta narrativa circula en textos populares y periodísticos¹ (Galeano, 1971), análisis académicos (Ferguson, 2006) e informes de las Naciones Unidas (Mbeki Panel, 2015). En consecuencia, las discusiones sobre industrias extractivas son simultáneamente discusiones sobre soberanía y dependencia, lo que significa que las decisiones de desregular y volver a regular la extracción de recursos son interpretadas a través de estas terminologías, así como en términos técnicos. Tal como se señaló en el capítulo 5 sobre Ghana, el presidente John Mahama invocó precisamente este sentido de continua dependencia en la reunión anual de 2014 del Foro Económico Mundial en Davos cuando lamentó lo siguiente: «[Las compañías mineras] amenazaron con despedir a trabajadores si implementábamos el impuesto a las ganancias imprevistas, y como necesitábamos los empleos y no queríamos que despidieran a los trabajadores, nos vimos obligados a seguirles la corriente».

Tales historias de transiciones trunca en la era poscolonial continúan influenciando también ideas sobre gobernanza de recursos en Zambia y en Bolivia. Es más, y como lo muestra la experiencia del Perú, la percepción de control por parte de la elite nacional respecto a los recursos minerales puede ser vista, por actores subnacionales, como una forma continua de «colonialismo interno», que es, en sí mismo, un legado de poder colonial teñido de características de raza y de la centralización de la autoridad política.

¹ Este término no es empleado en un sentido peyorativo sino más bien para referirse al estilo y la amplia circulación y reconocimiento del texto.

6.2.2 Precios globales de materias primas, y dinámicas políticas y económicas domésticas

Los mercados globales de materias primas unen a los sectores de recursos de estos países de maneras importantes. Un dato fundamental consiste en que todos los países son precio-aceptantes en estos mercados. Aunque en cierto modo esta dependencia de los precios globales se da en todas partes, las implicancias son más significativas cuando la demanda interna es limitada y las economías están deficientemente diversificadas. El efecto es que el margen de maniobra política a disposición de las elites nacionales varía según cambian los precios globales. Las opciones a disposición de los cuatro países para abordar la pobreza durante los primeros tres lustros de este siglo fueron una función directa del auge de las materias primas, y en particular, de significativos incrementos de los precios del oro, cobre, gas, petróleo y plata. Del mismo modo, hacia mediados de la década de 2010, cada país se encontraba reevaluando el financiamiento para la reducción de la pobreza a la luz del término del superciclo de las materias primas. Otras opciones para abordar el flujo de ingresos abarcan desde recortes a gastos en programas sociales hasta políticas que favorecen la expansión de la extracción, en un esfuerzo por compensar los precios en declive con un incremento de la producción, como en el enfoque de Bolivia de expandir su frontera de explotación del gas natural².

Los mercados globales de materias primas también han estado implicados en la constitución y desbaratamiento de actores políticos nacionales en cada país, así como en sus niveles relativos de *holding power* e inclusión en los acuerdos prevalecientes. Ello resulta particularmente claro para los casos de la fuerza de trabajo organizada y de los mineros de pequeña escala. En Zambia y en Bolivia, los trabajadores mineros sindicalizados se convirtieron en elemento crítico del panorama político hasta finales y mediados de la década de 1980, respectivamente, luego de que se posibilitó su inicial surgimiento como actores políticos mediante la combinación de la industria nacionalizada y de precios razonables para el cobre y el estaño. Su surgimiento como fuerzas contundentes supuso que estuvieran muy involucrados al interior de sus respectivos acuerdos nacionales, y fueron capaces de canalizar significativos beneficios bajo la forma de servicios sociales y salarios para las zonas mineras y los miembros del sindicato. Ello, a su vez, llevó a impactos focalizados geográfica y sectorialmente sobre la pobreza y la inclusión. Tal

² Otro ejemplo de esta ruta fue el gobierno de Temer en Brasil, el cual buscó agresivamente incrementar la minería y otras formas de extracción de recursos con el fin de ayudar a llenar brechas que se han producido debido a crisis en otros sectores y en la macroeconomía.

como se señaló en el capítulo sobre Zambia, durante estos períodos de fortaleza sindical, «[e]l Cinturón de Cobre, de muchas maneras, asemejaba un mini-Estado desarrollista». La cohesión de estos actores y los mecanismos asociados de inclusión se desbarataron rápidamente cuando los precios colapsaron, la fuerza de trabajo fue despedida y la industria fue privatizada.

A la inversa, cuando los precios de las materias primas empezaron a subir nuevamente durante la década de 2000, surgió un nuevo conjunto de actores políticos relacionados con la MAPE. Este fenómeno es especialmente dramático en Ghana y en Bolivia, aunque también es significativo en el Perú. En cada caso, la MAPE se ha convertido en una fuente mucho más importante de empleo que la minería a gran escala (véanse, por ejemplo, Cano, 2015a, en el caso del Perú, y Hilson, 2009, Hilson & Garforth, 2013, para el caso de Ghana). Adicionalmente, las organizaciones y redes de la MAPE se han convertido en vehículos para la inclusión política expresada a través de la protesta callejera y la violencia (Bolivia), del éxito electoral subnacional (el Perú), de la influencia política (en los tres países) y de la representación directa en debates sobre políticas nacionales de minería (Bolivia). Aunque los factores nacionales pueden haber ayudado a desencadenar el surgimiento inicial de la MAPE a través de políticas deliberadas para promoverla, como ocurrió en Bolivia en la década de 1980 y en el Perú en la década de 1970³, es solo debido a los procesos transnacionales de formación de precios que estos sectores han surgido como modos significativos de inclusión económica en la economía minera. Estos procesos también contribuyeron a que los operadores de la MAPE se convirtieran en actores políticos importantes en el ámbito nacional, capaces de ejercer influencia directa sobre legislación y de ingresar a la fuerza en el acuerdo político, particularmente en Bolivia.

6.2.3 Capitalismo de Estado y neoliberalismo

Otra experiencia compartida en los cuatro países ha sido la transición de ida y vuelta entre la industria estatizada y la privatizada. El grado de esta oscilación varía entre los países, aunque ha sido más evidente en el caso de la gobernanza de hidrocarburos en Bolivia, los cuales han sido nacionalizados tres veces durante el último siglo. La oscilación entre diferentes formas de propiedad se explica parcialmente por los cambios en los acuerdos nacionales, aunque también influyó sobre acuerdos subsiguientes debido a los efectos que la nacionalización y la

³ La ausencia o el fracaso de políticas para compensar el estancamiento de la agricultura a pequeña escala fue otro factor para el tránsito de adultos jóvenes, en su mayoría varones, a la MAPE.

privatización tienen sobre el poder relativo de diferentes actores. Sin embargo, también existe una dimensión transnacional compartida con lo que ha ocurrido en Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia. Cambios en la propiedad han sido reflejo de desplazamientos globales en precios, cambios en la reflexión global sobre los méritos de la inversión estatal, la incapacidad de las empresas estatales para acceder a tecnología e información de punta (reduciendo de esta manera su competitividad), y la influencia de las instituciones financieras internacionales, en especial del Banco Mundial. Evidentemente, no es una coincidencia que, desde mediados de la década de 1980 hasta finales de la década de 1990, cada uno de los cuatro países pasó de tener una industria estatal a una dominada por el sector privado —especialmente en la minería—. De este modo, la Comibol, la compañía minera estatal en Bolivia, cerró sus operaciones por completo en 1986; la SGMIC, en Ghana, lo hizo a mediados de la década de 1980; varias instalaciones mineras propiedad del Estado fueron revertidas en el Perú durante la primera mitad de la década de 1990; y las ZCCM lo fueron en el año 2000. Desde estos períodos, el sector minero de cada país ha estado dominado por la inversión privada⁴, casi completamente de carácter internacional⁵. Esta inversión privada ha sido explícitamente alentada por políticas neoliberales ampliamente promovidas por instituciones financieras internacionales y muchas elites domésticas.

La relativa coincidencia en «tiempo global» de estas transiciones avala la importancia de las ideas que circulan globalmente respecto al manejo estatal de la economía, como las que emanaban de la influyente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas a mediados del siglo XX (Finnemore, 1997) y, más tarde, la desaparición del Estado de la economía basada en ideas que emanaban de economistas de la Escuela de Chicago y que fueron posteriormente difundidas de manera global a través de casos emblemáticos en las décadas de 1970 y 1980, como los de Chile, Nueva Zelanda y el Reino Unido (Maxwell & Stone, 2004; Stone, 2004). No obstante, también es importante el carácter de la organización política nacional. En cada país, el nacionalis-

⁴ Después del año 2006, Bolivia se desvió, de alguna manera, de este patrón. Dicho esto, aunque el gobierno del MAS ha relanzado la Comibol como parte de sus empeños populistas de recursos, la inversión en minería a gran escala aún sigue dominada por compañías internacionales. Adviértase que la inversión en minería a pequeña escala, la cual responde a dinámicas económicas y sociales muy diferentes y está menos formalizada, está dominada por el sector privado doméstico, tanto lícito como ilícito.

⁵ El Perú constituye una excepción parcial por cuanto, aunque dominado por inversionistas internacionales, presenta también una clase capitalista nacional minera con inversiones mayormente en minas de mediana escala.

mo de recursos solo ha sido institucionalizado en la forma de propiedad estatal o incrementos tributarios bajo acuerdos de partido dominante/líder dominante. Ello sugiere (como sostiene Soifer, 2015, respecto a América Latina durante el siglo XIX) que las ideas desarrollistas centradas en el Estado tienden a arraigarse cuando hay altos niveles de cohesión de la elite política y que estas elites consideran al Estado como el instrumento para implementar su visión de desarrollo. A la inversa, bajo condiciones de elites en pugna, hay una preferencia por un Estado más débil, por temor a que sea capturado por uno u otro grupo (Soifer, 2015; Vom Hau & Hickey, 2016).

6.2.4 Estrategia corporativa y nuevos inversionistas

En tanto los sectores de minerales e hidrocarburos en cada país han pasado a ser dominados por la inversión de capital transnacional, también han sido afectados por dinámicas globales al interior de esa comunidad corporativa. De esta manera, las decisiones sobre inversión y portafolio que toman las corporaciones en cualquier país determinado no son independientes de las decisiones que toman en otros países. Adicionalmente, aunque las compañías claramente adaptan elementos de sus prácticas y demandas a un país en particular, el efecto disciplinario de los mercados globales de materias primas y capitales junto con los efectos del intercambio de información y la autoorganización —por ejemplo, bajo la forma del ICMM— significa que las ideas y prácticas circulan transnacionalmente. El surgimiento de la RSC es un ejemplo pertinente. Aunque las maneras en que la RSC se despliega en cada país se ven afectadas por los niveles de conflicto, políticas fiscales y formas de descentralización del gobierno, los conjuntos fundamentales de prácticas se trasladan a través de todo el mundo, lo que afecta formas localizadas de patrimonialismo y captación por parte de la elite, así como de desarrollo local (Frederiksen, 2017).

Un segundo patrón que atraviesa los cuatro países ha sido la cambiante composición de la inversión en la industria extractiva. El capital chino se ha vuelto cada vez más importante, especialmente en el sector minero en el Perú y Zambia, pero también en hidrocarburos en Bolivia (véase también, Sanborn & Torres, 2009; Mohan, Power & Tan-Mullins, 2012; Brautigam & Gallagher, 2014; Gallagher, 2016). A pesar de ello, a diferencia del caso del nacionalismo de recursos, el involucramiento con fuentes de inversión chinas y de otros orígenes «no tradicionales» parece ocurrir a través de acuerdos políticos bastante diferentes. Aunque no todas las compañías chinas tienen prácticas similares, las implicancias para el desarrollo pueden ser significativas y, cuando menos, su presencia generalizada

no supone la inserción de la Embajada china, de políticas exteriores de China y de nuevos actores corporativos en discusiones de políticas sobre industrias extractivas de maneras que presentan desafíos a las elites nacionales (corporativas, públicas y cívicas) que tienen una relativa falta de experiencia en negociar con el capital chino. Sobre el sector minero en el Perú, Sanborn y Chonn (2015) señalan que, para el año 2015, empresas de propiedad del Estado chino poseían más de un tercio del portafolio proyectado de inversiones del país y, en opinión de las autoras, parecían menos dispuestas que sus contrapartes occidentales y peruanas a comunicarse con diversos actores o a tomar parte en luchas por el poder local. Esta mayor presencia de nuevas formas de capital en cada país también se ve afectada por los esfuerzos de las elites domésticas por buscar fuentes de inversión que establezcan menos condiciones políticas.

Por consiguiente, desde la era colonial hasta el presente, factores transnacionales que van desde precios globales hasta las prácticas de corporaciones internacionales han afectado el carácter de los acuerdos políticos y la gobernanza de los recursos naturales. Por ello, las dinámicas nacionales no pueden ser consideradas aisladamente del contexto más amplio en el cual se sitúan. Estos factores transnacionales, a su vez, son resultado de la circulación global de ideas, tema al cual nos volcaremos en la siguiente sección.

6.3 Materialidad, ideas y política de la gobernanza de las industrias extractivas

Las historias de la política de los recursos naturales en Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia han sugerido que esta se entiende mejor no solo en términos de los intereses de diferentes actores que negocian el uso y el control de recursos, sino también en términos de la misma naturaleza del recurso y de las ideas sobre él. Si bien estas ideas podrían movilizarse para perseguir intereses particulares, existen separadas de estos intereses, a menudo emanan de otras ubicaciones y escalas, y han tenido efectos que no pueden ser explicados únicamente en términos de una política basada en intereses. La naturaleza del recurso en cuestión —su ubicación, su calidad, la facilidad de su extracción y otros aspectos similares— también ha tenido efectos políticos. En tal sentido, tanto las ideas sobre los recursos como su materialidad han afectado la gobernanza de recursos y la formación de acuerdos políticos.

6.3.1 Materialidad

Los recursos minerales e hidrocarburos presentan geografías fragmentadas que se superponen con las geografías de la autoridad política, raza y etnicidad, tierra y concesiones territoriales, y con otros recursos naturales. En cada uno de los países estudiados, geografías relativamente longevas e históricamente estables de extracción de recursos han sido perturbadas en décadas recientes de maneras que influyen la política de gobernanza de la industria extractiva. En Zambia, la noción de que la minería es primordialmente un rasgo del Cinturón de Cobre ha sido ahora alterada en tanto las minas de cobre se trasladan a la Provincia Noroccidental. En Ghana, la asociación de extracción de recursos con las regiones Ashanti y Occidental ha sido ahora revertida por la difusión de concesiones mineras a otras áreas, así como por el petróleo en alta mar (Cuba, Bebbington, Rogan & Millones, 2014). En Bolivia, la noción de que el departamento oriental de tierras bajas de Santa Cruz era el centro de la economía de los hidrocarburos fue rápidamente trastocada por los descubrimientos, posdécada de 1990, de notables reservas de gas en Tarija (Humphreys Bebbington, 2010). Y en el Perú, la apertura de nuevas fronteras de minería en el norte del país ha cuestionado la tradicional asociación de minería de roca dura con los Andes centrales y en el Sur.

Estas nuevas fronteras no son simplemente fenómenos geográficos impulsados por una combinación de cambios globales en precios, demanda e incentivos de políticas nacionales (Bridge, 2004) —también producen cambios políticos—. La expansión de la minería hacia el norte del Perú ha creado actores políticos con considerable poder. Estos actores incluyen a los propietarios de minas nuevas y extremadamente rentables, así como a los actores políticos regionales y civiles que impugnan las formas que ha asumido esta extracción minera⁶. El crecimiento de la economía del gas en Tarija, Bolivia, y la captación de ganancias provenientes de ella ayudaron a producir elites políticas regionales con la capacidad de convertirse en aliados ideológicos esenciales de las elites nacionales con quienes convergían o poderosos oponentes de otras elites con quienes discordaban. El gas también brindó nuevas fuentes de influencia política para poblaciones guaraníes tradicionalmente marginadas bajo cuyas tierras yacen los depósitos recientemente hallados (Ospina *et al.*, 2015). En otras instancias, esta frontera en expansión ha llevado a los mineros de la MAPE a ganar influencia política. Ello ha tendido a ocurrir en áreas donde los minerales son accesibles con prácticas de tecnología

⁶ Dos de estos actores fueron, por ejemplo, figuras importantes en las elecciones nacionales presidenciales y del Congreso en 2016.

relativamente baja, como en el caso del oro aluvial en Madre de Dios, en el Perú; oro que se encuentra casi en la superficie en partes de Ghana; o minas subterráneas abandonadas en la sierra de Bolivia.

Aunque la expansión del cobre hacia la Provincia Noroccidental de Zambia aún no ha creado actores políticos con una base regional y que tengan la capacidad para irrumpir en el acuerdo nacional, bien pueden hacerlo en el futuro, y ello por lo menos ha incrementado la influencia de los jefes locales con injerencia sobre la tierra y el acceso al subsuelo. La expansión de la minería y del petróleo en regiones no tradicionales en Ghana ha generado la aparición de actores políticos subnacionales (jefes, y de otro tipo) con capacidad para interactuar directamente con el gobierno central (véase también Asante, 2016). Al mismo tiempo, en tanto fortalecen a nuevos actores, estos procesos debilitan el poder relativo de actores en áreas de extracción tradicionales —como es el caso de las autoridades políticas y los trabajadores del Cinturón de Cobre en Zambia. Por ello, esta intersección de la materialidad de recursos del subsuelo con la expansión de la frontera debido a la demanda y precios globales se torna parte de una explicación de cómo los actores, anteriormente excluidos de los acuerdos nacionales, obtienen *holding power* que puede permitirles influenciar los debates nacionales sobre gobernanza de recursos. Estos procesos también ayudan a explicar cómo las facciones que en algún momento fueron incluidas verticalmente en el acuerdo político —quizá especialmente los trabajadores organizados en áreas de producción tradicionales— pierden poco a poco influencia al interior de la coalición dominante.

Es más, estos procesos y desplazamientos en el equilibrio de poder son parte de una explicación del surgimiento de nuevas reglas que ejercen gobernanza sobre la distribución y el gasto de rentas derivadas de los recursos, y de las luchas que generan estas nuevas reglas. A través de los cuatro países, aunque quizá de maneras más pronunciadas en el Perú y Bolivia, la expansión de la frontera extractiva hacia áreas sin una tradición de producción minera o de hidrocarburos se ha caracterizado por el conflicto y la resistencia. Ello ha generado amplia bibliografía que sugiere que tal conflicto ha reflejado en ocasiones esfuerzos para proteger o reivindicar derechos (al territorio, al agua, a la gobernanza local, etcétera) y en otras ocasiones ha sido utilizado como una herramienta para obtener acceso a empleo, rentas, subcontratos, y otros beneficios o compensaciones (Arellano-Yanguas, 2011; Bebbington, 2012). No obstante estos diferentes impulsores de la protesta (algunos de los cuales están basados en intereses y otros lo están en ideas), una respuesta común a través de los cuatro países ha sido que las elites nacionales comparten rentas provenientes de los recursos con autoridades subnacionales y

locales, con la esperanza de que ello disipará el conflicto, disminuirá la resistencia y creará condiciones que permitan el acceso a recursos del subsuelo.

Uno de estos mecanismos en cada uno de los países ha sido el uso de la RSC como una manera de cooptar a las elites locales (Frederiksen, 2017). En tres de los países (Perú, Bolivia y Ghana), un segundo mecanismo, financieramente mucho más importante, ha consistido en instituir sistemas para la transferencia de impuestos y regalías a las regiones en las cuales tiene lugar la extracción de recursos. La más generosa de estas transferencias ha sido el canon minero en el Perú, que devuelve a las autoridades en las regiones de extracción el 50% de todos los impuestos cobrados a compañías mineras. El menos generoso es el de Ghana, que devuelve apenas el 10% de las regalías a una combinación de asambleas distritales, autoridades tradicionales y *stools*⁷. Bolivia se ubica en el punto medio, con transferencias más sustanciales de impuestos a la extracción de hidrocarburos hacia las áreas productoras de gas y petróleo, y transferencias mucho menores de impuestos derivados de la minería a las regiones donde ocurre la extracción. El Perú parece haber sido particularmente generoso debido al nivel de conflicto local que rodea la extracción de recursos. El gobierno y las elites corporativas consideraron, al parecer incorrectamente, que transferir recursos a estas regiones reduciría el conflicto (Arellano-Yanguas, 2011; Ponce & McClintock, 2014). Tanto en el Perú como en Bolivia, cuando las autoridades centrales han tratado posteriormente de reducir tales transferencias, mayormente no han sido capaces de lograrlo debido al nivel de resistencia local. Tal resistencia, impulsada por actores que se han acostumbrado a recibir dichas transferencias, refleja un sentido adicional en el cual la geografía de la extracción de recursos contribuye al surgimiento de intereses y coaliciones subnacionales con *holding power*.

No es únicamente la ubicación de los recursos lo que puede generar tales efectos políticos. La calidad del recurso ayuda a determinar si se convierte en viable o no, cómo será extraído, cuánta agua se empleará en el proceso de extracción, etcétera. Solo como un ejemplo, la concentración de depósitos determina si estos serán extraídos utilizando técnicas de minería a tajo abierto o de manera subterránea. Las técnicas de tajo abierto involucran una remoción mucho mayor de tierra, afectan derechos de propiedad sobre una superficie mucho mayor y exigen el uso de más agua. El uso de tales técnicas típicamente ha resultado mucho más conflictivo que la minería subterránea. Los altos niveles de conflicto en el norte

⁷ Los *stools* son una forma de autoridad local en Ghana. Adviértase también que una décima parte de este 10% puede ser retenido por la OASL para cubrir costos administrativos.

del Perú, que han provocado significativas consecuencias para la política regional y nacional, se deben en gran medida al hecho de que la ubicación de los depósitos requiere practicar una extracción a tajo abierto.

6.3.2 Ideas: nacionalismo de recursos, la nación y «tecnopols»

Diferentes ideas relacionadas con la extracción de recursos han influenciado la constitución de acuerdos políticos nacionales y arreglos de gobernanza. Las ideas referidas a territorio, derechos, impactos ambientales e identidad étnico-racial han sido importantes en el surgimiento de actores subnacionales que impugnan la extracción de recursos y la distribución de rentas generadas a partir de los minerales y de los hidrocarburos. Aunque las experiencias en Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia sugieren muchas maneras en las cuales las ideas son importantes, aquí nos enfocamos específicamente en la influencia de ideas de populismo de recursos, unidad nacional y la nación, y la noción de que los tecnócratas son objetivos y están por encima de intereses especiales, y de esta forma son capaces de administrar el país de manera más efectiva que los políticos.

El nacionalismo de recursos consiste en la noción de que los recursos naturales deben ser administrados principalmente para las necesidades de «la nación» y, por lo tanto, deben estar controlados por el Estado y para «el pueblo». Esta idea está estrechamente relacionada con experiencias históricas de colonialismo, desarrollo dependiente y la captación de rentas provenientes de recursos por parte del capital extranjero. Esta idea también tiene un fundamento constitucional en muchos países, en tanto las constituciones nacionales definen al Estado como propietario de los recursos minerales del subsuelo. Esta observación es importante porque la industria global típicamente habla del nacionalismo de recursos en términos negativos, como un ejercicio de poder estatal no autorizado e ineficiente que pone freno al funcionamiento del mercado. Este marco minimiza la obligación constitucional de muchos Estados para administrar la riqueza de recursos del subsuelo en sus países, así como la resonancia que esta idea tiene para amplios sectores de las poblaciones nacionales.

Tales representaciones populistas-nacionalistas de la gobernanza de recursos han sido importantes en los cuatro países. Han surgido en diferentes momentos históricos y típicamente han sido asociadas con acuerdos de partido dominante/líder dominante. En Zambia tales ideas informaron las nacionalizaciones efectuadas por el UNIP, de Kenneth Kaunda, el primer presidente tras la conquista de la independencia, durante finales de la década de 1960 e inicios de la década de 1970. También están presentes en el enfoque de la gobernanza de recursos natu-

rales de Kwame Nkrumah, el primer presidente y primer ministro de Ghana después de la independencia de este país, en 1957. En el Perú, estas representaciones han sido especialmente fuertes durante el primer período del nacionalista GRFA desde 1968 a 1975. En Bolivia, figuraron en el núcleo de la agenda del gobierno MNR, en 1952, y nuevamente, en fecha más reciente, desde la elección en 2006 del gobierno del MAS, de Evo Morales, de inspiración indígena-socialista.

En cada uno de estos casos, ideas de nacionalismo de recursos ancladas en la fuerza laboral organizada en los sectores minero y petrolero, en intelectuales de los partidos, y en otras facciones proporcionaron respaldo ideológico a nociones de propiedad estatal de la industria extractiva. Aunque en períodos más recientes tales ideas han sido activadas con la mayor fuerza en Bolivia, estas también han sido evidentes en debates sobre tributación de la actividad minera en los otros tres países, e informan, en cada caso, esfuerzos (usualmente efímeros) para introducir incrementos de impuestos durante períodos de auge de las materias primas⁸. Resulta interesante observar que hay ciertos indicios de que el ejemplo boliviano ha servido como punto de referencia para algunos países africanos que persiguen opciones de ese tipo. Un ejemplo prominente ha sido el concepto de que los instrumentos de políticas antipobreza podrían ser financiados directamente por impuestos a los sectores de extracción de minerales e hidrocarburos (Mosley, 2017). Lo que resulta importante aquí es reconocer que estos conjuntos de ideas solo se generan debido a los longevos emparejamientos de la extracción de recursos con la explotación colonial y poscolonial. Así, las maneras en que la historia es recordada e interpretada importan. La significación ideológica de los recursos naturales en estas historias crea un espacio conceptual para las ideas de nacionalismo de recursos.

Ideas de la nación, de unidad nacional y de soberanía influyen la gobernanza de industrias extractivas de maneras adicionales. En la medida en que el carácter localizado de la extracción de recursos puede provocar que movimientos subnacionales exijan una autonomía en la gobernanza de recursos naturales, o mayores reivindicaciones que los flujos de ganancias que hacen posibles las regalías y la tributación a la industria extractiva, existe siempre una sensación de que las dinámicas políticas que rodean a la extracción pueden cuestionar la integración nacional. De hecho, al mismo tiempo que transfieren ganancias a las regiones productoras de minerales e hidrocarburos, las autoridades nacionales de Ghana y Bolivia también han activado ideas de unidad nacional (Ghana) y de

⁸ En Ghana, en 2009; en el Perú, en 2011; y en Zambia, en 2008.

equidad/armonía nacional (Bolivia) como justificación para el incremento de la proporción de rentas derivadas de recursos que son controlados centralmente, con vistas a gastarlos de conformidad con políticas nacionales y de maneras que no concentren transferencias fiscales en las regiones donde se produce la extracción. En Ghana, ha habido un compromiso recurrente con la distribución de rentas sin tener en cuenta la ubicación de las regiones de extracción. Incluso los recursos del Fondo de Minería para el Desarrollo, que teóricamente están destinados a mitigar los costos ambientales y sociales de las comunidades donde tiene lugar la extracción de minerales, son distribuidos para beneficiar a comunidades no mineras en nombre de la «unidad». En Bolivia, el gobierno del MAS ha desplegado ideas de la nación como justificación de los cambios a políticas fiscales que buscan reducir la proporción de rentas que se destinan a departamentos en las tierras bajas orientales que han sido críticas al gobierno del MAS. Aunque estos movimientos también han sido parte de esfuerzos conscientes para reducir el poder de las facciones subnacionales que habían sido empoderadas por transferencias fiscales más generosas en el pasado, han sido elaborados en términos de «la nación» y «el pueblo».

El Perú ofrece percepciones reveladoras sobre la importancia de las ideas. Este es un caso en el cual la idea de tecnocracia como gobierno legítimo ha sido importante para influenciar la gobernanza de las industrias extractivas y el desarrollo. La relativa estabilidad de políticas macroeconómicas y el conjunto de incentivos para alentar la inversión en la industria extractiva a través del país, incluso en medio de gobiernos relativamente inestables y de conflicto social sostenido respecto a la extracción de recursos, son aprovechados por algunos estudiosos para reflexionar sobre el poder relativo de los tecnócratas al interior de ministerios clave para definir políticas nacionales (Dargent, 2015). En el curso de los últimos veinte años, estos tecnócratas han estado comprometidos con ideas que otorgan valor al libre mercado, desconfían de la planificación, y abrigan profundas dudas sobre la capacidad del Estado para ser un actor económico eficiente y efectivo. Esta relación entre las ideas y la tecnocracia competente también ha sido visible en otras partes del Estado peruano, en el que, a lo largo de las últimas dos décadas, una robusta tecnocracia legal centrada en los derechos se ha consolidado en la Defensoría del Pueblo y, con cierta menor autonomía (y más recientemente), en el Minam y el Viceministerio de Interculturalidad⁹. Juntas, estas diferentes concentraciones de fortaleza tecnocrática han desempeñado importantes roles al determinar cómo

⁹ Aunque, desde finales de 2016, estas oficinas se van vuelto en cierto modo más frágiles.

son diseñadas las instituciones de gobernanza de recursos para manejar las tensiones que existen entre la promoción de la inversión y la protección de derechos de la ciudadanía en relación con la gobernanza de recursos naturales.

Citando el capítulo 2, el argumento aquí es que en un «contexto de “política fragmentada” (Crabtree, 2011), los tecnócratas se han mantenido como pieza fundamental para operar el Estado central en el Perú, y ello ha contribuido a un grado más alto de estabilidad y responsabilidad en la gestión de políticas macroeconómicas que en tiempos pasados (Dargent, 2015)». Desde luego, ello también es posible debido a un cierto alineamiento entre el pensamiento de los tecnócratas y el de las elites empresariales nacionales, aunque parece que la sola «idea» de ser técnico antes que político es activada de maneras que protegen el espacio para aquellos llamados «tecnopols».

Las ideas encarnadas en la tecnocracia o el nacionalismo de recursos como formas de ejercer la gobernanza, así como las ideas que han motivado la movilización y la protesta, han interactuado con las cualidades materiales de recursos del subsuelo de maneras que han tenido claras implicancias para la política de los recursos y la política nacional de forma más general. Aunque estas ideas y materialidades no pueden ser descartadas con la justificación de que son meros artefactos de una política de intereses e incentivos, los efectos que tienen se derivan de las maneras particulares en las cuales interactúan con tales intereses. Ahora nos volcamos a una discusión de cierre de estos intereses y de sus implicancias para la gobernanza de los minerales.

6.4 Acuerdos políticos, industria extractiva y desarrollo inclusivo

Terry Karl comentó una vez que «la llamada “maldición de los recursos” es primordialmente un fenómeno político y no económico», y que las distorsiones institucionales que impiden la diversificación económica y el desarrollo inclusivo «no pueden ser revertidos sin realizar un enorme esfuerzo coordinado por parte de todos los actores involucrados» (2007, pp. 256, 258). Al introducir este capítulo, señalamos que el trabajo tanto de académicos como de activistas ha resaltado la importancia de la política y del poder en la extracción de recursos. La pregunta, sin embargo, es sobre cómo hablar respecto a tal poder de una manera formal y analítica que combine la política tanto de la elite como de las bases. Nuestro argumento consiste en que los enfoques de acuerdos políticos ofrecen una fecunda respuesta a esta tarea.

Los marcos de acuerdos políticos enfocan la atención en relaciones de poder «vertical» entre elites y bases dentro de una coalición dominante, y de poder

«horizontal» entre elites de una coalición dominante y facciones excluidas que no son parte de los beneficios conferidos por la coalición (Khan, 2010). Levy y Walton (2013) y Levy (2014) complementan este marco con el argumento de que las maneras en las cuales las elites al interior de una coalición dominante manejan estas relaciones y enfocan el desarrollo dependen de si el sistema político más amplio se caracteriza por la competencia entre líderes y partidos, o por la dominación de un líder o partido en particular. La competencia política llevaría a las elites a captar clientes en la coalición como un mecanismo para mantenerse en el poder (una forma de acuerdo político a la que se refieren como «clientelismo competitivo») y, por ello, tenderían a operar con horizontes de tiempo de más corto plazo orientados a la captación de clientes en anticipación de los ciclos electorales. A la inversa, los líderes y partidos dominantes pueden preocuparse menos sobre la captación de clientes y emplear recursos para proyectos políticos de largo plazo basados en ideas particulares de desarrollo o ganancia personal, una forma de acuerdo referida como acuerdo de líder dominante/partido dominante. Tales formas de acuerdo de líder dominante/partido dominante pueden abarcar desde un proyecto autoritario de modernización de un Estado desarrollista hasta un proyecto cleptocrático personalizado, y pueden involucrar líderes que sean autocráticos o elegidos, pero, en cada caso, son dominantes.

¿Hasta qué punto ayudan estos marcos a explicar cómo se ha ejercido la gobernanza de las industrias extractivas a través de Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia? A su vez, ¿hasta qué punto la prominencia de las industrias extractivas en estas economías ayuda a explicar estas relaciones verticales y horizontales, y el grado en el cual los arreglos políticos se caracterizan por la competencia o por el autoritarismo? Varios temas surgen de los análisis de países, los cuales son abordados en esta sección. Los dos primeros temas se vinculan con las relaciones entre la naturaleza del sistema político en su conjunto, la gobernanza de la industria extractiva y los modos de inclusión. Los dos temas siguientes tienen que ver con las relaciones entre la distribución horizontal y vertical de poder entre las elites, las facciones excluidas y los «grupos de nivel inferior», y el cambio institucional. El tema final se relaciona con las percepciones esclarecedoras particulares que se pueden extraer de una visión de largo plazo de estas relaciones.

6.4.1 Clientelismo competitivo, transformación económica y modos de inclusión

En parte de la bibliografía de acuerdos políticos se ha sostenido que los sistemas clientelistas competitivos tienden a estar asociados con un compromiso más dé-

bil con la inversión en la transformación estructural de la economía debido a que la principal preocupación de sus líderes es emplear los recursos para captar respaldo electoral con el fin de mantenerse en el poder (Hickey, Sen & Bukenya, 2015; Whitfield *et al.*, 2015). Tal como se señaló en el capítulo 1, la noción de clientelismo en este concepto no es la de la relación tradicional patrón-cliente de dominación y dependencia, sino más bien de las elites que, al competir por el poder político, necesitan captar y mantener adeptos, tanto para asumir los poderes necesarios para poder gobernar, como para retenerlos a continuación. De este modo, los «clientes» en el «clientelismo competitivo» ostentan un significativo poder, que pueden utilizar para negociar su respaldo hacia las elites gobernantes a cambio de beneficios de distintos tipos. Ello crea incentivos para que las elites canalicen recursos hacia diferentes públicos en lugar de invertirlos en una u otra estrategia de desarrollo. Esta afirmación de que los sistemas políticos competitivos pueden llevar al desperdicio de recursos ha provocado argumentos en favor del Estado desarrollista, y la noción de que una combinación de régimen autoritario con competencia burocrática puede permitir a los Estados introducir programas coordinados de modernización económica e institucional sin tener que diluir reformas para dar cabida a reivindicaciones electorales y políticas formuladas por quienes pierden en tales procesos (O'Donnell, 1973, 1988; Evans, 1995; Goloba-Mutebi, 2013).

A primera vista, el argumento de la limitada eficacia del clientelismo competitivo en función de desarrollo parece quedar confirmado por las historias de los cuatro países. Este argumento gana en fuerza a través de la discusión sobre gobernanza de la minería en Ghana en el capítulo 5, la cual sostiene que un sistema clientelista competitivo ha creado incentivos para que el partido político en el poder utilice rentas provenientes de las industrias extractivas primordialmente como un medio para cultivar clientes con la intención de granjearse lealtades con miras a la próxima campaña electoral. Vale la pena repetir el texto que aparece en ese capítulo:

Es esta forma de cálculo político la que modela la manera en que se distribuyen los recursos de la minería, y la manera en la cual ello, a su vez, modela el impacto de la minería sobre el desarrollo nacional y local. En especial, la asignación de rentas a autoridades tradicionales y jefes tribales no parece ser impulsada por inquietudes sobre el desarrollo socioeconómico, sino que obedece más bien a una estrategia de cooptación impulsada por: (a) la lógica de mantener el orden social, debido a la significativa influencia de las autoridades tradicionales sobre tierras ricas en minerales; (b) el deseo de las elites gober-

nantes de ganar y mantener poder político mediante el respaldo de los jefes tribales, quienes ostentan sustancial influencia sobre votantes rurales. Las autoridades tradicionales reciben una porción significativa de las rentas derivadas de la minería, principalmente porque las elites políticas gobernantes quieren evitar provocar la resistencia por parte de un grupo en la sociedad que negocia con la tierra y con votos en las áreas rurales.

Formulamos un argumento similar en el capítulo 3 sobre Bolivia, aunque en esta instancia, el énfasis recae menos en utilizar rentas provenientes de recursos para cultivar clientes, y más en el desarrollo de alianzas políticas:

[E]l incentivo para las elites ha sido consistentemente controlar los flujos de ganancias procedentes de recursos con el fin de gastar en el manejo de las alianzas políticas antes que invertir en el desarrollo económico y social.

No obstante, una mirada más minuciosa al sector de industrias extractivas sugiere que, aunque los sistemas clientelistas competitivos podrían no invertir lo suficiente en enérgicos enfoques dirigidos por el Estado para la diversificación y transformación económicas, estos «han» estado, sin embargo, asociados con políticas transformativas en el sector de industrias extractivas y en la economía en su conjunto. La introducción de reformas neoliberales exhaustivas para desintegrar empresas estatales en las industrias extractivas y alentar inversión extranjera directa ha ocurrido durante períodos de democracia caracterizados por prácticas clientelistas competitivas. Ello es particularmente evidente para los períodos de finales de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990 en Bolivia y Zambia, y en cierta medida también en el Perú¹⁰.

En los cuatro países, períodos de regímenes clientelistas competitivos no han tenido éxito en utilizar rentas provenientes de recursos naturales para fomentar ninguna diversificación sustancial de la economía. En el Perú, el compromiso de entregar el 50% de los impuestos pagados por las compañías mineras al canon minero, el retorno de todas las regalías a las regiones productoras, y el uso de parte de las rentas que corresponden al gobierno central para el financiamiento de programas sociales nacionales, tuvieron el efecto colateral de reducir la disponibilidad de recursos para la inversión en la transformación estructural de la

¹⁰ El momento preciso varía ligeramente entre los tres países. El Perú es una excepción parcial porque el régimen autoritario de Fujimori (1990-2000) introdujo muchas de estas reformas. Sin embargo, el *shock* inicial y las reformas neoliberales (aunque no relacionadas con el sector minero) fueron introducidas bajo los regímenes competitivos precedentes de 1981-1985 y 1985-1990. Del mismo modo, después del año 2000, los gobiernos elegidos han mantenido las reformas de Fujimori.

economía, incluso cuando los gestores de política habían identificado que ello era una necesidad crítica (Ghezzi & Gallardo, 2013). En la región andina, se esgrime el argumento de que, por obvias razones políticas, los gobiernos sistemáticamente no invierten lo suficiente en investigación y desarrollo en comparación con lo que gastan en transferencias, y esta ausencia de gasto en innovación posterga el cambio económico. El capítulo 5, sobre Ghana, argumenta que el énfasis en canalizar rentas hacia clientes ha supuesto que estas no estén disponibles para inversión en formas alternativas de desarrollo económico y ello ha frustrado la creación de una clase capitalista nacional de base más amplia. También es posible que la combinación de los efectos del «síndrome holandés», la competencia global y los acuerdos de libre comercio que impiden el tratamiento preferencial a la industria doméstica, al actuar juntos, hicieron que tal diversificación resultara improbable, con o sin una inversión focalizada.

Una consecuencia es que, bajo estos regímenes, la industria extractiva a gran escala ha promovido la inclusión social al menos tanto a través del aporte de impuestos y regalías que han sido gastados en protección social focalizada y otros programas de transferencias, como a través del mercado laboral. Este patrón varía a través de los países, con los éxitos más significativos en la reducción de la pobreza en el Perú y Bolivia, que puede decirse reflejan la combinación de programas de transferencias condicionadas y el efecto de goteo del rápido crecimiento económico alimentado por los sectores de minería e hidrocarburos (Mosley, 2017). Sigue siendo una pregunta abierta la persistencia de esta reducción de la pobreza si los precios de las materias primas siguen cayendo o si los inversionistas deciden no proceder con nuevos proyectos, lo cual resultaría en una reducción de los pagos de impuestos y regalías que forman la base fiscal de los programas de protección social.

Finalmente, el hecho de que tanto el Perú como Bolivia hayan tenido un significativo éxito en la reducción de la pobreza durante la última década plantea un reto para los argumentos respecto a las relaciones entre acuerdos políticos y desarrollo inclusivo. Aunque ambos contextos se caracterizan por una lógica política ampliamente clientelista competitiva, el gobierno del MAS en Bolivia ha estado en el poder durante una década y está empezando a mostrar rasgos que son más característicos de contextos de partido dominante. También adopta un compromiso ideológico con el socialismo. El Perú luce muy diferente. En el mismo período, ha presenciado un recambio periódico de partidos en el gobierno, con desplazamientos de posiciones derechistas a centro-derechistas, y un compromiso ideológico más o menos sostenido hacia el mercado como el asignador

más efectivo de recursos e inversiones. Además, estos dos casos bastante disímiles comparten patrones similares de inclusión en términos tanto de la reducción de la pobreza como de las formas asumidas por la consulta previa respecto a la extracción de recursos, con evidencia en cada país de que existen significativos límites a la participación comunitaria respecto a la viabilidad, diseño y gobernanza de la minería e hidrocarburos (Humphreys Bebbington & Bebbington, 2012; Gustafsson, 2017; Schilling-Vacaflor, 2017). La implicancia es que las relaciones entre desarrollo inclusivo y extracción de recursos naturales pueden ser similares bajo acuerdos estructurados de manera diferente. Ello puede sugerir «equifinalidad», en la cual la operación de diferentes tipos de acuerdos políticos termina logrando resultados similares a través de medios distintos o puede sugerir que acuerdos diferentes siguen estrategias que son, en última instancia, similares: la promoción del rápido crecimiento de la inversión extractiva, acompañada por esfuerzos concertados para redistribuir los beneficios de dicho crecimiento.

6.4.2 Dominación y modos de inclusión

A través de la ‘larga duración’ considerada en los cuatro estudios de país, ha habido varios períodos de régimen más o menos autoritario y personalizado líder dominante/partido dominante. De estos, los más obvios son el gobierno militar del Perú, desde 1968 hasta 1980, y el período del régimen de Kenneth Kaunda, en Zambia, desde 1964 hasta 1991¹¹. Tal como se acaba de señalar, el gobierno de Evo Morales con el MAS en Bolivia puede también perfilarse como un régimen del tipo líder dominante/partido dominante. Estos períodos han estado asociados con el control estatal de las industrias extractivas (el gobierno del MAS ha repropuesto/reafirmado las compañías mineras y petrolíferas estatales)¹² y una fuerza laboral sindicalizada, con beneficios canalizados primordialmente hacia sindicatos y asentamientos humanos alrededor de los yacimientos mineros.

Los regímenes de Kaunda y de los militares en el Perú sí buscaban establecer modos estatales de transformación económica, pero en última instancia tuvieron escaso éxito —ya sea en diversificación económica o respecto a una reducción sostenida de la pobreza—. Los esfuerzos para fomentar la inclusión a través del empleo o de los sindicatos (pero no de la participación política) también se desbarataron. De esta manera, aunque puede argumentarse que estos sistemas autoritarios/de partido dominante sí alentaron políticas de desarrollo que contemplaban

¹¹ En particular, durante su período de régimen unipartidario a partir de 1973.

¹² En el Perú, una compañía minera estadounidense sobrevivió a la nacionalización.

más allá de la necesidad de corto plazo de captar clientes para el éxito electoral (siendo el MAS una excepción, en tanto aún está sometido a disciplina electoral), no tuvieron éxito en convertir esas visiones en formas sostenibles de inclusión social. Ello se debe a limitadas capacidades político-administrativas y técnicas, y (en el caso de Zambia) debido al declive de los precios de materias primas. Aunque el marco de Levy y Walton (2013) podría, de alguna manera, explicar cómo y por qué surgieron ciertas ideas sobre desarrollo e inclusión bajo estos sistemas autoritarios, sigue siendo cierto que estas ideas fallaron en sus propios términos.

6.4.3 Relaciones horizontales y verticales de poder, y reforma institucional fragmentada

En cada uno de los cuatro países, una parte significativa de la expansión de la industria extractiva a gran escala pos-1995 se ha dado en áreas donde tradicionalmente no hay explotación minera ni de hidrocarburos¹³. En la mayoría de los casos, se trata también de áreas ocupadas por poblaciones carentes de recursos y políticamente excluidas. Los ejemplos incluyen comunidades étnicamente diversas de la Provincia Noroccidental en Zambia excluidas desde hace mucho tiempo del eje de poder del Cinturón de Cobre-Lusaka; municipalidades desprovistas de recursos e históricamente marginadas de pueblos guaraníes y weenhayek del escasamente poblado y árido Chaco boliviano; comunidades campesinas e indígenas crónicamente pobres de los Andes peruanos; y comunidades de bajos recursos en Ghana. En los términos empleados por Khan (2010), la expansión ha ocurrido mayormente en áreas ocupadas por las facciones de bajo nivel, algunas de ellas ostensiblemente al interior de la coalición dominante, mientras que otras no —pero en todos los casos, se trata de grupos que han estado en situación de relativa exclusión de los centros de poder—.

Sin embargo, tal como se ha indicado en la subsección 6.3.1, esta misma expansión ha aumentado la potencial influencia política de estos grupos excluidos, en tanto estos pueden complicar el acceso de la compañía al subsuelo. Esta influencia se ha incrementado más aún, en la medida en que actores transnacionales y nacionales urbanos, preocupados por los derechos, impactos ambientales y justicia, han construido nexos con estas facciones. A menudo la respuesta por parte de las elites al interior de la coalición dominante ha sido tratar de cooptar a estos actores recientemente empoderados y, en ocasiones, este intento ha sido exitoso. No obstante, al mismo tiempo, la movilización (o la amenaza de movili-

¹³ También ha habido una expansión de la inversión en áreas tradicionales.

zación) por parte de estas facciones también ha inducido a una serie de reformas institucionales. Ello quizá ha resultado más evidente en el Perú, donde, enfrentados al conflicto, los gobiernos han introducido nuevas leyes y regulaciones sobre impacto ambiental, consulta previa, reparto de ganancias y planificación local de uso de tierras, entre otros mecanismos. Sin embargo, estas regulaciones han sido introducidas en respuesta a presiones horizontales antes que debido a cambios fundamentales en la reflexión sobre desarrollo entre las elites y al interior de la coalición dominante. Como resultado de ello, estas reformas también han sido introducidas de manera fragmentada y resultan frágiles y sujetas a ser revocadas. Este uso del cambio institucional en respuesta a reivindicaciones específicas y urgencias percibidas ha tendido a producir arreglos de gobernanza que carecen de coherencia estratégica.

6.4.4 La MAPE como una forma de poder horizontal

En Bolivia, Ghana y el Perú, y en mucho menor medida en Zambia, las últimas tres décadas han estado asociadas con el continuo y sustancial crecimiento de un sector minero artesanal, de pequeña y mediana escala. Este sector, que se compone mayormente de poblaciones rurales y urbanas pobres desempleadas o subempleadas, ha surgido de las facciones excluidas durante mucho tiempo de la economía formal, como en el caso de comunidades afectadas por la expansión de la frontera extractiva, señalada arriba. Existen dos excepciones significativas a esta tendencia. En primer lugar, el sector también incorpora a propietarios relativamente significativos de capital. Estos son los empresarios que proporcionan a los mineros la maquinaria de gran envergadura, organizan brigadas de trabajo, controlan la comercialización y, en algunos casos, participan en el lavado de capital de inversión de procedencia ilegal o del oro extraído ilegalmente. En segundo lugar, en el caso específico de Bolivia, muchos de estos mineros fueron anteriormente miembros del sindicato minero en el período pre-1985. Cuando los trabajadores sindicalizados fueron despedidos como parte de programas de ajuste estructural, algunos recibieron como compensación licencias de extracción de minerales. Estos derechos se han convertido en parte de la base del creciente sector informal. Es importante señalar que tales derechos sobre recursos son, asimismo, un patrimonio clave que estos mineros han utilizado para negociar con compañías de escala mayor interesadas en extraer minerales en áreas donde los mineros que fueron despedidos ostentan ahora derechos de explotación.

Por estas diferentes razones, el sector de MAPE ha surgido como una facción particularmente poderosa. Su influencia reside en el hecho de que no solo con-

trola acceso al mismo subsuelo, en ocasiones deseado por operaciones mineras de gran escala en expansión, sino que, en Ghana, el Perú y Bolivia, también son responsables de un porcentaje sustancial de todo el oro que sale del país. Adicionalmente, el carácter de baja tecnología y uso intensivo de la fuerza laboral de la MAPE significa que el sector genera muchos más empleos que la minería a gran escala. Esta combinación de factores ha supuesto que estos sectores hayan tenido el potencial de influenciar coaliciones dominantes de maneras más significativas que comunidades dispersas, municipalidades, ambientalistas y otros grupos con reivindicaciones más específicas. En Bolivia, el poder de movilización de las cooperativas ha supuesto que pudieran ejercer significativa influencia sobre la nueva legislación minera en 2014. En el Perú y Bolivia, hay evidencia que sugiere que el sector (o al menos actores importantes al interior del mismo) ha podido usar sus recursos para influenciar la elección de representantes subnacionales y nacionales. En Ghana, el sector MAPE ofrece medios de subsistencia para más de un millón de personas y produce aproximadamente un tercio de las exportaciones de oro. Esta mera dimensión, acompañada por los vínculos del sector con jefes locales y elites empresariales, le otorga poder. Tal como lo señalamos en el capítulo 5 sobre Ghana, «[r]espaldar a la minería a pequeña escala permite que los políticos parezcan empáticos con los jóvenes desempleados rurales y con las familias que dependen financieramente de ellos (Teschner, 2012)»; y «[e]n un país donde... las elecciones presidenciales se ganan a veces por menos de 50.000 votos, resulta fácil entender la relevancia política de los operadores *galamsey* para las elites políticas gobernantes y para modelar los acuerdos políticos alrededor de la gobernanza del sector minero en su conjunto».

6.4.5 Percepciones reveladoras admonitorias provenientes de la ‘larga duración’

La perspectiva de larga duración asumida en nuestros estudios de país ha resultado aleccionadora. A pesar de los múltiples cambios regulatorios específicos documentados, y los muchos desplazamientos de ida y vuelta en las coaliciones políticas dominantes, la impresión resultante es que las estructuras productivas subyacentes se han mantenido relativamente inmutables. Al inicio de los períodos analizados, las cuatro economías eran dependientes de la extracción de recursos (al menos en términos de inversión extranjera directa, ingreso fiscal y ganancias por exportaciones) y para 2015 aún eran dependientes de la extracción de recursos, aunque a veces de recursos naturales diferentes. A pesar del surgimiento de economías informales y servicios urbanos más complejos con el transcurso

del tiempo, o de una agricultura de exportación y agroindustria moderadamente diversificadas, estos cuatro países no han avanzado más allá de ser economías dependientes del sector primario. No han experimentado un verdadero éxito en desarrollar y diversificar un sector secundario y siguen contando con presupuestos públicos que dependen del auge y caída de los precios de las materias primas. Dicho de otra manera, no han sido particularmente exitosos en desarrollar canales estables, duraderos y diversos de inclusión a través del mercado laboral o del gasto público.

Ello nos confronta con el desconcertante dilema de cómo presentar una imagen de acuerdos políticos que cambian, pero una estructura productiva que cambia muy poco. Aun cuando tomar una perspectiva histórica nos permitió ver más allá de la volatilidad política de corto plazo que ocupa la mente de muchos analistas, todavía identificamos una serie de cambios entre los acuerdos políticos ocurridos durante el último siglo en cada uno de los países estudiados. En otras palabras, nuestra variable independiente estaba cambiando, pero nuestra variable dependiente permanecía estable, ¿significa eso que no existe relación entre las dos?

Nuestra solución a este dilema consiste en referirnos a «metaacuerdos». Esta idea inicialmente surgió de nuestro análisis de Zambia, en un esfuerzo por unir cinco acuerdos políticos diferenciados que iban desde la era colonial hasta el presente. En última instancia, identificamos dos fenómenos clave que han persistido a través de diferentes acuerdos: el autoritarismo y una elite (vulnerable) reducida. Para usar una cita del capítulo 4, el primero se manifiesta en una «concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo, simultáneamente con un debilitamiento de instituciones de fiscalización, que incluyen el Parlamento y el Poder Judicial». Este autoritarismo persiste aun después del surgimiento de elecciones multipartidarias. Con relación al segundo, el liderazgo en Zambia ha tendido a transmitirse entre relativamente pocas manos, incluso si este cambio de poder se da con frecuencia, como ha ocurrido en años recientes. Esta noción de metaacuerdo se volvió útil para apreciar tendencias perdurables en las relaciones políticas en los cuatro países. Ejemplos de tales fenómenos duraderos incluyen la prolongada puja histórica por el control de los recursos naturales entre los jefes tribales y el gobierno central en Ghana; la recurrente lucha por el control político entre elites regionales en Bolivia, financiada por el recurso del subsuelo más lucrativo del momento; el persistente control centralizado de las rentas derivadas de recursos naturales en el Perú hasta la década pasada.

Esta observación plantea una pregunta de seguimiento: si ciertas características han sido tan resistentes al cambio, ¿a qué se debe ello? Las experiencias de

Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia sugieren que parte de la respuesta a esta pregunta puede tener que ver con la dependencia de los recursos naturales en sí misma. Primero, mediante la creación de significativas rentas reales, o de la posibilidad de ellas, precisamente el imaginario de la riqueza del subsuelo crea incentivos que alientan a las elites políticas y económicas a enfocarse en captar estas rentas, en lugar de buscar innovaciones económicas y políticas que podrían crear un nuevo valor. En segundo lugar, al producir geografías altamente disímiles de acumulación y desposesión, y crear incentivos para que regiones particulares incrementen su captación de rentas, la economía de los recursos naturales crea graves obstáculos a la construcción de coaliciones de base amplia que compartan un imaginario de desarrollo nacional (Watts, 2004a, 2004b). Las economías dependientes de los recursos naturales pueden tender a promover las escisiones políticas más que las alianzas.

Dicho esto, es importante no exagerar la idea de la continuidad subyacente y el cambio limitado. El surgimiento de poderosos actores, junto con cambios en las ideas fundacionales, «han» modificado elementos de los acuerdos políticos en cada uno de los cuatro países de maneras que «han» realizado la inclusión: súbditos coloniales «se han» convertido en ciudadanos con derechos y poder de voto en los cuatro países; el acceso al poder «se ha» vuelto de alguna manera menos determinado por la raza o lazos familiares; y «se han» incrementado grados de competencia entre elites económicas. En general, los acuerdos clientelistas competitivos han sido asociados con una expansión sostenida de derechos de ciudadanía, más que en el caso de los acuerdos de partido dominante/líder dominante. Los acuerdos clientelistas competitivos, aunque ciertamente no están libres de corrupción, se han caracterizado por niveles relativamente mayores de fiscalización política en el uso de las rentas derivadas de los recursos. En consecuencia, la naturaleza de los acuerdos ha tenido importantes implicancias para las relaciones entre economías dependientes de recursos y el carácter y grado de inclusión social. Allí donde la naturaleza de los acuerdos parece haber tenido menos efecto ha sido en la exitosa promoción de la diversificación económica y la reducción del peso de las rentas derivadas de recursos respecto a la economía nacional.

6.5 Un enfoque de acuerdos políticos para analizar la gobernanza de recursos naturales en la ‘larga duración’

Los recursos minerales e hidrocarburos son intensamente locales. Incluso cuando puede parecer que la frontera extractiva está en todas partes (especialmente cuando se le representa a través de mapas de licencias de exploración), sigue siendo cierto

que las cantidades comerciales de estos recursos están ubicadas en relativamente pocos lugares, y muchas de las consecuencias ambientales y sociales de su extracción se concentran en el espacio¹⁴. Al mismo tiempo, los recursos minerales han sido parte de las cadenas de valor internacionales que se han vuelto cada vez más globalizadas e integradas, al menos desde el saqueo ibérico de América Latina. Durante el último siglo, estos mercados de materias primas se han internacionalizado más aún, con precios establecidos globalmente, y con un rango cada vez más amplio de actores transnacionales interesados en asegurar el acceso a los recursos. Entre estas dos escalas, los recursos del subsuelo son también profundamente nacionales. Su mercantilización ha sido con frecuencia uno de los principales pilares (cuando no «el» pilar) de las economías nacionales, pues sirve como una fuente importante de ingresos fiscales y de divisas, y como un impulsor de la inversión nacional y la formación de elites a través de la captación de rentas. Los recursos del subsuelo también se han convertido con frecuencia en íconos nacionales. Las historias de identidades andinas no pueden narrarse sin referirse al oro y la plata, es evidente la centralidad de la minería y ahora del gas natural para el nacionalismo boliviano, y las «expectativas de modernidad» de Zambia (Ferguson, 1999) siguen girando alrededor del cobre. Y más allá de los países en los cuales hemos trabajado, el petróleo es parte de las identidades nacionales y subnacionales en Nigeria (Watts, 2004a), mientras que, en el Reino Unido, la huelga de los mineros en 1984-1985 fue profunda no solo porque el carbón era una materia prima valiosa que creaba empleos, sino también porque era parte de identidades nacionales y de clase.

Estas cualidades de los recursos del subsuelo tienen implicancias para temas dentro de cualquier discusión de la política de gobernanza de industrias extractivas y de acuerdos políticos en economías dependientes de los recursos naturales. Resumimos los argumentos clave que hemos formulado en este capítulo y a través de nuestros capítulos de países, con seis temas de significación especial: (a) la distinción entre acuerdos nacionales y acuerdo concentrados en políticas públicas sectoriales; (b) relaciones de escala al interior de los acuerdos políticos; (c) las implicancias de las rentas derivadas de los recursos naturales para los acuerdos; (d) la escala de inversión requerida para desarrollar depósitos de minerales e hidrocarburos; (e) el poder simbólico de los recursos del subsuelo; (f) la larga duración de la extracción de recursos. En los párrafos siguientes profundizamos en cada uno de estos temas.

¹⁴ Desde luego, muchas otras consecuencias llegan mucho más lejos: los efectos río abajo de derrames de petróleo o fallas en las pozas de relaves; los efectos climáticos de la combustión de hidro-

Aunque algunos enfoques (Hickey & Sen, 2016; Levy & Kelsall, 2016) distinguen entre el acuerdo político nacional general y acuerdos más específicos sobre dominios de políticas en particular (como educación, salud o protección social), esta distinción puede no ser siempre relevante para la extracción de recursos naturales. En aquellos casos en que los sectores minería, petróleo y gas sean centrales a la economía política nacional, la formación de identidad, y la constitución de actores políticos nacionales, puede no resultar útil implicar una aguda distinción entre el acuerdo político general y el dominio de políticas de recursos naturales. En lugar de ello, estos dos «espacios» pueden ser mutuamente constitutivos. Las experiencias históricas de Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia muestran precisamente cuán centrales han sido la minería y los hidrocarburos en los debates políticos nacionales. Durante extensos períodos en cada país, el «dominio de políticas» de la minería y los hidrocarburos ha sido «el» dominio político nacional clave.

En segundo lugar, las dimensiones local, nacional y global de la extracción de los recursos naturales también implican que un análisis de la política de gobernanza de la industria extractiva y de la constitución de los acuerdos políticos debe funcionar a través de escalas. La escala transnacional ingresa en la forma de capital de inversión y prácticas globales, compañías multinacionales, regulación global de mercados de materias primas, tendencias globales de precios, instituciones financieras internacionales, sociedad civil transnacional, y marcos globales ambientales y de derechos humanos. Del mismo modo, la naturaleza localizada de los minerales e hidrocarburos supone que su extracción lleva consistentemente a actores subnacionales hacia dinámicas nacionales e internacionales. Debido a que los actores locales tienen significativa influencia sobre la capacidad de las compañías y Estados para asegurar el acceso a estos recursos naturales, las elites nacionales e internacionales a menudo tienen que negociar con ellos y a veces deben incorporarlos a acuerdos políticos más amplios con el fin de poder extraer minerales e hidrocarburos. En tal sentido, la ubicación geográficamente específica de los recursos con frecuencia puede producir nuevas elites subnacionales con poder sustancial para influenciar el curso del desarrollo de la industria extractiva.

Una tercera característica especial de los recursos del subsuelo deriva de su capacidad para producir rentas significativas, especialmente durante períodos de auge de las materias primas. La combinación de «superrentas» relativamente fáciles de captar y el potencial poder de actores locales para restringir el acceso al

carburos; los efectos de gobernanza nacional de graves conflictos subnacionales sobre los recursos; etcétera.

subsuelo supone que la política que rodea la extracción de recursos puede ser particularmente propensa a la violencia y la corrupción. Adicionalmente, el potencial para captar tales rentas puede volver a estos recursos singularmente atractivos para actores que buscan llevar a cabo y financiar un amplio rango de otros proyectos políticos. A través de los capítulos 2 al 5 vimos diversos proyectos financiados por estos recursos. En Bolivia, el MAS incrementó la captación de rentas de hidrocarburos por parte del gobierno central para financiar la redistribución social de amplia base. Los jefes tradicionales en Ghana buscaron los medios para consolidar su autoridad territorial y política mediante las rentas derivadas de recursos naturales. Los ingresos provenientes del cobre fueron el elemento central del proyecto nacionalista poscolonial en Zambia, mientras que en el Perú el desarrollo del sector minero fue crucial para el intento de establecer el orden político en la sierra por parte de diferentes gobiernos posconflicto interno. De este modo, la política de la gobernanza de la industria extractiva es también la política de los mecanismos centrales de financiamiento para las estrategias explícitamente políticas e ideológicas de las elites de diversos tipos. El análisis de los acuerdos políticos, con su enfoque en la estrategia de elite en relación con las «facciones excluidas», resulta particularmente útil para visibilizar estos tipos de relación.

Cuarto, y relacionado con el punto anterior, los proyectos de gran escala para la extracción de recursos naturales típicamente requieren sustanciales inversiones iniciales, que luego se convierten en capital inmóvil. El mismo criterio aplica a muchos proyectos de infraestructura que a menudo acompañan la extracción de recursos, como represas, puertos, caminos para el paso de camiones, y ferrocarriles. Tales inversiones requieren un significativo «compromiso creíble» por parte del gobierno (Sen, 2013) que brinde a los inversionistas la seguridad financiera, legal y física que exigen para proceder con estos proyectos. Con el fin de comprometerse con inversiones de tal escala, las compañías buscan exoneraciones o reducciones tributarias, así como seguridad legal y contractual. Como el carácter fijo de las inversiones las hace más vulnerables a la expropiación y a las exigencias de protestas localizadas y conflicto social, los inversionistas también buscan seguridad física y jurídica por parte del Estado, lo cual puede traducirse en garantías de que se hará uso de la fuerza pública contra las protestas, y demandas de excepciones y garantías legales. En el caso de los hidrocarburos, la escala de inversiones necesarias también convierte a este sector en uno dominado por dueños de capital a gran escala. En consecuencia, el sector se caracteriza por asimetrías de poder, conocimiento y pericias que a menudo solo pueden compensarse (aunque parcialmente) mediante el conflicto social, el debate público o entidades regulatorias

compensatorias relativamente autónomas dentro del Estado. La excepción a este patrón lo constituye el caso de la MAPE —una actividad cuya geografía está en sí relacionada con la naturaleza de los depósitos de minerales, solo algunos de los cuales son accesibles a la MAPE—. De estas maneras diferenciadas, las materialidades de la mina, pozo, ducto o depósito del recurso tienen implicancias en la política de recursos y llevan a las elites económicas y políticas a establecer acuerdos que pueden ser resilientes ante las protestas populares. El análisis de acuerdos políticos resulta útil para calificar algunos de los sentimientos más esperanzadores y populistas que pueden subyacer a estudios enfocados únicamente en la resistencia a nivel de base, en tanto sitúa el *holding power* de los movimientos cívicos en relación con estos otros actores en el acuerdo y en relación con la coalición gobernante.

En quinto lugar, la significación simbólica de los recursos del subsuelo supone que las «ideas» asumen potencial poder de causalidad. La implicancia es que la naturaleza del acuerdo político debe ser entendida no solo en términos de intereses, sino también de la política de las ideas, algunas de las cuales tienen considerable valencia política y una capacidad de activar la resistencia (Hall, 2010; Hickey, 2013; Hickey, Sen & Bukenya, 2015). En los cuatro países, el «populismo de recursos» y la «justicia» han sido y siguen siendo importantes ideas que han afectado la gobernanza de los recursos naturales y la movilización social. En los casos específicos del Perú y Bolivia, las ideas que rodean los derechos de los pueblos indígenas a la consulta también han influenciado negociaciones sobre inversiones en minería e hidrocarburos. La significación cultural y la resonancia histórica de estas ideas —y el grado en que son activadas por actores que no obtienen una ganancia obvia de ellas— sugiere que este es claramente un caso en el cual las ideas no pueden reducirse a intereses, y que tendrán un efecto causal sobre la constitución de acuerdos y los arreglos de gobernanza buscados a través de esos acuerdos. La política de gobernanza de la industria extractiva es una clara ilustración de la afirmación de Hall, según la cual «la política de las ideas es intrínseca, antes que epifenoménica, a los procesos de formación de coaliciones que apuntalan el cambio institucional» (2010, p. 212).

Finalmente, la perspectiva de ‘larga duración’ emprendida en este proyecto complica algunos de los marcos de categorías empleados en la reflexión sobre acuerdos políticos. En particular, la distinción entre formas de acuerdos clientelista competitivo/líder-partido dominante pierde parte de su carácter persuasivo (*cf.* Khan, 2010; Levy & Walton, 2013). El clientelismo competitivo se refiere a sistemas en los cuales las elites tienen que competir con sus partidarios para con-

quistar o mantenerse en el poder, en contraste con un sistema de líder dominante/partido dominante, en el cual las elites pueden ejercer el poder relativamente sin oposición (Levy & Walton, 2013; Levy, 2014). Como mínimo, nuestro análisis hace que la distinción entre dos tipos de acuerdo parezca descriptiva, antes que explicativa, en tanto plantea la interrogante respecto a por qué emergen uno u otro tipo de acuerdo. Mientras algunos sostienen que el propósito de la teoría de acuerdos políticos es precisamente entender cómo formas particulares de relaciones «acordadas» afectan procesos y resultados de desarrollo, observar la política en la ‘larga duración’ demanda una explicación de cómo y por qué los acuerdos cambian, y hasta qué punto estos cambios están relacionados con las dinámicas del desarrollo.

En los análisis de país contenidos en los capítulos 2 al 5, una perspectiva de ‘larga duración’ también nos permitió trazar un mapa para apreciar más explícitamente el surgimiento y desaparición de diferentes actores políticos como un medio para explicar cómo surgieron ciertos períodos de gobierno. En este aspecto, el enfoque histórico de largo plazo de esta investigación se ha apoyado más en el énfasis planteado por Khan (2010) respecto a entender cómo se negocian los límites de la exclusión horizontal y vertical, y las implicancias de estos límites para las maneras en las cuales las coaliciones dominantes se forman y se desbaratan, y cómo los recursos son controlados y administrados. Los análisis de país también han aclarado la importancia de entender los procesos que explican cómo ciertos actores adquieren o pierden *holding power*¹⁵ de maneras que influyen sus posiciones dentro de un acuerdo político. En particular, la materialidad del recurso, los vínculos transnacionales y ciertas ideas fueron cada una, a menudo, elementos centrales de estas relaciones de poder relativo, como lo fueron también los patrones de acumulación y despojo desatados por acuerdos políticos previos.

Asumir una perspectiva de más largo plazo ha ayudado a prevenir la asociación de acuerdos con regímenes. Dicho de otra manera, la mayoría de los acuerdos duró mucho más tiempo que los gobiernos. En el caso del Perú, por ejemplo, se identificaron apenas tres períodos de acuerdos entre 1895 y 2016, pese a que, tal como lo señalamos en la introducción al capítulo 2, «el país ha tenido 12 constituciones y más de 100 gobiernos [desde su independencia en 1821], mientras que su sistema económico ha recorrido todo el espectro desde el liberalismo extremo hasta el estatismo, y viceversa». Estos acuerdos están asociados, cronológicamen-

¹⁵ La noción de Khan sobre *holding power* se refiere al poder de los actores de mantener sus posiciones y ofrecer resistencia ante la capacidad de otros actores de imponer sus intereses.

te, con períodos de: gobierno oligárquico y dominación del capital extranjero; estatismo y cambio social acelerado; y neoliberalismo, caracterizado tanto por el autoritarismo competitivo como por la democracia multipartidaria. Estas lecturas de largo plazo de los acuerdos ponen en claro que ciertos pactos de elite asociados con ideas organizadoras clave (por ejemplo, dominio del capital extranjero, neoliberalismo, recorte de derechos ciudadanos) persisten más allá de los gobiernos específicos. De este modo, aunque las cosas parecen cambiar de gobierno en gobierno, ello no debe distraer la atención de la persistencia de metaacuerdos, que son mucho más estables en el transcurso del tiempo e involucran elites similares e ideas fundacionales.

6.6 Palabras finales

Los acuerdos políticos y la extracción de recursos naturales existen en una relación de mutua constitución de la cual no hay escape posible. La naturaleza del acuerdo político tiene una influencia significativa sobre la gobernanza de las industrias extractivas, y sobre cómo se entiende su papel en el desarrollo nacional y local. El acuerdo define aquellas elites cuyos intereses tendrán la mayor influencia sobre la extracción de recursos, pero también las relaciones de incorporación y clientelismo que las elites deben financiar mediante el uso de rentas derivadas de los recursos con el fin de mantener el acuerdo. A la inversa, la existencia de significativos recursos del subsuelo que son capaces de generar considerables rentas define el terreno sobre el cual se constituyen, negocian y disputan los acuerdos. En cierto sentido, estas rentas derivadas de los recursos se convierten en una de las principales historias en el pueblo, un eje narrativo alrededor del cual giran los actores políticos en su intento por captar dichas rentas, ya sea para ganancia personal o para financiar visiones particulares de la sociedad. Ello no significa que los recursos naturales o las rentas derivadas de estos recursos definan la verdadera naturaleza del acuerdo —existe mucho margen para la creatividad y el cambio; sin embargo, «sí» significa que cualesquiera sean las innovaciones políticas que puedan surgir en tales procesos de cambio, estas nunca podrán zafarse de los incentivos e ideas generados por la riqueza de los recursos naturales.

Las ideas y la materialidad revisten importancia crítica para generar nuevos actores políticos. En la política de los recursos naturales, gran parte de la movilización y acumulación de intereses y motivaciones gira en torno a ideas que articulan movimientos, y también sobre las oportunidades y fracasos compartidos, tanto reales como percibidos, los cuales se derivan de la naturaleza material y ubicación geográfica del recurso en cuestión. Asimismo, las ideas resultan crí-

ticas porque enmarcan debates e imponen los límites de lo imaginable: por ello, pueden restringir la acción y la imaginación políticas al mismo tiempo que se convierten en objetivo de las acciones que buscan cuestionar y reencuadrar estas ideas dominantes.

Y finalmente, para los cuatro países en los cuales hemos trabajado, factores transnacionales han sido elementos centrales para la política de gobernanza de recursos naturales desde épocas coloniales. La valoración global del oro, cobre, estaño, plata e hidrocarburos (los principales recursos que hemos discutido) ha sido el factor primordial en determinar que los subsuelos de estos cuatro países se han incorporado a los circuitos globales de las finanzas. Con estas valoraciones han venido demandas, exploradores e intereses transnacionales, tanto en tiempos coloniales como en el presente. Es imposible entender la naturaleza de la política de los recursos nacionales en ausencia de una revisión de estos actores y factores globales.

Sin importar si uno encuentra útil o no la terminología de los acuerdos políticos, las largas historias de Bolivia, Ghana, el Perú y Zambia dejan en claro que la gestión de pactos, la disputa, la negociación y la violencia han sido parte integral de la gobernanza de la extracción de los recursos naturales. Nunca se ha llegado y nunca se llegará a un entendimiento colectivo nacional sobre lo que constituye una «buena» gobernanza de recursos naturales; solo existe apenas un grado de equilibrio («acuerdo») entre consentimiento, discrepancia e imposición. Del mismo modo, rara vez existe, si acaso alguna vez ha habido, una coincidencia colectiva cabal sobre el tipo de «desarrollo inclusivo» hacia el cual debe orientarse esta «buena» gobernanza de recursos. Algunas voces, algunos intereses y algunas ideas son siempre más excluidos y menos poderosos que otros. Analíticamente, lo que importa es entender cómo ciertas voces, intereses e ideas ascienden en la gobernanza de recursos y cómo pueden consolidar su ascenso. Políticamente, lo que importa es emplear tal análisis para procurar el equilibrio de poder, intereses e ideas que busca el actor en cuestión. Al menos en los países estudiados aquí, la gobernanza de recursos nunca fue simplemente una cuestión de arreglar las instituciones. Esta cuestión siempre ha sido solamente parte de una estrategia política que, a su vez, tiene sus propios efectos políticos.

Referencias

- 40-year dev't plan will be legally binding but flexible-Kwesi Botchwey. (10 de agosto de 2015). *Joy Online*. Recuperado de <http://www.myjoyonline.com/news/2015/August-10th/40-year-devt-plan-will-be-legally-binding-but-flexible-kwesi-botchwey.php>
- Abdulai, A.-G. (2012). *State elites and the politics of regional inequality in Ghana* (tesis de doctorado inédita). Universidad de Mánchester, Mánchester, Inglaterra.
- Abdulai, A.-G. (2017). The political economy of regional inequality in Ghana: Do political settlements matter? *European Journal of Development Research*, 29(1), 213-229.
- Abdulai, A.-G., & Hickey, S. (2016). The politics of development under competitive clientelism: insights from Ghana's education sector. *African Affairs*, 115(458), 44-72.
- Abdulai, A.-G., & Hulme, D. (2015). The politics of regional inequality in Ghana: state elites, donors and PRSPs. *Development Policy Review*, 33(5), 529-553.
- Abusada, R., Du Bois, F., Morón, E., & Valderrama, J. (2000). *La reforma incompleta*. Lima: Instituto Peruano de Economía, Universidad del Pacífico (UP).
- Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Nueva York: Crown.
- Acemoğlu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91, 1369-1401.
- Acemoğlu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1231-1294.
- Acheampong, J. (14 de abril de 2015). Small-scale gold exports on the rise. *Graphic online*. Recuperado de <https://www.graphic.com.gh/business/business-news/small-scale-gold-exports-on-the-rise.html>
- Addy, S. N. (1998). Ghana: revival of the mineral sector. *Resources Policy*, 24(4), 229-239.
- Afryie, K., Ganle, J. K., & Adomako A. A. (2016). The good in evil: a discourse analysis of the gamlasey industry in Ghana. *Oxford Development Studies*, 44(4), 493-508.

- Akabzaa, T. (2009). Mining in Ghana: implications for national economic development and poverty reduction. En Campbell, B. (Ed.), *Mining and development in Africa* (pp. 25-65). Montreal: Pluto Publishers.
- Akabzaa, T., & Darimani, A. (2001). *A study of impacts of mining sector investment in Ghana on mining communities*. Acra: Structural Adjustment Participatory Review Initiative on Ghana (SAPRI).
- Amanor, K. S. (2008). The changing face of customary land tenure. En Ubink, J. M. y Amanor, K. S. (Eds.), *Contesting land and custom in Ghana: state, chief and the citizen* (pp. 55-81). Ámsterdam: Leiden University Press.
- Amanor, K. S. (2009). Securing land rights in Ghana. En Ubink, J. M., Hoekema, A. J. y Assies, W. J. (Eds.), *Legalising land rights: local practices, state responses and tenure security in Africa, Asia and Latin America* (pp. 97-131). Ámsterdam: Leiden University Press.
- Amnistía Internacional. (2014). *Peru: five years on from Bagua violence and still no justice for victims*. Lima: Autor.
- Anin, T. E. (1994). *Gold in Ghana* (4a ed.). Acra: Selwyn Publishers.
- Aporte por regulación: OEFA gana nuevo proceso a minera (21 de julio de 2015). *La República*. Recuperado de <http://larepublica.pe/impresa/economia/16893-aporte-por-regulacion-oefta-gana-nuevo-proceso-minera>
- Arellano-Yanguas, J. (2008). *A thoroughly modern resource curse? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru*. Documento de trabajo N° 300. Brighton, RU: IDS.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Arellano-Yanguas, J. (2014). *Industrias extractivas, descentralización y desarrollo local: economía política de políticas fiscales y redistributivas en Perú y Bolivia*. Reporte Anual de Industrias Extractivas II. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Arellano-Yanguas, J. (2016). Mining policies in Humala's Peru. A patchwork of improvised nationalism and corporate interests. En Haslam, P. A. y Heidrich P. (Eds.), *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism* (pp. 174-190). New York: Routledge.
- Arhin, K. (1967). The financing of the Ashanti expansion (1700-1820). *Africa*, 37(3), 283-291.
- Arhin, K. (1978). Gold-mining and trading among the Ashanti of Ghana. *Journal des africanistes*, 48(1), 89-100.
- Armstrong, A. T. (2008). *Gold strike in the bread basket: indigenous livelihoods, the World Bank, and territorial restructuring in Western Ghana*. Informe de desarrollo N° 18. Oakland, CA: Institute for Food and Development Policy.
- Aryee, B. N. A. (2001). Ghana's mining sector: its contribution to the national economy. *Resources Policy*, 27, 61-75.
- Aryee, B. N. A. (2014). Recent trends and developments in Ghana's mining fiscal regime [presentación en PowerPoint]. En *Taller para funcionarios públicos de ECOWAS sobre*

- la implementación de la visión africana sobre minería (AMV) y las políticas de desarrollo de minerales de ECOWAS (EMDP)*, 3-4 de noviembre, Acra, Ghana.
- Aryeetey, E., & McKay, A. (2007). Ghana: the challenge of translating sustained growth into poverty reduction. En Besley, T. y Cord L. J. (Eds.), *Delivering on the promise of pro-poor growth: insights and lessons from country experiences* (pp. 147-168). Nueva York y Washington D.C.: Palgrave Macmillan y Banco Mundial.
- Asante, E. P. (2016). *Pathways to inclusive development in Ghana: oil, subnational-national power relations and ideas* (tesis de doctorado). Facultad de Humanidades, Universidad de Mánchester, Mánchester, Inglaterra.
- Assies, W. (2004). Bolivia: A gasified democracy. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos del Caribe*, 76, 25-43.
- Aste, J. (1986). *Minería peruana: empresas estatales y generación de divisas, 1970-1984*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Aterkyi II, O. K. (15 de enero de 2007). *Statement on behalf of the traditional authorities in Ghana through the National House of Chiefs for successful implementation of the EITI*. Acra: GHEITI. Recuperado de http://www.gheiti.gov.gh/site/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=16:statement-of-behalf-of-traditional-authorities-in-ghana-through-national-house-of-chiefs&id=11:speeches&Itemid=54&start=40
- Atta-Quayson, A. (2012). *Analysis: Can government of Ghana implement proposed mining taxes?* Recuperado de <https://www.ghanabusinessnews.com/2012/01/31/cangovernment-of-ghana-implement-proposed-mining-taxes/>
- Aubynn, A. (2009). Sustainable solution or a marriage of inconvenience? The coexistence of large-scale mining and artisanal and small-scale mining on the Abosso Goldfields concession in Western Ghana. *Resources Policy*, 34(1), 64-70.
- Austin, D. (1964). *Politics in Ghana, 1946-1960*. Londres: Oxford University Press.
- Auty, R. (1993). *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres: Routledge.
- Ayee, J., Søreide, T., Shukla, G. P., & Le, T. M. (2011). *Political economy of the mining sector in Ghana*. Documento de trabajo N° 5730. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bakker, K., & Bridge, G. (2006). Material worlds? Resource geographies and the matter of nature. *Progress in Human Geography*, 30(1), 5-27.
- Baldwin, K. (2014). When politicians cede control of resources: land, chiefs and coalition-building in Africa. *Comparative Politics*, 46(3), 253-271.
- Ballantyne, J. (1976). *The Political Economy of Peruvian Gran Minería* (tesis de doctorado). Universidad Cornell. Ann Harbor, MI, Estados Unidos.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2016). *Series estadísticas*. Recuperado de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2017). *Series estadísticas*. Recuperado de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/buscar/>
- Banco Mundial. (1992). *Strategy for African mining*. Documento técnico N° 181. Washington D.C.: Autor.

- Banco Mundial. (2003). *Project Performance Assessment Report, Ghana: Mining Sector Rehabilitation Project (Credit 1921-GH) and Mining Sector Development and Environment Project (Credit 2743-GH)*. Washington D.C.: Autor.
- Banco Mundial. (2005). *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. Unidad de Gestión del País-Perú Desarrollo Ambiental y Social Sostenible Región Latinoamérica y El Caribe*. Washington D.C.: Autor.
- Banco Mundial. (2008). *International Development Association programme document for a proposed credit in the amount of SDR8.2 Million (SS\$13 million equivalent) to the Republic of Ghana for a natural resources and environmental governance first development policy operation*. Informe N° 42787-GH. Washington D.C.: Autor.
- Banco Mundial. (30 de noviembre de 2009). *Economy-wide impact of oil discovery in Ghana*. Informe N° 47321-GH. Washington D.C.: Autor.
- Banco Mundial. (2013). *Project performance assessment report: Ghana Land Administration Project*. Informe N° 75084. Washington D.C.: Autor.
- Banco Mundial. (2016a). *Gasto público en educación, total (% del PIB)*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
- Banco Mundial. (2016b). *World development indicators: Peru*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/country/peru>
- Banco Mundial. (2017). *The World Bank in Peru: overview*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/country/peru/overview>
- Bansah, K. J., Yalley, A. B., & Dumakor-Dupey, N. (2016). The hazardous nature of small-scale underground mining in Ghana. *Journal of Sustainable Mining*, 15(1), 8-25.
- Barandiarán Gómez, A. (2008). *Análisis de la institucionalidad ambiental en los decretos legislativos de la implementación del TLC Perú-EE.UU.* Lima: CEPES y CooperAcción.
- Barragán, R. (2008). Oppressed or privileged regions? Some historical reflections on the use of state resources. En Crabtree, J. y Whitehead, L. (Eds.), *Unresolved tensions: Bolivia past and present* (pp. 83-104). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Barrera-Hernández, L. (12 de junio de 2009). Peruvian indigenous land conflict explained. *Americas Quarterly*. Recuperado de <https://www.americasquarterly.org/peruvian-protests-explained>
- Bebbington, A. (Ed.). (2012). *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*. Londres: Routledge.
- Bebbington, A. (2013a). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP.
- Bebbington, A. (2013b). *Natural resource extraction and the possibilities of inclusive development: politics across space and time*. Documento de trabajo N° 21. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Bebbington, A. (2015). Governing natural resources for inclusive development. En Hickey, S., Sen, K. y Bukenya, B. (Eds.), *The politics of inclusive development: Interrogating the evidence* (pp. 86-115). Oxford: Oxford University Press.
- Bebbington, A., Arond, E., & Dammert, J. (2017). Explaining diverse national responses to the extractive industries transparency initiative in the Andes: What sort of politics matters? *Extractive Industries and Society*, 4(4), 833-841.

- Bebbington, A., & Bury, J. (Eds.). (2013). *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil and gas in Latin America*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Bebbington, A. & Hinojosa, L. (2007). Conclusiones: minería, neoliberalización y reterritorialización en el desarrollo rural. En Bebbington, A. (Ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales* (pp. 281-313). Lima: IEP.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Humphreys Bebbington, D., Burneo, M. L., & Warnars, X. (2008). Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Development and Change*, 39(6), 887-914.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Lingán, J., Muñoz, J. P., & Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. *World Development*, 36(12), 2888-2905.
- Bebbington, A., Scurrah, M., & Chaparro, A. (2014). El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neo-extractivista: seis hipótesis sobre el (no-) cambio institucional. *Debate Agrario*, 46, 29-50.
- Becker, D. (1983). *The new bourgeoisie and the limits of dependency: Mining, class and power in «revolutionary» Peru*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Berdegú, J., Bebbington, A., & Escobar, J. (2015). Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions and coalitions. *World Development*, 73, 1-10.
- Berry, S. (2008). Ancestral property: Land, politics and «the deeds of the ancestors» in Ghana and Côte d'Ivoire. En Ubink, J. M. y Amanor, K. S. (Eds.), *Contesting land and custom in Ghana: State, chief and the citizen* (pp. 27-53). Ámsterdam: Leiden University Press.
- Bielich, C. (2009). *La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e IEP. Recuperado de <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt155.pdf>
- Blaser, M. (2010). *Storytelling globalization from the Chaco and beyond*. Durham, NC: Duke University Press.
- Bloch, R., & Owusu, G. (2012). Linkages in Ghana's gold mining industry: challenging the enclave thesis. *Resources Policy*, 37(4), 434-442.
- Boakye, D., Dessus, S., Foday, Y., & Oppong, F. (2012). *Investing the mineral wealth in development assets: Ghana, Liberia and Sierra Leone*. Documento de trabajo. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Boampong, O. (2012). *Ghana's golden opportunity: a district struggles with striking it rich*. Nueva York: Revenue Watch Institute.
- Bob-Milliar, G. M. (2012). Political party activism in Ghana: factors influencing the decision of the politically active to join a political party. *Democratization*, 19(4), 668-689.
- Boix, C. (2008). Spain: Development, democracy, and equity. En Bebbington, A., Dani, A., De Haan, A. y Walton, M. (Eds.), *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps* (pp. 217-244). Washington D.C.: Banco Mundial.

- Booth, D. (2015). What next for political settlements theory and African development? En *ESID Synthesis Workshop*. Taller celebrado en la Dunford House, Midford, RU, 8-11 de noviembre.
- Bornschneggl, T. (2017). *Three snapshots into complexity. A political ecological analysis of the regulatory enforcement of environmental laws in the oil and gas sector in Ecuador* (tesis de doctorado). Facultad de Geografía, Universidad Clark, Worcester, MA.
- Brautigam, D., & Gallagher, K. (2014). Bartering globalization: China's commodity-backed finance in Africa and Latin America. *Global Policy*, 5(3), 346-352.
- Bridge, G. (2004). Contested terrain: mining and the environment. *Annual Review of Environment and Resources*, 29, 205-259.
- Brown, K. (2012). *A history of mining in Latin America: from the colonial era to the present*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press.
- Brunnschweiler, C., & Bulte, E. (2 de mayo de 2008). Linking natural resources to slow growth and more conflict. *Science*, 320(5876), 616-617.
- Burga, M., & Galindo, A. F. (1979). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática: oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Rikchay Perú.
- Bury, J. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 37(2), 221-239. <https://doi.org/10.1068/a371>
- Bury, J. (2011). Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca. En Bebbington A. (Ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales*. Lima: IEP.
- Bush, R. (2009). «Soon there will be no-one left to take the corpses to the morgue»: accumulation and abjection in Ghana's mining communities. *Resources Policy*, 34, 57-63.
- Bush, R. (2010). Mining and improvement: Beyond foreign direct investment? En Hilson, G. (Ed.), *Enclaves of wealth and hinterlands of discontent: Foreign mining companies in Africa's development* (pp. 102-216). Acra: TWN-Africa.
- Cámara de Minería de Ghana. (2013). *Performance of the mining industry in 2012*. Acra: Autor.
- Cámara de Minería de Ghana. (2016). *The Ghana Chamber of Mines Factoid 2015*. Acra: Autor.
- Cámara de Minería de Ghana & ICMM. (2015). *Mining in Ghana - What future can we expect?* Acra: Autor.
- Cameron, M. (1997). Political and economic origins of regime change: the eighteenth brumaire of Alberto Fujimori. En Cameron, M. y Mauceri, P. (Eds.), *The Peruvian labyrinth: polity, society, economy* (pp. 37-69). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Campbell, B. (1998). Liberalisation, deregulation, state promoted investment: Canadian mining interests in Africa. *Minerals and Energy-Raw Materials Report*, 13(4), 14-34.
- Cano, Á. (2015a). *Minería artesanal y en pequeña escala: explorando los vínculos entre la política nacional y el desarrollo inclusivo*. Borrador de trabajo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

- Cano, Á. (2015b). *Small-scale curse or possibility of inclusive development? Researching the politics of artisanal, informal and illegal mining in Peru (1930-2015)* (mimeografía). Lima: Universidad del Pacífico.
- Capriles Villazón, O. (1977). *Historia de la minería boliviana*. La Paz: Banco Minero de Bolivia.
- Carson, M., Cottrell, S., Dickman, J., Gummerson, E., Yanliang, T. L., Noriko, M., Catarina, T., & Uregian, T. C. (2005). *Managing mineral resources through public-private partnerships: mitigating conflict in Ghanaian gold mining*. Princeton, NJ: Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales, Universidad de Princeton.
- Castro, J. F., Yamada, G., & Oviedo, N. (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: el rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad*. Documento de trabajo. Lima: CIUP.
- Centro de Documentación e Información Bolivia. (2013). *Minería en Bolivia* [diapositivas en PowerPoint]. Recuperado de http://www.somossur.net/documentos/Mineria_Bolivia_CEDIB2013.pdf
- Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). (2014). *Reporte Anual de Industrias Extractivas II*. La Paz: Autor.
- Charpentier, S., & Hidalgo, J. (1999). *Las Políticas Ambientales en el Perú*. Lima: Agenda Perú.
- Chazan, N. (1982). Ethnicity and politics in Ghana. *Political Science Quarterly*, 97(3), 461-485.
- Cheelo, K. H. (2008). *Behind the economic figures: large-scale mining and rural poverty reduction in Zambia, the case of Kansanshi Copper Mine in Solwezi* (tesis de maestría). Universidad Massey, Palmerston Norte, Nueva Zelanda.
- Chong, A., Galdo, J., & Saavedra, J. (2007). *Informality and productivity in the labor market: Peru 1986-2001. Research Department Working Paper Series*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CHRAJ [Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa]. (2008). *The state of human rights in mining communities in Ghana*. Acra: DPI Print Ltd.
- Cleaves, P., & Scurrah, M. (1980). *Agriculture, bureaucracy, and military government in Peru*. Ítaca, NY: Cornell University Press.
- Coalición Nacional sobre Minería. (21 de noviembre de 2011). *Statement by National Coalition on Mining on 2012 Budget: Proceed with further reforms in the mining sector*. Acra: Autor.
- Coffey International Development. (2011). *Political economy of Ghana and thematic strategy development for STAR-Ghana. Inception Report for DFID STAR-Ghana*. Acra: DfID Ghana.
- Collier, D. (Ed.). (1979). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Collier, P., Hoeffler, A., & Rohner, D. (2009). Beyond greed and grievance: feasibility and civil war. *Oxford Economic Papers*, 61, 1-27.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe final*. Lima: Autor.
- Comisión Nacional de Planeamiento del Desarrollo. (2017). *Budgets (National)*. *NDPC*. Recuperado de <http://www.ndpc.gov.gh/downloads/8/>

- Conaghan, C., & Malloy, J. (1994). *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pitt Latin American Series. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conrad, R. F. (2014). Mineral taxation in Zambia. En Adam, C. S., Collier, P. y Gondwe, M. (Eds.), *Zambia: building prosperity from mineral wealth* (pp. 82-109). Oxford: Oxford University Press.
- Contreras, C., & Cueto, M. (2009). *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP.
- Contreras, M. (1993). The Bolivian tin mining industry in the first half of the twentieth century. En Institute of Latin American Studies (ILAS), *Research Papers* (p. 32). Londres: Universidad de Londres.
- Cooper, F., Isaacman, A., Mallon, F., Roseberry, W., & Stern, S. (1993). *Confronting historical paradigms: peasants, labor, and the capitalist world system in Africa and Latin America*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Cord, L., Genoni, M. E., & Castelan, C. R. (2015). *Shared prosperity and poverty eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cotler, J. (1995). Political parties and the problems of democratic consolidation in Peru. En Mainwaring, S. y Scully, T. R. (Eds.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America* (pp. 323-353). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Coumans, C. (2011). Occupying spaces created by conflict: anthropologists, development NGOs, responsible investment, and mining. *Current Anthropology*, 52, S29-S40.
- Crabtree, J. (Ed.). (2011). *Fractured politics: Peruvian democracy past and present*. Londres: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Crabtree, J., & Whitehead, L. (Eds.). (2008). *Unresolved tensions: Bolivia past and present*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Craig, J. R. (1999). *State Enterprise and Privatisation in Zambia, 1968-1998* (tesis de doctorado). Universidad de Leeds, Reino Unido.
- Crawford, G., & Botchwey, G. (9 de febrero de 2017). Conflict, collusion and corruption in small-scale gold mining: Chinese miners and the state in Ghana. *Commonwealth and Comparative Politics*, 1-28. doi: 10.1080/14662043.2017.1283479
- Crook, R. (2005). The role of traditional institutions in political change and development. *CDD/ODI Policy Brief*, 4. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1967.pdf>
- Cuba, N., Bebbington, A., Rogan, J., & Millones, M. (2014). Extractive industries, livelihoods and natural resource competition: mapping overlapping claims in Peru and Ghana. *Applied Geography*, 54, 250-261.
- Daily Graphic. (19 de octubre de 2016). Obuasi: Galamsey operators on rampage. Recuperado de <http://www.graphic.com.gh/news/general-news/obuasi-galamsey-operatorsonrampage.html>
- Daily Guide. (7 de junio de 2013). NPP scribe blasts Mahama over galamsey. Recuperado de <https://www.modernghana.com/news/467577/2122/npp-scribe-blasts-mahamaovergalamsey.html>
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America: the experts running government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dargent, E., & Muñoz, P. (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268.
- Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., & Ulfe, E. M. (Eds.). (2017). *Resource booms and institutional pathways: the case of the extractive industry in Peru*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Davis, G. A. (1995). Learning to love the Dutch disease: Evidence from the mineral economies. *World Development*, 23(10), 1765-1779.
- Davis, G. A. (2009). Extractive economies, growth and the poor. En Richards, J. P. (Ed.), *Mining, society and a sustainable world* (pp. 37-60). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Davis, G. A., & Tilton, J. (2005). The resource curse. *Natural Resources Forum*, 29(3), 233-242.
- De Echave, J., & Diez, A. (2013). *Más allá de Conga*. Lima: RedGE, CooperAcción.
- De la Cadena, M. (2015). *Earth beings: ecologies of practice across Andean worlds*. Durham, NC: Duke University Press.
- Debrah, E. (2013). Alleviating poverty in Ghana: the case of Livelihood Empowerment against Poverty (LEAP). *Africa Today*, 59(4), 41-67.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Reportes mensuales conflictos sociales, 2005-2016*. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>
- Dell, M. (2010). The persistent effects of mita. *Econometrica*, 78, 1863-1903.
- Descola, P. (1996). *La Selva culta: simbolismo y praxis en la ecología de los Achuar*. Quito: Abya Yala.
- Deústua, J. (1995). «*Campesino, el patrón no comerá más de tu pobreza!*». *Economía, mercado y campesinos en los Andes: el caso de la minería peruana en el siglo XIX*. Documento de Trabajo N° 70, Serie Historia 13. Lima: IEP.
- Di John, J. (2010). *The political economy of taxation and state resilience in Zambia since 1990*. Recuperado de <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP842.pdf>
- Di John, J., & Putzel, J. (2009). *Political settlements*. Documentos temáticos. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre. Recuperado de <http://core.ac.uk/download/files/119/103642.pdf>
- Dickens, T. (2010). Legalising «*galamsey*» in Ghana. *Ghana Web*. Recuperado de <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Legalising-Galamsey-in-Ghana-180922>
- Donkor, K. (1997). *Structural adjustment and mass poverty in Ghana*. Londres: Ashgate.
- Dore, E. (1986). *Acumulación y crisis en la minería peruana, 1900-1977*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).
- Dumett, R. E. (1998). *El Dorado in West Africa: the gold-mining frontier, African Labor, and colonial capitalism on the Gold Coast, 1875-1900*. Athens, OH: Heinemann.
- Dunkerley, J. (2007). Evo Morales, the «two Bolivias» and the third Bolivian revolution. *Journal of Latin American Studies*, 39(1), 133-66.
- Eifert, B., Gelb, A., & Talloth, N. (2003). The political economy of fiscal policy and economic management in oil-exporting countries. En Davis, J. M., Ossowski, R. y

- Fedelino, A. (Eds.), *Fiscal policy formulation and implementation in oil producing countries* (pp. 82-122). Washington D.C.: FMI.
- Englund, H. (Ed.). (2002). *A democracy of chameleons: politics and culture in the New Malawi*. Zomba: Kachere Books.
- Espinoza Morales, J. (2010). *Minería boliviana: su realidad*. La Paz: Plural.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Excesiva regulación y altos impuestos gravan ingreso al sector formal en Perú. (19 de octubre de 2014). *Gestión*. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/excesiva-regulacion-y-altos-impuestos-gravan-ingreso-al-sector-formal-peru-2111487>
- Exigen a Tribunal Constitucional responder demanda contra Ley 30230. (22 de julio de 2015). *Servindi*. Recuperado de <http://www.servindi.org/actualidad/135812>
- EY. (2014). *Peru's mining and metals investment guide 2014/2015*. Lima: Autor.
- EY. (2017). *Peru's mining and metals investment guide 2017/2018*. Lima: Autor.
- Faguet, J.-P. (2012). *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Farthing, L., & Kohl, B. (2005). Conflicting agendas: the politics of development aid in drug-producing areas. *Development Policy Review*, 23, 183-98.
- Farthing, L., & Kohl, B. (2014). *Evo's Bolivia: continuity and change*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Ferguson, J. (1999). *Expectations of modernity: myths and meanings of urban life on the Zambian Copperbelt*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ferguson, J. (2006). *Global shadows: Africa in the neoliberal order*. Durham, NC: Duke University Press.
- Finnemore, M. (1997). Redefining development at the World Bank. En Cooper, F. y Packard, R. (Eds.), *International development and the social sciences* (pp. 203-227). Berkeley, CA: University of California Press.
- Fitzgerald, E. V. K. (1979). *La economía política del Perú. 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima: IEP.
- Fort, R, Remy, M. I., & Paredes, H. (2015). *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú? Aportes para el debate y propuesta de implementación*. Lima: Grade.
- Fox, L., Hoffman, B., Anyimadu, A., & Keshishian, M. (2011). *Ghana democracy and governance assessment*. Reporte final. Acra: USAID/Ghana. Recuperado de <https://democracyinternational.com/media/Ghana%20DG%20Assessment.pdf>
- Francescone, K. (2015). Cooperative miners and the politics of abandonment in Bolivia. *Extractive Industries and Society*, 2, 746-755.
- Francescone, K., & Díaz, V. (2014). Cooperativas mineras bolivianas: entre socios, patronos y peones. *PetroPress*, 30, 32-41. Recuperado de <https://cedib.org/wp-content/uploads/2013/01/Cooperativas-mineras-entre-socios-patronos-y-peones.pdf>
- Fraser, A. (2010). *Prefab politics: poverty reduction strategies and the limits of donor-built civil society in Zambia, 1999-2009* (tesis de doctorado). Oxford, R.U.: Universidad de Oxford.

- Fraser, A., & Larmer, M. (Eds.). (2011). *Zambia, mining and neoliberalism: boom and bust on the globalized Copperbelt*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fraser, A., & Lungu, J. (2007). *For whom the windfalls? Winners and losers in the privatization of Zambia's copper mines*. Lusaka: Minewatch Zambia. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/237428939_FOR_WHOM_THE_WINDFALLS_Winners_losers_in_the_privatisation_of_Zambia%27s_copper_mines
- Frederiksen, T. (2017). *Corporate social responsibility and political settlements in the mining sector in Ghana, Peru and Zambia*. Documento de trabajo N° 74. Mánchester: Centro de Investigación sobre Estado Efectivos y Desarrollo Inclusivo, Universidad de Mánchester.
- Fundación UNIR. (2014). *La veta del conflicto. ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)*. Santa Cruz: Autor.
- Galeano, E. (1971). *The open veins of Latin America. Five centuries of the pillage of a continent*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Gallagher, K. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gallo, C. (1991). *Taxes and State Power: Political Instability in Bolivia, 1900-1950*. Filadelfia, PA: Temple University Press.
- García Linera, A. (2008). Empate catastrófico y su punto de bifurcación. *Crítica y Emancipación*, 1(1), 23-33.
- García Linera, A. (2008). El nuevo modelo económico nacional productivo. *Revista de Análisis*, 2(2), 5-18. Recuperado de https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/revista_analisis_2.pdf
- Gelb, A. (1988). *Oil windfalls: blessing or curse?* Nueva York: Oxford University Press.
- Ghana News Agency. (21 de setiembre de 2015). Current mining royalties not enough - Chamber of Mines. *Ghana Business News*. Recuperado de <https://www.ghanabusinessnews.com/2015/09/21/current-mining-royalties-not-enough-chamber-of-mines/>
- Ghanaian Chronicle. (24 de enero de 2014). Presidency succumbs to mining blackmail? *Modern Ghana*. Recuperado de <http://www.modernghana.com/news/517845/1/presidency-succumbsto-mining-blackmail.html>
- Ghezzi, P. (29 de octubre de 2015). La falsa dicotomía. *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/falsa-dicotomia-piero-ghezzi-solisnoticia-1851717>
- Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2013). *¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Gilberthorpe, E., & Hilson, G. (Eds.). (2014). *Natural resource extraction and indigenous livelihoods*. Londres: Routledge.
- Glave, M., & Kuramoto, J. (2007). *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber*. Lima: Grade.
- Global Witness. (2017). *Defenders of the earth: global killings of land and environmental defenders in 2016*. Londres: Autor.
- Gobierno de Ghana. (2010). *The Savannah accelerated development authority (SADA): synopsis of development strategy (2010-2030)*. Acra: Unidad de Políticas, Despacho del Vicepresidente.

- Gobierno de Ghana. (2012). *Ghana national social protection strategy*. Acra: Ministerio de Género, Niños y Protección Social.
- Gobierno de Ghana. (2014). *Ghana shared growth and development agenda (GSGDA) II*. Acra: Comisión Nacional de Planeamiento del Desarrollo.
- Golooba-Mutebi, F. (2013). *Politics, political settlements and social change in postcolonial Rwanda*. Documento de trabajo N° 24. Mánchester: Centro de Investigación sobre Estados Efectivos y Desarrollo Inclusivo, Universidad de Mánchester.
- Gonzales de Olarte, E., & Samamé, L. (1991). *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP.
- Gotkowitz, L. (2008). *A revolution for our rights: indigenous struggles for land and justice in Bolivia, 1880-1952*. Durham, NC: Duke University Press.
- Gould, J. (2010). *Left behind: rural Zambia in the Third Republic*. Lusaka: The Lembani Trust.
- Granados, O. (2015). Bankers, entrepreneurs and Bolivian tin in international economy, 1900-1932. En Ingustad, M., Perchard, A. y Storli, E. (Eds.), *Tin and global capitalism, a history of the devil's metal* (pp. 46-73). Nueva York: Routledge.
- Guasti, L. (1985). El gobierno militar peruano y las corporaciones internacionales. En McClintock, C. y Lowenthal, A. F. (Comps.), *El gobierno militar: una experiencia peruana 1968-1980*. Lima: IEP.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- Gudynas, E. (2014). *Derechos de la naturaleza. ética biocéntrica y políticas ambientales*. La Paz: Plural.
- Gustafsson, M.-T. (2017). The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru. *Third World Quarterly*, 38(5), 1146-63.
- Gyimah-Boadi, E., & Prempeh, H. K. (2012). Oil, politics, and Ghana's democracy. *Journal of Democracy*, 23(3), 94-107.
- Haas, P. (1992). *Epistemic communities and international policy coordination*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 204-224). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hern, E., & Achberger, J. (2014). *Imagining development, confronting reality: domestic and international constraints on Zambia's first and second national development plans*. Documento de trabajo. Lusaka: SAIPAR.
- Hickey, S. (2013). *Thinking about the politics of inclusive development: towards a relational approach*. Documento de trabajo N° 1. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Hickey, S., & Izama, A. (2017). The politics of governing oil in Uganda: Going against the grain? *African Affairs*, 116(463), 163-85.
- Hickey, S., & Sen, K. (2016). *ESID overview paper for Bellagio* (documento inédito preparado por ESID). Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.

- Hickey, S., Sen, K., & Bukenya, B. (2015). Introduction: the politics of inclusive development. En Hickey, S., Sen, K. y Bukenya, B. (Eds.), *The politics of inclusive development: interrogating the evidence* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Hickey, S., Abdulai, A.-G., Izama, A., & Mohan, G. (2015b). *The politics of governing oil effectively: a comparative study of two new oil-rich states in Africa*. Documento de trabajo N° 54. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Hilson, G. (2002). Harvesting mineral riches: 1000 years of gold mining in Ghana. *Resources Policy*, 28(1), 13-26.
- Hilson, G. (2009). Small-scale mining, poverty and economic development in Sub-Saharan Africa: an overview. *Resources Policy*, 34(1-2), 1-5.
- Hilson G., & Garforth, C. (2013). «Everyone now is concentrating on the mining»: drivers and implications of rural economic transition in the Eastern Region of Ghana. *Journal of Development Studies*, 49(3), 348-64.
- Hilson, G., Hilson, A., & Adu-Darko, E. (2014). Chinese participation in Ghana's informal gold mining economy: drivers, implications and clarifications. *Journal of Rural Studies*, 34, 292-303.
- Hilson, G., & Potter, C. (2003). Why is illegal gold mining activity so ubiquitous in rural Ghana? *African Development Review*, 15(2), 237-70.
- Hindery, D. (2013a). *From Enron to Evo: pipeline politics, global environmentalism and indigenous rights in Bolivia*. Tucson, AZ: University of Arizona Press.
- Hindery, D. (2013b). Synergistic impacts of gas and mining development in Bolivia's Chiquitania: The significance of analytical scale. En Bebbington, A. y Bury, J. (Eds.), *Subterranean struggles new dynamics of mining, oil and gas in Latin America* (pp. 197-222). Austin, TX: University of Texas Press.
- Holloway, J. (2010). *Crack capitalism*. Londres: Pluto Press.
- Humphreys, M., Sachs, J., & Stiglitz, J. (Eds.). (2007). *Escaping the resource curse*. Nueva York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University Press.
- Humphreys Bebbington, D. (2010). *The political ecology of natural gas extraction in Southern Bolivia* (tesis de doctorado). Universidad de Mánchester, Inglaterra.
- Humphreys Bebbington, D., & Bebbington, A. (2010). Extraction, territory and inequalities: gas in the Bolivian Chaco. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2), 259-280.
- Humphreys Bebbington, D., & Bebbington, A. (2012). Post-what? Extractive industries, narratives of development and socio-environmental disputes across the (ostensibly changing) Andean region. En Haarstad, H. (Ed.), *New political spaces in Latin American natural resource governance* (pp. 17-37). Oxford: Palgrave Macmillan.
- Hunt, S. (2011). *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia económica del Perú y América Latina*. Lima: BCRP, IEP y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Hutchful, E. (2002). *Ghana's adjustment experience: the paradox of reform*. Ginebra y Oxford: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) y James Currey.
- Hylton, F., & Thomson, S. (2005). The chequered rainbow. *New Left Review*, 35, 40-64.

- ICMM [Consejo Internacional de Minería y Metales]. (2007). *Ghana country case study - The challenge of mineral wealth: using resource endowments to foster sustainable development*. Londres: Autor.
- ICMM [Consejo Internacional de Minería y Metales]. (2014). *ICMM assesses mining's contribution to Zambia's national and local economy*. Press information sheet 1. Recuperado de <http://www.eisourcebook.org/cms/April%202014/Zambia,%20macroeconomic%20contributions%20of%20mining.pdf>
- Inchauste, G., Azevedo, J., Olivieri, S., Saavedra, J., & Winkler, H. (2012). When job earnings are behind poverty reduction. *Economic Premise*, 97, 1-6.
- Instituto Geológico Minero y Metalúrgico. (2017). *Estadísticas de gestión mensual y anual. Totalidad de derechos mineros vigentes a nivel nacional*. Recuperado de <http://ecatastro.ingemmet.gob.pe:83/PresentacionDatos/ReporteDMTodos.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2007). *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. Sistema de Consulta de Datos*. Lima: Autor. Recuperado de <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/redatam/#>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2016). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Gobernanza de Recursos (INGR). (2017). *2017 Resource Governance Index*. Recuperado de <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/2017-resource-governance-index>
- Instituto Peruano de Economía. (2013). *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y la recaudación en el Perú*. Lima: SNMPE.
- Jones, N., Ahadzie, W., & Doh, D. (2009). *Social protection and children: opportunities and challenges in Ghana*. Acra: Unicef.
- Jordán, R. (2 de julio de 2012). Análisis y visiones del cooperativismo minero boliviano, un poder político y social intocable. *La Razón*. Recuperado de <http://www.plataforma energetica.org/content/29693>
- Kapstein, E. B., & Kim, R. (2011). *The socio-economic impact of Newmont Ghana Gold Limited*. Haarlem: Stratcomm Africa.
- Karl, T. (1986). Petroleum and political pacts: the transition to democracy in Venezuela. En O'Donnell, G., Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (Eds.), *Transitions from authoritarian rule* (pp. 196-219). Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- Karl, T. (1987). Petroleum and political pacts: the transition to democracy in Venezuela. *Latin American Research Review*, 22(1), 63-94.
- Karl, T. (1997). *The paradox of plenty: oil booms and Petro States*. Oakland, CA: University of California University Press.
- Karl, T. (2007). Ensuring fairness: The case for a transparent fiscal contract. En Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (Eds.), *Escaping the resource curse* (pp. 256-285). Nueva York: Columbia University Press.
- Kaup, B. (2013). *Market justice: political economic struggle in Bolivia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kemp, D. (2014). Review of «Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil and gas in Latin America, by Anthony Bebbington and Jeffrey Bury». *Journal of Development Studies*, 50(5), 770-771.

- Khan, M. (2010). *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions* (mimeografía). Londres: Facultad de Estudios Orientales y Africanos, Universidad de Londres.
- Kirsch, S. (2012). Afterword: extractive conflicts compared. En Bebbington, A. (Ed.), *Social conflict, economic development and extractive industries: evidence from South America* (pp. 201-213). Londres: Routledge.
- Kirsch, S. (2014). *Mining capitalism: the relationship between corporations and their critics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Klarén, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.
- Klein, H. (2011). *A concise history of Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klein, H., & Peres Cajías, J. (2014). Bolivian oil and natural gas under state and private control, 1910-2010. *Bolivian Studies Journal*, 20, 141-164.
- Kohl, B. (2002). Stabilizing neoliberalism in Bolivia: Popular participation and privatization. *Political Geography*, 21(4), 449-472.
- Kruijt, M., & Vellinga, D. (1983). *Estado, clase obrera y empresa transnacional. El caso de la minería peruana, 1900-1980*. México: Siglo XXI Editores.
- Kuma, J. S., & Yendaw, J. A. (2010). The need to regularise activities of illegal small-scale mining in Ghana: a focus on the Tarkwa-Dunkwa Highway. *International Journal of Geosciences* 1(3), 113-20.
- Ladouceur, P. A. (1979). *Chiefs and politicians: the politics of regionalism in Northern Ghana*. Londres y Nueva York: Longman Group.
- Lanegra, I. (22 de marzo de 2015). El largo nacimiento de Senace. *Ojo Público*. Recuperado de <http://ojo-publico.com/41/el-largo-nacimiento-del-senace>
- Larmer, M. (2006). «The hour has come at the pit»: the Mineworkers' Union of Zambia and the Movement for Multiparty Democracy, 1982-1991, *Journal of Southern African Studies*, 32(2), 293-312.
- Larmer, M. (Ed.). (2010). *The Musakanya papers. The autobiographical writings of Valentine Musakanya*. Lusaka: Lembani Trust.
- Larmer, M. (2011). Historical perspectives on Zambia's mining booms and busts. En Fraser, A. y Larmer, M. (Eds.) *Zambia, mining and neoliberalism: boom and bust on the globalized Copperbelt* (pp. 31-58). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Larmer, M., & Macola, G. (2007). The origins, context and political significance of the Mushala Rebellion against the Zambian one-party state. *International Journal of African Historical Studies*, 40(3), 471-496.
- Latin America and the Caribbean: tax revenues remain stable. (10 de marzo de 2015). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2015-03-10/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean,11082.html>
- Laws, E. (2012). *Political settlements, elite pacts, and governments of National Unity. A conceptual study*. Documento de antecedentes N° 10. Birmingham: Developmental Leadership Program.
- Le Billon, P. (2005). *Fuelling war: natural resources and armed conflicts*. Nueva York: Routledge.
- Lee, C. K. (2014). China on the Copperbelt. *New Left Review*, 89, 29-66.

- Lee, C. K. (2017). *The specter of global China: politics, labor, and foreign investment in Africa*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Leith, D. (2003). *The politics of power: freeport in Suharto's Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, B. (2014). *Working with the grain: integrating governance and growth in development strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, B., & Kelsall, T. (2016). *Working contextually: what works in different types of political settlement* (documento inédito elaborado para ESID). Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Levy, B., & Walton, M. (2013). *Institutions, incentives and service provision: Bringing politics back in*. Documento de trabajo N° 18. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Ley de Minerales y Minería. (2006). *Ley 703*. Parlamento de la República de Ghana.
- Li, F. (2015). *Unearthing conflict: corporate mining, activism and expertise in Peru*. Durham, NC: Duke University Press.
- Lindemann, S. (2011). Inclusive elite bargains and the dilemma of unproductive peace: A Zambian case study. *Third World Quarterly*, 32(10), 1843-1869.
- Loayza, N. (2007). *The causes and consequences of informality in Peru*. Documento de trabajo DT. N° 2007-018. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Macola, G. (2006). «It means as if we are excluded from the good freedom»: Thwarted expectations of independence in the Luapula Province of Zambia, 1964-6. *The Journal of African History*, 47(1), 43-56.
- Macola, G. (2008). Harry Mwaanga Nkumbula, UNIP and the roots of authoritarianism in nationalist Zambia. En Gewalt, J. B., Hinfelaar, M. y Macola, G. (Eds.), *One Zambia, many histories. Towards a history of postcolonial Zambia* (pp. 17-44). Ámsterdam: Brill.
- Macola, G. (2010). Liberal nationalism in Central Africa: a biography of Harry Mwaanga Nkumbula. New York: Palgrave Macmillan.
- Maconachie, R., Srinivasan, R., & Menzies, N. (2015). *Responding to the challenge of fragility and security in West Africa: natural resources, extractive industry investment, and social conflict*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/49.html>
- Manrique, N. (2009). ¡Usted fue aprista! Bases para una historia crítica del APRA. Lima: CLACSO, PUCP.
- Maplecroft. (2013). *Maplecroft Risk Index, Bolivia 2013*. Recuperado de http://maplecroft.com/about/news/pr_2013.html
- Maxwell, S., & Stone, D. (Eds.). (2004). *Global knowledge networks and international development: bridge across boundaries*. Londres: Routledge.

- McClintock, C., & Lowenthal, A. (1983). *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McKinsey & Company. (2013). *An assessment of the competitiveness and health of Peru's mining industry*. Recuperado de http://www.mckinsey.com//media/mckinsey/dotcom/client_service/Metals%20and%20Mining/PDFs/Competitiveness%20and%20health%20of%20the%20Peruvian%20Mining%20Sector-vf.ashx
- Medida judicial no permite que OEFA cobre 56 multas ambientales a mineras. (10 de julio de 2015). *SPDA Actualidad Ambiental*. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31113>
- Medina, G. (2014). *Formalización de la minería en pequeña escala ¿por qué? ... Y cómo*. Lima: Better Gold Initiative.
- Mesa, J., Gisbert, T., & Mesa, C. D. (1998). *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: State-society relations and State capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Miller, R. (2011). *Empresas británicas, economía y política en el Perú, 1850-1934*. Lima: BCRP e IEP.
- Ministerio de Cultura. (2018). *Procesos de consulta previa*. Lima: Autor. Recuperado de <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016a). *Consulta amigable. Consulta de ejecución del gasto*. Lima: Autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016b). *Estadísticas: política económica y social*. Lima: Autor. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/sistema-nacional-de-contabilidadsp-9060/politica-economica-y-social>
- Ministerio de Energía y Minas. (2011). *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*. Informe N° 040. Lima: Autor.
- Ministerio de Energía y Minas. (2016). *Anuario minero 2015*. Lima: Autor. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=524
- Ministerio del Ambiente. (2015). *Zonas con minería ilegal e informal*. Lima: Autor e Instituto Nacional de Estadística e Informática, Centros Poblados (IGN). Recuperado de <http://geoservidor.minam.gob.pe/monitoreo-y-evaluacion/cambios-pormineria-ilegal-e-informal/>
- Ministerio de Tierras y Recursos Naturales. (2011). *Land administration project phase two: project implementation manual*. Acra: Autor.
- Ministerio de Tierras y Recursos Naturales. (2013). *Statement by the Hon. Minister of Lands and Natural Resources relating to Gov'ts position on small scale mining (SSM)*. Acra: Autor.
- Ministerio de Finanzas de Ghana (Mofep). (2017). *Budget Statements. Ministry of Finance*. Acra: Autor. Recuperado de <http://www.mofep.gov.gh/?q=budget-statements>
- Ministerio de la Producción. (2014). *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Recuperado de <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-nacionaldiversificacion-productiva>
- Mitchell, T. (2012). *Carbon democracy: political power in the age of oil*. Nueva York: Verso.
- Mkandawire, T. (2006). *Disempowering new democracies and the persistence of poverty*. UNSRID Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper N° 21.

- Recuperado de [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/6602342%2031C9D6710C125717800248890?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/6602342%2031C9D6710C125717800248890?OpenDocument)
- Mohan, G., & Asante, K. P. (2015). *Transnational capital and the political settlement of Ghana's oil economy*. Documento de trabajo N° 49. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Mohan, G., Asante, K. P., & Abdulai, A.-G. (2017). *Party politics and the political economy of Ghana's oil. New political economy*. Recuperado de www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2017.1349087
- Mohan, G., Power, M., & Tan-Mullins, M. (2012). *China's resource diplomacy in Africa: Powering development?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Molina, F. (2008). Bolivia: la geografía de un conflicto. *Nueva Sociedad*, 218, 4-13.
- Molina, F. (2011). *El pensamiento boliviano sobre los recursos nacionales* (2a ed.). La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.
- Morales, J. A. (1992). *Bolivia's tin and natural gas crises of 1985-1989*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, documento de trabajo N° 04/92. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- Morón, E. A., & Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del policymaking en Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de trabajo N° 77. Lima: CIUP.
- Mosley, P. (2014). *Progressive export taxation as the solution to «the natural resource curse» problem: the case of Zambia*. Borrador de reporte para ESID. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Mosley, P. (2017). *Fiscal policy and the natural resources curse: how to escape from the poverty trap*. Londres: Routledge.
- Mosquera, C. (2006). *El desafío de la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala*. Recuperado de <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/26183/123847.pdf?sequence=1>
- Munck, G. L., & Snyder, R. (2007). *Passion, craft, and method in comparative politics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Muñoz, I., & Vega, M. (2000). El fomento de la inversión privada. En Abusada, R., Du Bois, F., Morón, E. y Valderrama, J. (Eds.), *La reforma incompleta* (pp. 13-62). Lima: IPE y UP.
- Muñoz Chirinos, P. (2010). ¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales? El escenario electoral cuzqueño actual. *Revista Argumentos*, 4(3). Recuperado de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/consistencia-politica-regional-o-fragiles-alianzas-electorales/>
- Nash, J. C. (1993). *We eat the mines and the mines eat us: dependency and exploitation in Bolivian tin mines*. Nueva York: Columbia University Press.
- NDC [Congreso Nacional Democrático]. (2004). *National Democrático Congress Manifesto 2004: A better Ghana*. Acra: Autor.
- NDC [Congreso Nacional Democrático]. (2008). *Manifesto for a better Ghana 2008*. Acra: Autor.
- NDC [Congreso Nacional Democrático]. (2012). *2012 Manifesto: advancing the better Ghana agenda*. Acra: Autor. Negi, R. (2011). The micropolitics of mining and

- development in Zambia: insights from the Northwestern Province. *African Studies Quarterly*, 12(2), 27-44.
- Negi, R. (2014). «Solwezi Mabanga»: ambivalent developments on Zambia's new mining frontier. *Journal of Southern African Studies*, 40(5), 999-1013.
- North, D. C., Wallis, J. J., Webb, S. B., & Weingast, B. R. (2007). *Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development*. Documento de trabajo N° 4359. Washington D.C.: Banco Mundial.
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Nuevo Partido Patriótico. (2008). *New Patriotic Party manifesto 2008*. Acra: Autor.
- Nuevo Partido Patriótico. (2012). *Transforming lives, transforming Ghana: building a free, fair and prosperous society. Manifesto for election 2012*. Acra: Autor.
- Nyame, F. K., & Blocher, J. (2010). Influence of land tenure practices on artisanal mining activity in Ghana. *Resources Policy*, 35(1), 47-53.
- Obuasi: Irate «Galamseyers» Destroy MCE, NDC Offices, Billboards (19 de octubre de 2016). *DailyGuide*. Recuperado de <http://dailyguideafrica.com/obuasi-irate-galamseyers-destroy-mce-ndc-offices-billboards/>
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley, CA: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de California.
- O'Donnell, G. (1988). *Bureaucratic authoritarianism: Argentina (1966-73) in comparative perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Oduro, F., Awal, M., & Ashon, M. A. (2014). *A dynamic mapping of the political settlement in Ghana*. Documento de trabajo N° 28. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Oelbaum, J. (29 de marzo de 2007). Liberalisation or liberation? Economic reform, spatial poverty, and the irony of conflict in Ghana's Northern Region. Documento preparado para el taller internacional *Understanding and addressing spatial poverty traps: an international workshop*. Stellenbosch: Chronic Poverty Research Centre and the Overseas Development Institute.
- Ofori-Mensah, E. A. (2016). Mining in colonial Ghana: extractive capitalism and its social benefits in Akyem Abuakwa under Nana Ofori Atta I. *Africa Today*, 63(1), 23-55.
- Omosini, O. (1972). The gold coast land question, 1894-1900: some issues raised on West Africa's economic development. *International Journal of African Historical Studies*, 5(3), 453-469.
- Oporto, H. (2012). *Los dilemas de la minería*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP). (2014). *Lideresas indígenas de ONAMIAP se pronuncian sobre la cuota indígena. Lima, Perú*. Recuperado de <http://www.onamiap.org/2014/05/lideresasindigenas-de-onamiap-se.html>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (18 de diciembre de 2017). *Labor overview: Latin America and the Caribbean*. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/—sro-port_of_spain/documents/publication/wcms_614132.pdf
- Orihuela, J. C. (2013). Instituciones y cambio institucional: Repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana. *Revista Politai*, 6, 47-62.
- Orihuela, J. C., & Thorp, R. (2012). Political economy of extractive industries in Bolivia, Ecuador and Peru. En Bebbington, A. (Ed.), *Social conflict, economic development and the extractive industry: evidence from South America* (pp. 27-45). Londres: Routledge.
- Orrego, J. L. (2012). Breve historia de la banca en Lima hasta 1950. *Blog de Juan Luis Orrego Penagos, Historia del Perú, América y el Mundo, Siglos XIX y XX*. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/juanluisorrego/2012/01/01/breve-historia-de-la-banca-en-lima-hasta-1950/>
- Osei-Hwedie, B. (2003). Development policy and economic change in Zambia: A reassessment. *DPMN Bulletin*, X(2), abril.
- Ospina, A., Bebbington, A. J., Hollenstein, P., Nussbaum, I., & Ramírez, E. (2015). Extraterritorial investments, environmental crisis and collective action in Latin America. *World Development* 73, 32-43.
- Oxfam América. (2014). *Geographies of conflict. Mapping overlaps between extractive industries and agricultural land uses in Ghana and Peru*. Washington D.C.: Autor.
- Pachas, V. (2012). *El sueño del corredor minero. Cómo aprender a vivir contigo y sin ti*. Lima: CBC, GOMIAN.
- Página Siete. (16 de octubre de 2013). Investigación indaga sobre los préstamos de Patiño al Estado. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/cultura/2013/10/16/investigacion-indaga-sobre-prestamos-patino-estado-3308.html>
- Página Siete. (21 de marzo de 2016). Campamento petrolero de Lliquimuni en retira, pozo de hidrocarburos dio negativo. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/ekonomia/2016/3/21/campamento-petrolero-liquimuni-retirada-pozo-hidrocarburos-negativo-90558.html>
- Panel Mbeki. (2015). *Illicit financial flow. Report of the high level panel on illicit financial flows from Africa*. Comisionado por la Conferencia de Ministros de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico. Arkansas: Center of Educational Access, Universidad de Arkansas.
- Panfichi, A. (2011). Contentious representation and its impact in contemporary Peru. En Crabtree, J. (Ed.), *Fractured politics: Peruvian democracy past and present*. Londres: Instituto para el Estudio de las Américas, Universidad de Londres.
- Paredes, M. (2013). *Shaping state capacity: a comparative historical analysis of mining dependence in the Andes, 1840-1920* (tesis inédita de doctorado). Universidad de Oxford, Reino Unido.
- Paredes, M., Orihuela, J. C., & Huaroto, C. (2013). *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES y PUCP.
- Parks, T., & Cole, W. (2010). *Political settlements: Implications for international development policy and practice*. Occasional Paper, N° 2. California: Asia Foundation.

- Parodi, C. (2002). *Perú 1960-2000: política económica y entornos cambiantes*. Lima: UP.
- Pascó-Font, A. (2000). *The social impact of privatization and regulation of utilities in urban Peru*. Helsinki: Banco Mundial.
- Pasco-Font, A, & Saavedra, J. (2001). *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grade.
- Pascó-Font, A., & Torero, M. (2001). *El impacto social de la privatización y la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de trabajo N° 35. Lima: Grade. Recuperado de <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/37758/2/ddt35.pdf>
- Peet, R., & Hartwick, E. (2015). *Theories of development. contentions, arguments, alternatives*. Nueva York: Guilford Press.
- Peet, R., & Watts, M. (Eds.). (1996). *Liberation ecologies: environment, development, social movements*. Londres: Routledge.
- Peres Cajías, J. (2011). Repensando el desarrollo desde la historia económica: crecimiento y lucha de débiles. En F. Wanderley (Ed.), *Desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina* (pp. 99-131). La Paz: CIDES-UMSA y Plural.
- Peres Cajías, J. (2014). Bolivian public finances, 1882-2010: The challenge to make social spending sustainable. *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 32(1), 77-117.
- Perla, C. (2012). *Extracting from the extractors: the politics of private welfare in the Peruvian mining industry* (tesis inédita de doctorado). Universidad Brown, Providence, Rhode Island.
- Perreault, T. (2006). From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia. *Antipode*, 38(1), 150-72.
- Perreault, T. (2013). Nature and nation: hydrocarbons, governance, and the territorial logics of resource nationalism in Bolivia. En Bebbington, A. y Bury, J. (Eds.), *Subterranean struggles: new geographies of extractive industries in Latin America* (pp. 67-90). Austin, TX: University of Texas Press.
- Pesa, I. (2014). *Moving along the roadside. A social history of Mwinilunga district, 1870s-1970s* (tesis de doctorado). Universidad de Leiden, Ámsterdam, Alemania.
- Phillips, J., Hailwood, E., & Brooks, A. (2016). Sovereignty, the «resource curse» and the limits of good governance: a political economy of oil in Ghana. *Review of African Political Economy*, 43(47), 26-42.
- Phimister, I. (2011). Proletarians in paradise: the historiography and historical sociology of white miners on the Copperbelt. En Gewalt, J. B., Hinfelaar, M. y Macola, G. (Eds.), *Living the end of Empire. Politics and society in late colonial Zambia* (pp. 141-160). Ámsterdam: Brill.
- Plange, Nii-K. (1979). Underdevelopment in Northern Ghana: natural causes or colonial capitalism? *Review of African Political Economy*, 6(15-16), 4-14.
- Ponce, A., & McClintock, C. (2014). The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: evidence from localized societal protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118-140.
- Portocarrero, F. (2013). *Grandes fortunas en el Perú: 1916-1960*. Lima: Fondo Editorial de la UP.

- Portocarrero, F., Sanborn, C., & Camacho, L. A. (2007). *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas*. Lima: Fondo Editorial de la UP.
- Portocarrero, G. (1983). Ideologías, funciones del estado y políticas económicas Perú: 1900-1980. *Debates en Sociología*, 9, 7-30.
- Poteete, A. (2009). Is development path dependent or political? A reinterpretation of mineral-dependent development in Botswana. *Journal of Development Studies*, 45(4), 544-571.
- Poveda, R. (2007). Minería. En Giugale, M., Fretes-Cibilis, V. y Newman, J. (Eds.), *Perú: la oportunidad de un país en diferente: próspero, equitativo y gobernable* (capítulo 20, pp. 445-466). Lima: Banco Mundial.
- Poveda, P. (2012). *Diagnóstico del sector minero*. La Paz: Fundación Jubileo.
- Primer censo revela baja inversión en investigación y desarrollo en el Perú (19 de mayo de 2017). *Concytec*. Recuperado de <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/noticias/1051-primer-censo-revela-baja-inversionen-investigacion-y-desarrollo-en-el-peru>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (s.f.). *UNDP in Ghana. Eradicate extreme hunger and poverty. MDG 1* [PNUD en Ghana. Erradicar hambre y pobreza extremas. ODM 1]. Recuperado de <http://www.gh.undp.org/content/ghana/en/home/post-2015/mdgoverview/overview/mdg1.html>
- Pulgar-Vidal, M. (2008). Ministerio del ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú. *Themis*, 56, 87-99.
- Quandzie, E. (17 de noviembre de 2011). Ghana bows to IMF by hiking mining taxes to 35% from 25%. *Ghana Business News*. Recuperado de <https://www.ghanabusinessnews.com/2011/11/17/ghana-bows-to-imf-by-hiking-mining-taxes-to-35-from-25/>
- Quarshie, A. N. K. (2015). *Mining and development in Ghana: a case study of the mineral development fund in the Obuasi Municipal Assembly* (tesis inédita de maestría). Universidad de Ghana, Acra.
- Rajan, S. C. (2011). Poor little rich countries: another look at the «resource curse». *Environmental Politics*, 20(5), 617-632.
- Rakner, L. (2003). *Political and economic liberalisation in Zambia 1991-2001*. Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Reuters (25 de octubre de 2011). Ghana should seek more revenues from mining sector: IMF [Ghana debe buscar mayores ganancias del sector minero: FMI]. Recuperado de <http://www.theafricareport.com/Reuters-Feed/Ghana-should-seekmore-revenues-from-mining-sector-IMF.html>
- Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- República de Ghana. (1992). *Constitution of the Republic of Ghana, 1992*. Tema: Ghana Publishing Corporation.
- República de Ghana. (18 de noviembre de 2009). *Budget statement and economic policy of the Government of Ghana for the 2010 financial year's budget speech*. Acra: Autor.
- República de Ghana. (18 de noviembre de 2011). *Budget statement and economic policy of the Government of Ghana for the 2012 financial year's budget speech*. Acra: Autor.
- República de Ghana. (2013). *Performance audit report of the auditor general utilisation of mining development fund by metropolitan, municipal and district assemblies*. Acra: Autor.

- República de Ghana. (2014). *Minerals and mining policy of Ghana: ensuring mining contributes to sustainable development*. Acra: Ministerio de Tierras y Recursos Naturales.
- Review of mining stability agreements on course. (21 de marzo de 2013). *Daily Express*. Recuperado de <http://dailyexpressonline.com/review-of-mining-stability-agreementson-course-2013-03-21/>
- Roberts, A. (2011). Northern-Rhodesia: The post-war background 1945-1953. En Gewald, J. B., Hinfelaar, M. y Macola, G. (Eds.), *Living the end of empire: politics and society in late colonial Zambia* (pp. 18-28). Ámsterdam: Brill.
- Robertson, G. A. (1819). *Notes on Africa*. Londres: Sherwood, Neely and Jones, Pater-noster Row.
- Robinson, J., Torvik, R., & Verdier, T. (2006). Political foundations of the resource curse. *Journal of Development Economics*, 79, 447-468.
- Roca, J. L. (2008). Regionalism revisited. En Crabtree, J. Whitehead, L. (Eds.), *Un-resolved tensions: Bolivia past and present* (pp. 65-82). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rodríguez, G. (1994). *Élites, mercado y cuestión regional en Bolivia*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Ross, M. (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Ross, M. (2001a). Does oil hinder democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Ross, M. (2001b). *Extractive sectors and the poor: an Oxfam America report*. Boston, MA: Oxfam America.
- Ross, M. (2012). *The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ross, M. (2015). What have we learned about the resource curse? *Annual Review of Political Science*, 18, 239-259.
- Ruiz Caro, A. (2002). *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Santiago de Chile: CEPAL e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES).
- Sachs, J., & Warner, A. (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. Documento de trabajo N° 539. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sanborn, C. (1991). *The democratic left and the persistence of populism in Peru, 1975-1985* (tesis inédita de doctorado). Departamento de Gobierno, Universidad Harvard, Massachusetts.
- Sanborn, C. (2008). Del dicho al hecho: empresarios y responsabilidad social en el Perú. *Brújula*, 16, 1-13.
- Sanborn, C., & Chonn, V. (2015). *Chinese investment in Peru's mining industry: blessing or curse?* Documento de discusión 2015-8. Boston: Global Economic Governance Initiative.
- Sanborn, C., & Dammert, J. L. (2013). *Extracción de recursos naturales, desarrollo económico e inclusión social en el Perú*. Documento preparado para Americas Quarterly. Lima: CIUP.

- Sanborn, C., Hurtado, V., & Ramírez, T. (2016). *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Documento de Investigación N° 6. Lima: UP. Recuperado de <http://www.up.edu.pe/investigacion-centros/fondo-editorial/catalogo/la-consultaprevia-en-peru>
- Sanborn, C., & Paredes, A. (2015). *Getting it right? Challenges to prior consultation in Peru*. Centre for Social Responsibility in Mining Sustainable Minerals Institute. St. Lucia, QLD: Universidad de Queensland.
- Sanborn, C., Ramírez, T., & Hurtado, V. (2017). *Mining, political settlements and inclusive development in Peru*. Documento de trabajo N° 79. Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Sanborn, C., & Torres, V. (2009). *La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la UP y CooperAcción.
- Sánchez Albavera, F. (1981). *Minería, capital transnacional y poder en el Perú*. Lima: Desco.
- Santiago, M. L. (2006). *The ecology of oil: environment, labor, and the Mexican revolution, 1900-1938*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schilling-Vacaflor, A. (2017). Who controls the territory and the resources? Free, prior and informed consent (FPIC) as a contested human rights practice in Bolivia. *Third World Quarterly*, 38(5), 1058-1074.
- Schmidt, G. D. (2008). *Peru: the politics of surprise* (2ª ed.). Londres: McGraw-Hill.
- Schmitter, P. (1992). The consolidation of democracy and the representation of social groups. *American Behavioral Scientist*, 35(4-5), 422-449.
- Schmitter, P., & Karl, T. (1991). What democracy is ... and is not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Schuldt, J. (2013). Futurología de la economía política peruana. En Seminario, B. Sanborn, C. A. y Alva, N. (Eds.), *Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años* (pp. 73-116). Lima: Fondo Editorial de la UP.
- Schünemann, J., & Lucey, A. (2015). *Success and failure of political settlements: defining and measuring transformation*. Documento de trabajo N° 2. Edimburgo: Universidad de Edimburgo.
- Seminario, B. (2014). *Breve historia de los precios, población y actividad económica del Perú: reconstrucción de las cuentas nacionales, 1700-2013* (tesis de doctorado). PUCP, Lima.
- Seminario, B. (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: UP.
- Sen, K. (2013). The political dynamics of economic growth. *World Development*, 47, 71-86.
- Servicio Estadístico de Ghana. (2007). *Pattern and trends of poverty in Ghana 1991-2006*. Acra: Autor.
- Servicio Estadístico de Ghana. (2014). *Poverty profile in Ghana: 2005-2013*. Acra: Autor.
- Simuntanyi, N. (2015). *Political economy analysis* (inédito). Daca: Center for Policy Dialogue.
- Slater, D., & Soifer, H. (2010). *Ordering power: contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Smock, D. R., & Smock, A. (1975). *The politics of pluralism: a comparative study of Lebanon and Ghana*. Nueva York y Ámsterdam: Elsevier.

- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (2012). *Impacto económico de la actividad minera en el Perú*. Lima: SNMPE.
- Soifer, H. (2012). Midiendo la capacidad estatal en la América Latina contemporánea. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- Soifer, H. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Songsore, J., Denkabe, A., Jebuni, C. D., & Ayidiya, S. (2001). Challenges of education in Northern Ghana: a case for Northern Ghana Education Trust Fund (NETFUND). En Saaka, Y. (Ed.) *Regionalism and public policy in Northern Ghana* (pp. 222-239). Nueva York: Peter Lang.
- Stallings, B. (1992). International influence on economic policy: Debt, stabilization, and structural reform. En Haggard, S. y Kaufman, R. R. (Eds.), *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state* (pp. 41-88). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Standing, A. (2014). Ghana's extractive industries and community benefit sharing: the case for cash transfers. *Resources Policy*, 40, 74-82.
- Starr FM. (15 de julio de 2016). *NPP will regularize «galamsey» - Akufo-Addo*. Recuperado de <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/NPP-will-regularizegalamseyAkufo-Addo-455652>
- Stein, F. (2010). Bolivian tin miners reconciled. *Americas Quarterly*, otoño. Recuperado de <http://americasquarterly.org/node/1922>
- Stepan, A. (1978). *The State and society: Peru in comparative perspective*. Princeton, NJ: Princeton Legacy Library.
- Stern, S. J. (1993). *Peru's indian peoples and the challenge of Spanish conquest: Huamanga to 1640*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Stone, D. (2004). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: University of Manchester Press.
- Strengthening African state institutions. (noviembre de 1998). *Africa Recovery*, 12(2), 25.
- Sulmont, D. (1980). *Situación y perspectiva del movimiento sindical*. Cuadernos Laborales N° 1. Lima: PUCP.
- Sulmont, D. (2012). Raza y etnicidad desde las encuestas sociales y de opinión: dime cuántos quieres encontrar y te diré qué preguntar. En *La discriminación en el Perú: balance y desafíos* (pp. 51-74). Lima: UP.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). (2017). *Estadística y estudios; ingresos tributarios recaudados por la Sunat - Tributos internos según actividad económica, 1998- 2016 (millones de soles)*. Recuperado de http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_actividad_economica.html
- Sutton, J., & Langmead, G. (2013). *Enterprise map of Zambia*. Lusaka: International Growth Centre.
- Swanzy, S. A. (16 de agosto de 2016). «Pay us all our royalties» - Chiefs cry out to finance ministry. Recuperado de <http://pulse.com.gh/business/mining-pay-us-all-ourroyalties-chiefs-cry-out-to-finance-ministry-id5384719.html>

- Szablowski, D. (2002). Mining, displacement and the World Bank: a case analysis of Compañía Minera Antamina's operations in Peru. *Journal of Business Ethics*, 39(3), 247-273.
- Szeftel, M. (1982). Political graft and the spoils system in Zambia - the state as a resource in itself. *Review of African Political Economy*, 24(9), 4-21.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.
- Teschner, B. A. (2012). Small-scale mining in Ghana: the government and the galamsey. *Resources Policy*, 37(3), 308-314.
- Thorp, R., & Bertram, G. (2013). *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: UP.
- Thorp, R., Battistelli, S., Guichaoua, Y., Orihuela, J., & Paredes, M. (2012). *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America*. Oxford: Palgrave MacMillan.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Boston, MA: Addison-Wesley.
- Tilly, C. (2004). *Contention and democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toranzo Roca, C. (2009). *Economía política de los hidrocarburos en Bolivia* (borrador). Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1253047679843/CarlosToranzo2009.pdf>
- Torres, V. (2013). *Grupos económicos y bonanza minera en el Perú: el caso de cinco grupos mineros nacionales*. Lima: CooperAcción.
- Tsikata, F. S. (1997). The vicissitudes of mineral policy in Ghana, *Resources Policy*, 23(1), 9-14.
- Tsuma, W. (2010). *Gold mining in Ghana: actors, alliances and power*. Bonn: ZEF Development Studies, Universidad de Bonn.
- Tuesta, F. (1996). *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Frederick Ebert.
- TWN-Africa. (2016). *Ghana government's development agreements with Goldfields illegal - TWN-Africa*. Recuperado de <http://twnafrica.org/Goldfields%20development%20agreement%20with%20Ghana%2%200illegal-pr-2016.pdf>
- UNCTADSTAT [Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo]. (2017). *Free market commodity prices, annual, 1960-2016*. Recuperado de <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=30727>
- Valencia, L. (2014). *Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Van Cott, D. L. (2007). *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vásquez, E. (2016). Pobreza e inversión social en Perú al 2021. En Vásquez, E., *Metas del Perú al bicentenario* (pp. 110-124). Lima: Consorcio de Universidades.
- Vergara, A., & Encinas, D. (2016). Continuity by surprise. Explaining institutional stability in contemporary Peru. *Latin American Research Review*, 51(1), 159-180.
- Villavicencio, A. (2015). La negociación colectiva en el Perú: la hiperdescentralización y sus múltiples inconvenientes. *Derecho PUCP*, 75, 333-353.

- Vom Hau, M., & Hickey, S. (2016). *Power relations, political settlements, and the deployment of state capacity in the developing world*. Documento preparado para ESID (miogeografía). Mánchester: ESID, Universidad de Mánchester.
- Wainwright, J., & Robertson, M. (2003). Territorialization, science and the colonial state: the case of Highway 55 in Minnesota. *Cultural Geographies*, 10, 196-217.
- Wardell, D. A. (2006). Collision, collusion and muted resistance contrasting early and later encounters with Empire forestry in the Gold Coast, 1874-1957. En Grimshaw, P. y McGregor, R. (Eds.), *Collisions of cultures and identities: settlers and indigenous peoples* (pp. 79-103). Melbourne, VIC: Universidad de Melbourne.
- Watts, M. J. (2004a). Antinomies of community: some thoughts on geography, resources and empire. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(2), 195-216.
- Watts, M. J. (2004b). Resource curse? Governmentality, oil and power in the Niger Delta, Nigeria. *Geopolitics*, 9(1), 50-80.
- Watts, M. J., & Kashi, E. (2008). *The curse of the black Gold*. Nueva York: Powerhouse Press.
- Weber-Fahr, M. (2002). *Treasure or trouble? Mining in developing countries*. Washington D.C.: Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.
- Whitehead, L. (1972). El impacto de la Gran Depresión en Bolivia. *Desarrollo Económico*, 12(45), 49-80.
- Whitfield, L. (2011a). *Competitive clientelism, easy financing and weak capitalists: the contemporary political settlement in Ghana*. Documento de trabajo N° 27. Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales.
- Whitfield, L. (2011b). *Growth without economic transformation: economic impacts of Ghana's political settlement*. Documento de trabajo N° 28. Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales.
- Whitfield, L. (2018). *Economies after colonialism: Ghana and the struggle for power*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Whitfield, L., Therkildsen, O., Buur, L., & Kjær, A. M. (2015). *The politics of African industrial policy: a comparative perspective*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Wilson, F. (2004). Towards a political economy of roads: experiences from Peru. *Development and change*, 35(3), 525-546.
- Wise, C. (2003). *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: UP.
- Wodon, Q. (2012). *Improving the targeting of social programs in Ghana*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Wood Mackenzie. (2012). *Ghana's upstream sector: country overview slides*. Londres: Wood Mackenzie.
- World Water Day: Ghana risks importing water - Experts (22 de marzo de 2017). *Joy Online*. Recuperado de <http://www.myjoyonline.com/news/2017/March-22nd/world-water-dayghana-risks-importing-water-experts.php>
- Yampara, S. (2011). Cosmovivencia andina. vivir y convivir en armonía integral - Suma Qamaña. *Bolivian Studies Journal*, 18, 1-22.

Referencias

- Yashar, D. (2005). *Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Zegarra, E., Orihuela, J. C., & Paredes, M. (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Documento de trabajo N° 51. Lima: Grade y CIES.

Índice temático

Nota: **negritas** = tratamiento extendido o término resaltado en el texto, f = gráfico, m = mapa, n = nota final, t = cuadro, [-] = página intermedia saltada.

A

- Acemoğlu, D. 46, 46 n.8, 57, **123**, 123 n5, 159
- Acción Popular (AP, Perú) 63, 66
- Acuerdos de estabilidad 252–253
- Acuerdos políticos
- aportes a la teoría de 163–165, 270, **287–297**, **302–304**
 - cambios en 34–35
 - como base para proyecto 31–32, 45, 107, 115, 156–157, 168–170, 214–215, 269–270, 274
 - como órdenes estables 32–34
 - definición 32–34
 - gobernanza de recursos naturales y 36–41, 107–108, 159–163, 209–211, **298–303**
 - historia de, en Bolivia 122–131
 - historia de, en Ghana 216–225, 263–269
 - historia de, en Perú 60–71
 - historia de, en Zambia 177–186
- Acta de Talara **63**
- Activistas/activismo 31, 44, 58, 100, 165, 204, 206, 287
- Acuerdo de Desarrollo 176–177, 182, 188–189 t.4.2, 198–202, 209
- Acuerdo de líder/partido dominante 34, 48, 126, 128, 130 t.3.1, 156, 163, 184, 216, 218 t.5.1, 222–223, 268, 299, 285, 288, 291, 292, 297, 301–303
- Acumulación 74, 168, 192, 205, 254, 297, 303, 304
- ADEX *ver* Asociación de Exportadores
- Agricultura/agrícola 101, 107, 134, 158, 172, 190, 233, 277, 296
- elites 107, 129, 158
- Aguaragüe, cordillera y campos petroleros 119, 145
- Ajuste estructural 68, 118, 127, 139 n.28, 176, 196, 199, 200, 223, **232–238**, 296; *ver también* neoliberalismo, privatización
- Akabzaa, T. 214, 233, 237, 247, 255

- Aimara 56 n.3, 95, 116
 Alemania 60, 88
 Algodón 63 n.5, 75
 Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) 61–64, 65–66, 71
 Altiplano (Bolivia) 116, 132, 134 n.20, 135, 136, 152, 153
ver también Andino/Andes
 Amanor, K. 252, 253
 Amazonía 67, 77, 80, 84, 88, 94, 94 n.19, 95, 98, 103 n.26, 105 n.27, 106, 121
 American Roan Selection Trust (RST) 172, 174, 187, 188 t.4.2
 Andino/Andes
 cordillera 41, 118
 países 41, 291, 298
 sierra 63, 67, 95, 98, 104, 105 n.27, 116, 149, 124 n.6, 281
 Anglo American Corporation (AAC) 172, 174, 188, 205 f.4.2
 AngloGold Ashanti 250, 264 n.26
 Angola 175 m.4.1, 192, 193, 208 m.4.2
 Antamina 78, 84
 AP *ver* Acción Popular
 APRA *ver* Alianza Popular Revolucionaria Americana
 Aramayo (familia) **132**, 132 n.6
 Arellano–Yanguas, J. 370, 84, 91, 95, 103, 111, 121, 274, 284, 285
 Argentina 102, 120 m.3.2, 128, 135 n.21, 138, 145, 148, 151, 154, 164
 Arias–Ballón (compañía minera) 76
 Asambleas distritales (Ghana) 223, 256 f.5.5, 258, 283
 Asante, E. 245
 Ashanti/Asante 216, 221 n.4, 228, 281
 Asociación de Exportadores (ADEX, Perú) 83
 Assies, W. 127
 Aubynn, A. 266, 268, 269
 Autonomía regional 38–39, 150, 154
 Autoridades tradicionales 41, 178, 223, 231, 233–235, 234, 238–239, 252–253, **256 f.5.5**, **258–261**, 263 n.25, 267, 269; *ver también* jefaturas, *stools*
 Autoritarismo 179, 218, 222
 competitivo 67, 68 n.6, 169 t.4.1
 vulnerable 218, 220 t.5.1, **222–223**
 Ayee, J. 214, 247, 251
- B**
- Bagua 94 n.19
 Banco Africano de Desarrollo 196
 Banco de Crédito Agrícola (Perú) 61
 Banco Minero (Perú) 214, 247, 251
 Banco Mundial 26 n.2, 67, 69, 82, 86, 95, 99, 100, 101–103, 176, 188 t.4.2, 193, 199, 203, 212, 214, 223, 232–233, 237, 240, 251, 260, 263, 278
 Banda, R. 202
 Banzer, H. 47, 127, 148
 Barotselandia 180, 193
 Barragán, R. 147
 Barrick Gold 202, 205 f.4.2, 206
 Bauxita 213, 234 f.5.1
 Bebbington, A. 57, 150, 261
 Belaúnde, F. 63, 63 n.5, 66, 76, 80
 Beni (Bolivia) 121 n.3, 153, 155, 158
 Berry, S. 222, 253
 Bertram, G. 53, 60, 62
 BHP 41
 Booth, D. 34, 114
 Botsuana 214, 215 n.2
 Brasil 40, 79 m.2.1, 87 m.2.2, 90 m.2.3, 117 m.3.1, 118, 120 m.3.2, 134 n.20, 138, 148, 148 n.39, 151, 154, 164, 276 n.2
 Brecha urbano-rural 103, 182, 198–199, 233, 244
 British South Africa Company (BSAC) 167, 169, **171**, 177, 179 t.4.1, 186, 188 t.4.2
 Broz, J. (Tito) 192

- Burkina Faso 214
Busch, G. 125
Busia, K.A. 218 t.5.1, 224
- C**
- Cacao 215 n.1, 223, 241, 243, 256
Cajamarca (Perú) 79 m.2.1
Campesinos: 62, 125, 126 n.10, 136, 145,
153, 190
organizaciones 63, 64, 126, 153
Canadá 190, 204, 206
Cano, A. 80–82
Canon minero (Perú) 91, 91 n.15, 92
f.2.6, 93 f.2.7, 100, 101, 103, 108,
110, 191, 283, 291
Capitalismo 144, 195, 204, 206, 209, 226
t.5.2, **228–231**, 275, **277–279**
Casa de Gobierno, Zambia 197, 203
Caudillos 60, 74, 131
CEDIB *ver* Centro de Documentación e
Información Bolivia
Central Obrera Boliviana (COB) 126, 140
Centralización 38, 54, **257–258**, 275
Centro de Documentación e Información
de Bolivia 166
CENTROMIN 78, 82, 99
Cerro de Pasco Mining Company 74–75, 77
n.7, 78
Cerro Verde (mina) 78, 101 n.23
CFI *ver* Corporación Financiera Interna-
cional
Chaco (Bolivia) 118–119, 124, 145
Chapare (Bolivia) 138, 149, 152
Chazan, N. 218
Chile 60, 65, 79 m.2.1, 87 m.2.2, 90
m.2.3, 102 n.25, 103, 110, 117
m.3.1, 120 m.3.2, 131 n.12, 135
n.21, 151, 152, 190, 278
Chiluba, F. 176, 197–198, 202
Chimbote (Perú) 76
China 40, 99, 189 t.4.2, 191, 204, 205,
282
Chinalco 40
Chuquiassa 118–119, 156, 161
Cinturón del cobre (Zambia) 38, 168,
173, 175 m.4.1, 178, 180, 183,
187, 192, 194, 198, 206–207, 208
m.4.2, 209, 277, 281, 293
CIPEC *ver* Consejo Intergubernamental
de Países Exportadores de Cobre
Clase media 62, 103, 104, 107, 190
urbana 61, 135, 153
vulnerable 103, 104, 107
Cleptocracia/cleptocrático 47, 127, 288
Clientelismo 30, **33**, 34, 213, 218, 219,
247, 289
competitivo 33, 127, 164, 201,
216, 218, 224–225, **247–252**,
258, 262, 267, 269, **288–292**,
301
CLPI *ver* consentimiento libre, previo e
informado
Coalición Nacional de ONG sobre Mine-
ría (NCOM, Ghana) 237
Coaliciones 32–34, 37, 54, 57, 60, 68,
98, 109, 111, 113, 124, 125, 127,
130 t.3.1, 137, 153, 169 t.4.1,
198, 201, 215, 221, 222, 224, 231,
247–248, 262 n.25, 283, 287
COB *ver* Confederación Obrera Boliviana
Cobre 75, 117, 167, 276
Cocaleros 128, 138 n.26, 149, 152
Cochabamba (Bolivia) 121, 138, 152, 161
Colegio de Abogados de Zambia (LAZ)
182
Colonialismo 30, 41, 43, 252–253, 257
interno 134, 135, 275
periodo colonial (Bolivia) 123–
124, 134, 227 n.7
periodo colonial (Ghana) 213,
216–219, 232, 252–253
periodo colonial (Perú) 53
periodo colonial (Zambia) 171–
172, 175–177
COMIBOL *ver* Corporación Minera Bo-
liviana

- Comisión de Minerales (Ghana) 232, 234, 235, 255, 259, 265, 268
- Comité Cívico (Bolivia) 147
- Comité de Evaluación de Minería (Ghana) 238, 239
- Concesiones
 agua 152
 depósitos no-concesionales 74
 espacialidad 84, 86, 87 m.2.2
 hidrocarburos 95
 impuesto 200
 minería artesanal y de pequeña escala 77, 79, 138–139, 143 n.34
 minería de gran escala 140 n.30, 171, 229
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP, Perú) 83
- Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) 126 n.10
- Conflicto social 26, 65, 69, 89, 97 f.2.8, 108, 110–112
- Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU) 176
- Congreso Nacional Democrático (NDC, Ghana) 224
- Conga (mina) 93
- Congo *ver* República Democrática del Congo
- Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) 64, 188, 190
- Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) 26, 28, 98, 243, 247, 259, 279
- Consejo Provisional de Defensa Nacional (PNDC, Ghana) 222
- Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) 26
- Constitución 38, 53
 de Bolivia, 2009 155, 159
 de Ghana, 1960 221
 de Ghana, 1969 254
 de Ghana, 1979 254
 de Ghana, 1992 255, 259
 de Perú, 1920 61
 de Perú, 1979 65–66
 de Perú, 1993 98, 98 n.6
- Consulta previa *ver* consentimiento libre, previo e informado (CLPI)
- Contaminación ambiental 163
- Contreras, M. 61, 62, 74, 76, 125, 133, 136
- Cooperativa minera 38–39, 118, 127, 139–143, 143 n.34, 144, 152, 165
- Cooptación 183, 221, 260, 270, 289
- Corea 142
 Guerra de Corea 152
- Corporación Financiera Internacional (CFI) 36
- Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) 118, 128, 136–137, 140, 141, 142, 144, 278
- Corriente de los Annales francesa 48
- Corrupción 34, 53, 61, 65, 69, 81, 105, 110, 161, 177, 198, 203, 209, 268, 299, 302
- Costa de oro 215, 218, 222, 230, 232, 255
- CPMC *ver* Cerro de Pasco Mining Company
- CPP *ver* Partido Convención del Pueblo
- Crabtree, J. 69, 110, 114, 289
- Crisis de la deuda 80, 137
- Crisis económica global
 Gran Depresión 61, 74, 125, 132, 134
 1970s 65, 176, 181
 1980s 108
 2000s 203–204

D

- Dargent, E. 27, 64, 66, 67, 69, 70, 110, 286, 287
- Davis, G. A. 25, 26, 28
- Declaración Unilateral de Independencia (UDI, Rodesia) 173

- Defensoría del Pueblo (Perú) 96, 97 f.2.8, 286
- Descentralización 38–39, 54, 69, 81, 86, 91, 95, 105, 109, 110, 149, 150 n.42, 160 n.49, 279
ver también centralización
- Descolonización 216, 220, 253
ver también independencia, período post-colonial
- Democracia/democrático 140, 176, 218–219 t.5.1, 218–219
competencia 48
consolidación 57
democracia de propietarios 218 t.5.1, 237 56, 179 f.4.1, 264 n.26
instituciones 29, 56, 179 t.4.1
multipartidaria 171, 184, 185, 192, 196, 198, 214, 216 t.5.1, 222, 224, 254, 303
pactada 127, 128, 130 t.3.1, 149, 151
primavera democrática (Perú) 62, 74
proceso 104–105
reforma 63
sin elección 197
transición a la democracia 66–67, 69–70, 77, 85, 88–89, 104–105, 108–110, 130, 184–186, 196–197, 268, 270
ver también elecciones
- Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, RU), *ver* Reino Unido
- Dependencia de los recursos 27–28, 297
- Derechos ciudadanos 303
- Derechos de propiedad 72, 123, 283; *ver también* desposesión, tierra, localidad, territorio
- Desarrollo
dependiente de recursos 29, 282
ver también maldición de los recursos
desigual 181, 186, 187
ver también brecha urbano-rural
inclusivo 25, 42, 43, 53, 54, 55, 56, 57, 96, 100, 106, 107, 109, 112, 171, 186, 210, 244, 269, 287, 291, 292, 304
modelos de 141–2, 112, 145, 153, 207
rural 191
sostenible 98, 168
- Desigualdad 25, 53, 56, 65, 102, 167, 171, 201, 211 t.4.3, 246
ver también género, pueblos indígenas, pobreza, raza, racismo, brecha urbano-rural
- Desigualdades norte-sur (Ghana) 230
- Desplazamiento 170, 181, 183, 204, 206, 227, 234
ver también localidad
- desposesión 297, 302
ver también tierra, localidad, derechos de propiedad, territorio
- DFID *ver* Reino Unido
- Diamantes 213, 234 f.5.1
- Di John, J. 32, 33, 57, 113, 170, 199, 270
- Dirección de Asuntos Indígenas (Perú) 61
- Distribución de poder 107, 246
- De rentas/riqueza 261, 270, 284, 286
- Distribución de ganancias; *ver* tributación
- Distrito Solwezi (Zambia) 206
- Don Mario (mina) 139 n.28
- Dumett, R. E. 226, 227, 228 n.10, 230, 261
- Dunkerley, J. 120, 134, 135

E

- Economía política 29, 45, 46, 163–165, 169, 203, 213, 263, 299
- Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID) 46 n.7
- EITI *ver* Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva

- Elecciones, electoral 61, 66, 126–130
 t.3.1, 137, 159, 163, 114 n.1, 176,
 182, 183, 193, 207, 261, 289–290,
293–295
 ciclo 34, 67, 130, 142, 211
 competencia 182, 196, 220–221,
247, 251, 262 n.25, **267–269**
 cuotas **104–107**, 105 n.27
 discusión de elección específica,
 Perú 60, 61, **66–67**, **69–70**,
 224 n.5; Bolivia **126–127**,
 137, 139 n.28, **154–155**, 205;
 Zambia 183, 185, 285; Ghana
 218 t.5.1, **220–221**, 241 n.16,
 267
 electorado 104, 126 n.9, 201
 fraude 68 n.6, 198 n.3
 funcionarios 49
 militar elegido 126–127
ver también Fuerzas Armadas
 minería, papel en elecciones **97–**
98, **202–203**
 rechazo de elecciones 64, 198
 reelección 104, 128, 155, 185, 241
 subnacional 86, 104, 149, 154,
 153 n.45, 223, 202
ver también relaciones nacional-
 subnacional
 sufragio 53, 61, 101, 125, 218 t.5.1
ver también coaliciones, democracia
- Elites
 acuerdo 38, 104, 149, 163
 compromiso 57, 103, 57, 182,
 214, 247, 269
 competencia inter-elite 34, 47,
 287, 297
 Fuerzas Armadas, *ver* Fuerzas Ar-
 madas
 gobernantes 111, 113, 170, 182,
 221, 222, 224, 232, 241
 minería 36, 124, 131, 143, 139
 n.28
ver también Patriarcas de la Plata,
 del Estaño
 negociaciones/pactos 32, 36, 44,
 116, 128, 130 t.3.1, 206, 214,
 255, 302
 políticas 30, 32, 57, 60, 64, 111,
 127, 129, 133, 135, 147, 150,
 155, 159, 164, 222, 223, 247,
 249, 257, 259, 260, 262, 263,
 267, 270, 272, 273, 281, 290,
 295, 297, 301
 subnacionales 59, 156, 157, 158,
 159, 165, 299
 transnacionales 26 n.4
- Empleo 43, 101, 102, 104, 121, 137, 142,
 151, 157, 162, 183, 197, 225, 226
 t.5.2, 229, 233, 236, 266, 269,
 279, 284, 295
 desempleo 170, 267
 directo versus indirecto 101, 264
 informal 198
 leyes 198
- Energía hidráulica/hidroeléctrica 37
- ESID *ver* Effective States and Inclusive De-
 velopment Research Centre
- España 53, 60, 151
- Estado **46–47**
 capacidad **56–57**, 80, 98, 108, 188
 t.4.2
 capitalismo 144, 275, **277–278**;
ver también capitalismo
 construcción 58, 107, 158, 214
 desarrollista 34, 127, 173, 203,
 209, 277, 288, 289
 empresas estatales/extracción esta-
 tal 29–31, 68, 70, 71, 77–81,
 128, 130 t.3.1, 140–142, 160,
 173, 203, 226 t.5.2, 231, 277–
 278, 280, 284, 292; *ver tam-*
bién nacionalización
ver también relaciones nacio-
 nal-subnacional, territorio,
 violencia
- Estado unipartidario 171, 173, 179 t.4.1,
 181, 182, 185, 192, 196, 221, **223**

Estados Unidos de Norteamérica 41, 60,
61, 62, 65, 88, 93, 95, 107, 134,
136, 146, 148, 160, 164, 292 n.12
Agencia para el Desarrollo Inter-
nacional del Gobiernos de los
Estados Unidos (USAID),
asistencia para el desarrollo 69,
134, 136 n.23
imperialismo 62, 165
Estaño 41, 117, 130 t.3.1, **131–138**, 148,
165
auge 158 n.47
barones, elites **124–125**
colapso del mercado 121, 160
economía 125, 163, 132 n.16, 137
n.25, 276, 303
Etnicidad 33, 120, 281
Europa 66, 124, 230
Comunidad Europea 196
ver también colonialismo
Exportación de recursos naturales 153
colapso de mercados de exporta-
ción 124
cuotas 133
desarrollo basado en las exporta-
ciones **52–53**, 56, 69, 70–76
f.2.1–2.4, **100–101**, 108, 170
exportación de MAPE 259, 294
ver también minería artesanal y de
pequeña escala
hidrocarburos 28, 61, 121, 151
infraestructura *ver* infraestructura
ver también Asociación de Exporta-
dores (ADEX), Consejo Inter-
gubernamental de Países Ex-
portadores de Cobre (CIPEC),
Organización de Países Expor-
tadores de Petróleo (OPEP),
proteccionismo, Zonas Francas
para Actividad Industrial y Co-
mercial (MFEZ)

F

Facciones excluidas **32–33**, 35, 38, 40,
113, 149, 164, 263, 288, 294, 300
horizontales **32–33**, 44, 113, 248,
287–288
verticales **32–33**, 113, **287–288**
Fantis 216 n.3, 217
Farthing, L. 150, 151
Federación de Rodesia *ver* Federación del
África Central
Federación del África Central (CAF) 172,
180
Federación Nacional de Cooperativas Mi-
neras de Bolivia (Bolivia, FENCO-
MIN) 140
Federación Sindical de Trabajadores Mine-
ros de Bolivia (FSTMB) 135, 140
FENCOMIN *ver* Federación Nacional de
Cooperativas Mineras de Bolivia
Ferguson, J. 194, 209, 275, 398
Fernández-Maldonado, J. 77
First Quantum Minerals 205 f.4.2, 206
FMI *ver* Fondo Monetario Internacional
Fondo de Minería para el Desarrollo (Gha-
na) 226, 286
Fondo Monetario Internacional (FMI) 65,
176
Fondo Social de Emergencia, Bolivia 119
formación de la identidad: 30, 298
Fraser, A. 167, 177, 185, 190, 191, 194,
198
Frente Patriótico (PF, Zambia) 125 t.4.1,
128–129, 130, 132 t.4.2, 143–144,
146
FSTMB *ver* Federación Sindical de Traba-
jadores Mineros de Bolivia
Fuerzas Armadas 63, 65, 69, 97, 104, 108,
126, 127, 137, 146, 152, 181, 218,
222, 224
elites 29, 30, 57, 108, 130 t.3.1
régimen **64–69**, **75–78**, 80, 97,
112, 125, 127, 130 t.3.1, 131

- n.12, 137 n.24, **146–148**, 160, 218 t.5.1, **253–254**, 292
ver también golpe de Estado
- Fuerzas del orden 94 n.19, 138 n.26, 142, 266–267
- Fujimori, A. 47 n.9, **67–69**, 81, 84, 290 n.10
 período post-Fujimori 81, 106
- Fujimori, K. 89
- G**
- Galamsey* 264, 265, 266, 267, 268, 269, 295
ver también minería artesanal y de pequeña escala
- Galeano, E. 41, 275
- Gamonales 61
- García Linera, Á. 152, 155, 160
- García Pérez, A. 66, 70
- Gas natural 50, 115, 121, 134, 135, 148, 149, 151, 152, 154, 158, 160, 276, 298
- Género 25, 233
- GHEITI *ver* Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva de Ghana
- Global Witness* 271, 273
- Gobernante supremo (Ghana) **227–230**, **261–262**
- Gobernanza
 recursos naturales *ver* recursos naturales
ver también gobierno, institución, Estado, tributación
- Gobierno
 autocrático 47, 65
 local/municipal 68, 91, 110, 150, 155, 190
ver también asambleas distritales
 nacional/central 81, 88, 91, 95, 104, 106, 110, **120–121**, 147 n.38, 150, **155–156**, 161, 162, 164, 168, 191, 206, **254–256**, 260, 282, 290, 296, 300
 regional/departamental 39, 86, 91, 147, 154, 155, 161
 subnacional (general) 39, 100, 110
- Gobierno indirecto 178
- Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA, Perú) 63
- Golpe de Estado 132, 137, 146, 176, 181, 195, 216, 222
- Gran Bretaña *ver* Reino Unido
- Gran Depresión *ver* crisis económica global
- Grupo Benavides 76
- Guano 25 n.1, 60
- Guaraníes 119, 281, 293
- Guerra Bóer 229
- Guerra del Agua (Bolivia) 152
- Guerra del Chaco 24, 125, 132, 145, 146, 155
- Guerra del Gas (Bolivia) 138, 152
- Guerra del Pacífico 60, 61, 71, 134
- Guerra Federal, Bolivia 124, 132
- Guerra Fría 62, 65, 191, 196
- Gulf Oil* 148
- Gyimah-Boadi, E. 225
- H**
- Hacienda 80
- Hickey, S. 27, 32, 33, 34, 41, 56, 57, 145, 168, 197, 246, 279, 299, 301
- Hidrocarburos 145, 153, 155, 161
 espacialidad **118–119**, **205–207**
ver también gas natural, petróleo
 inversión 152, 300
 Ley de 2005 153, 155 n.46, 161
 nacionalismo **145–149**
 producción **118–122**, 134, 135 n.21, 137 n.25
- HIERRO PERÚ 78, 82, 99
- Hilson, G. 226, 228, 229, 264, 266, 272, 277
- Hindery, D. 118, 139
- Hiperinflación 67, 127, 137
- Hochschild, familia 132, 136

Holding power **35–36**, 46, 59, 61, 100,
144 n.35, 149, 157, 160, **164–**
165, 276, **282–283**, 301, 302 n.15
Humala, O. 70, 88, 89, 94
Humphreys, M. 26, 28, 38, 42, 119, 152,
281, 292

I

ICMM *ver* Consejo Internacional de Mi-
nería y Metales

Ideas **32–34**, 36, 39, 41, **44–45**, 104,
137, 157, **165–166**, 135 n.21, 147
n.38, 200, 210, **214–215**, **257–**
258, 266, 269, 273, 274, 276,
283–284, 301, **302–303**, 304
cambio de/nuevas 47, 58, 125, 297
desarrollo, ideas sobre 63, 99, 126,
143, 148, 159, 288, 292, 297
Estado, ideas sobre el 181
ideas fuerza **145–148**, 155
transnacionales 181, 237, 239,
279–280

ver también nacionalismo de recur-
sos, recuerdos

Iglesia Watchtower 178

Imaginario de desarrollo nacional, *ver* ideas

Impuesto a las ganancias imprevistas, *ver*
tributación

Incentivos 26, 33, 36, 226, 257, 266, 271–
272, 288, 297, 303

inversión/impuesto 69, 81, 198,
202, 232, 285

para la extracción 31

políticos 63

Inclusión social 27, 43, 65, 156, 161, 274,
291, 293, 297

Índice de Gini **102–103**, 211 t.4.3, 246
f.5.4

Industrialización por sustitución de impor-
tación (ISI) 64

Industrialización/transformación indus-
trial 76, 77, 98, 108, 142, 153,
160, 162, 154, 170

Industrias extractivas *ver* hidrocarburos,
minería

rentas *ver* rentas, regalías, tributa-
ción

ver también recursos naturales

Independencia

Bolivia 111 n.12, 112 n.19, 115
n.51

Ghana 154, 156–157, 158, 164–
166, 170, 181, 184, 188, 208

Perú 53, **58–60**, 98, 302

Zambia 116, 120–121, 126–127,
130, 133, 135, 140

ver también descolonización, perío-
do post-colonial

Índice de Gobernanza de Recursos **213–**
214

INEI, *ver* Instituto Nacional de Estadísti-
ca e Informática, Perú 55, 56, 102,
103, 104

Informalidad, mano de obra informal, sec-
tor informal 35, 48, 50, 51 m.2.3,
61–62, 67, 75–76, 128–129, 142,
146, 149, 216, 217

ver también *galamsey*, minería arte-
sanal y de pequeña escala

Infraestructura 37, 61, 67, 110, 132, 133,
154, 158, 171, 172, 173, 180, 190,
191, 192, 206, 230, 233, 300

exportación 173, 191, 193

minería e hidrocarburos 38, 133,
154, 171

INGEMMET, *ver* Instituto Geológico,
Minero, y Metalúrgico

Ingresos fiscales 85, 296, 298

Iniciativa de Transparencia en la Industria
Extractiva (EITI) 247, 259

de Ghana (GHEITI) 185, 188

ver también transparencia

Institución 2, 4, 26, 108

cambio 2, 10, 24, 58, 73, 117, 118,
211, 215, 221

colonial 111 n.6

democrática 29, 56, 69, 179, 272

extractivista 78–80, 110–111 n.4
 forma 4, 9, 16
 innovación 27, 65, 73, 199
 modernización 57, 211
 reforma 27, 214–215
 rendición de cuentas 129, 217
 representante 104, 110
ver también instituciones financieras internacionales (IFI)
 Instituciones financieras internacionales (IFI) 64, 67, 93, 175, 181, 196, 237, **277–278**, 300; *ver también* Corporación Financiera Internacional (CFI), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM)
 Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC, Perú) 76; *ver también* tierra
 Instituto Geológico, Minero, y Metalúrgico (INGEMMET) 55, 83, 87
 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú 55, 102
 Instituto para la Gobernanza de Recursos Naturales 26
International Petroleum Company (IPC) 63
 Inversión extranjera directa (IED) 290, 296
 IPC, *ver* *International Petroleum Company*
 IRAC, *ver* Instituto de Reforma Agraria y Colonización
 Izama, A. 32, 145
 Izquierda Unida (Perú) 66

J

Japón 69, 88
 jefaturas (Ghana) 218
ver también autoridades tradicionales, *stools*

K

Kabwe (*Broken Hill*, Zambia) 171
 Kapwepwe, S. 180
 Karl, T. 26, 27, 29, 31, 37, 46, 57, 272, 287
 Kaunda, K. 173, 176, 180, 187, 190, 210, 284, 292
 Kaup, B. 139, 146, 151
 Khan, M. 32, 33, 34, 46, 58, 59, 113, 144, 168, 170, 179, 218, 267, 288, 293, 302
 Kohl, B. 150, 151
Kosmos Energy 250
 Kufuor, J. 219, 237, 250
 Kumasi (Ghana) 221

L

La Oroya (Perú) 78
 La Paz (Bolivia) 115, 121, 124, 131, 132, 135, 139, 145, 147, 150, 158, 161
 Larga duración 48, 114, 123, 156, 160, 164, 169, 225, 252, 292, 295, 298, 299, 301, 302
 Larmer, M. 167, 184, 187, 190, 193, 195, 198
 Las Bambas (mina) 101
 LAZ, *ver* Colegio de Abogados de Zambia
 Ley Busch (Bolivia) 147
 Ley de Administración de Tierras (Ley 123, Ghana) 232
 Ley de Conscripción Vial (Perú) 61
 Ley de Consulta Previa (Perú) 95, 106
 Ley de Empresas de Comercialización de Minerales Preciosos, 1989 (Ley 219 del PNDC, Ghana) 235
 Ley de Manejo de Rentas Derivadas del Petróleo (PRMA, Ghana) 249
 Ley de Mercurio, 1989 (Ley 217 del PNDC, Ghana) 235
 Ley de Minas y Minerales, 1995 (Zambia) 176

- Ley de Minerales y Minería (Ghana)
Ley de Minerales, 1962 (Ley 126)
231, 232, 249, 255
- Ley de Minerales y Minería, 1986
(Ley 153 del PNDC) 231
- Ley de Minerales y Minería, 2006
(Ley 703) 255
- Ley de Minerales y Minería (En-
mendada), 2010 (Ley 794,
Ghana) 238
- Ley de Minería, 2014 (Bolivia) 141, 143
- Ley de Minería Aurífera de Pequeña Esca-
la, 1989 (Ley 218 del PNDC, Gha-
na) 235
- Ley de Promoción de la Minería Aurífera
en la Amazonía Peruana 80
- Ley General de Minería (Perú) 80
- Ley minera (Perú)
Código Minero, 1901 72
Código Minero, 1950 75
- Ley Orgánica de Petróleos, 1938 (Bolivia)
147
- LEAP, *ver* Programa de Empoderamiento
de los Medios de Subsistencia con-
tra la Pobreza
- Leguía, A. 61
- Levy, B. 34, 198, 200, 247, 288, 293, 299,
302
- Lima (Perú) 59, 106, 110
- Litio 143
- Localidad 30, 37, 40, 266; *ver también* de-
rechos de propiedad, desplazamiento,
territorio, tierra
- Lungu, E. 177, 184, 191, 194
- Lungu, J. 177, 184, 191, 194
- Lusaka (Zambia) 168, 173, 183, 190, 209,
293
- Mal Holandés 191
- Malawi 172, 180; *ver también* Nyasalandia
- Maldición de los recursos 27, 28, 29, 32,
54, 109, 171, 216, 289
- Manganesio 213, 234 f.5.1
- Marcona Mining Company* (MMC) 75
- Margen fiscal 182, 202, 210
- Mariátegui, J. C. 62
- MAS (Movimiento al Socialismo, Bolivia),
ver Movimiento al Socialismo
- Masacre de Catavi 135
- Masacre de Uncía 133
- Materialidad de los recursos naturales 45,
157, 274, 280–284, 302, 303
- Materias primas 121, 205
- auge/súper-ciclo 132, 239, 285,
209
- cadena exportación, *ver* exporta-
ciones
- mercados 111, 124–125, 133, 137,
148, 150, 163–164, 276, 279,
298–299
- precios 48, 101, 177, 179 t.4.1,
209, 242, 274, 276–277, 291,
293, 296
- transporte 37 n.4
ver también infraestructura
- Mazoka, A. 198
- MC, *ver* Ministerio de Cultura
- Medios de subsistencia 162, 259, 267, 295
- MEF, *ver* Ministerio de Economía y Finan-
zas
- Mesa, C. 131, 150, 153
- Meta-acuerdos 168, 169, 303
- MFEZ, *ver* Zonas Francas para Actividad
Industrial y Comercial
- MINAM, *ver* Ministerio del Ambiente
- MINEM, *ver* Ministerio de Energía y Mi-
nas
- Minera Asociada Tintaya 78
- Mineral de hierro 76, 118, 143

M

- Madre de Dios (Perú) 75, 118, 284
- Mahama, J. 221, 244, 251, 264, 271, 277
- Mahoney, J. 27, 35, 58

Minería

aluvial 118
 comunidades 207, 214, 234, 241,
 241 n.16, 255 n.20, 256–258,
 263, 286
 compañías 49, 62, 74, 76–78, 88,
 89, 93, 98, 99 n.21, 117–118,
 133–134, 137–138, 139 n.28,
 143, 165, 169, 172, 174, 176,
 186–187, 191, 197, 200, 202–
 203, 206–207, 225, 226 t.5.2,
 228 n.8, 230–231, 233, 237,
 242, 250–251, 256–257, 260,
 263, 265, 268, 275, 278, 283,
 292 n.12
 concesiones, *ver* concesiones coo-
 perativas 38–39, 118, 130
 t.3.1, 138–145, 138 n.27, 140
 n.29, 141 n.31, 142 n.32, 33,
 143 n.34, 145 n.36, 162–163,
 295
 derechos 83 f.2.5, 85, 85 n.13, 144
 exploración 81, 82, 85 n.13, 87
 m.2.2, 95, 142 n.33, 162, 171,
 208 m.4.2, 297
 ganancias 142, 158, 158 n.47, 191,
 193, 213–214, 241, 244, 255–
 257, 259, 262; *ver también* reg-
 alías, tributación
 gran escala 11, 21 n.3, 22, 24, 30,
 37, 45–46, 48, 50, 52, 54, 57,
 58–59, 61, 64–65, 107, 152,
 167, 170, 190, 191, 202, 216,
 224
 ilegal 90, 240, 265, 266, 267, 268,
 270; *ver también* minería arte-
 sanal y de pequeña escala
 licencias 87 m.2.2, 117 m.3.1, 208
 m.4.2, 234, 236 m.5.1, 249–
 250, 294
 mediana escala 30, 39–40, 48, 66,
 91–93, 215, 224 n.5
 pequeña escala, *ver* minería artes-
 anal y de pequeña escala

producción 42, 44–45, 78
 subterránea 76–77, 80–81, 121
 superficial/a tajo abierto 236, 285
 Minería artesanal y de pequeña escala
 (MAPE) 42, 228
ver también galamsey
 Minería ilegal/extralegal 90, 240, 265,
 266, 267, 268, 270
ver también galamsey, minería arte-
 sanal y de pequeña escala
 Ministerio de Cultura (MC, Perú) 56, 94
 Ministerio de Economía y Finanzas
 (MEF, Perú) 67, 102
 Ministerio de Energía y Minas (MINEM,
 Perú) 77, 82
 Ministerio de la Presidencia (Perú) 77, 82
 Ministerio de la Producción (PRODUCE,
 Perú) 55 n.2
 Ministerio de Tierras y Recursos Naturales
 (Ghana) 240, 241, 243, 244, 250,
 262, 266, 268
 Ministerio del Ambiente (MINAM, Perú)
 88
 Mitchell, T. 27, 30
 MMD, *ver* Movimiento por la Democracia
 Multipartidaria
 MNR, *ver* Movimiento Nacionalista Revo-
 lucionario
 modernismo 43
 modernización 34, 63, 97, 111, 130, 290,
 291
 Mohan, G. 32, 145, 253, 281
 Molina, F. 134, 150, 154, 159
 Morales, E. 65, 128, 136, 138, 140, 142,
 143, 146, 148, 150, 151, 152, 153,
 154, 155, 156, 159, 160, 161, 162,
 287, 294
 Morales-Bermúdez, F. 65
 Mosley, P. 25, 170, 197, 287, 293
 Movimiento de Países No Alineados 188,
 192
 Movimiento Libertad (Perú) 67
 Movimiento Nacionalista Revolucionario

- (MNR, Bolivia) 126, 135, 136, 140, 147, 148, 163, 164, 287
- Movimiento por la Democracia Multipartidaria (MMD, Zambia) 176, 177, 179, 182, 183, 185, 196, 198, 199, 201
- Movimiento al Socialismo (MAS, Bolivia) 121, 128, 130, 134, 136, 140, 142, 143, 145, 146, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 280, 287, 288, 293, 294, 295, 302
- Movimientos/movilizaciones sociales 147, 152, 161
- indígenas, *ver* pueblos indígenas líderes 49, 66–67
- mano de obra, *ver* mano de obra nacionalistas 76, 148–156, 178, 180, 184, 188 t.4.2, 220, 257
- transnacionales 55, 88, 99; *ver también* transnacional
- ver también* conflicto social, Movimiento al Socialismo (MAS), pueblos indígenas
- Movimientos subversivos 63, 137 n24
- Mozambique 192
- Musakanya, V. 195
- Mutún (Bolivia) 118, 143; *ver también* mineral de hierro
- Mwanawasa, L. 198, 202
- N**
- Namibia 192
- Nacionalismo de recursos 149, 189, 206, 209, 226, 238, 278, 279, 284, 285, 287
- Nacionalismo metodológico 47
- Nacionalización 41, 77, 78, 126, 135, 141, 148, 151, 154, 173, 174, 176, 181, 187 t.4.2, 192, 194, 209, 210, 218 t.5.1, 226, 231, 277, 294
- desnacionalización, *ver* privatización
- Naciones Unidas 173, 191, 212, 277, 280
- NCCM, *ver* *Nchanga Consolidated Copper Mines*
- Nchanga Consolidated Copper Mines* (NCCM) 174
- NCOM, *ver* Coalición Nacional de ONG sobre Minería
- NDC, *ver* Congreso Nacional Democrático
- NDPC, *ver* Comisión Nacional de Planeamiento para el Desarrollo
- Neoliberalismo 67, 69, 83, 178 t.4.1, 277, 279, 305
- anti-neoliberal 128, 152, 213
- ideas 104
- período neoliberal (Perú) 58, **67–69, 81–95**, 107–108
- Newmont Mining Corporation* 36
- Nkrumah, K. 180
- North, D. C. 32, 46, 168, 170, 261
- Noruega 183
- NPP, Nuevo Partido Patriótico
- Nuevo Partido Patriótico (NPP, Ghana) 219, 224, 237, 241, 250, 268
- Nyasalandia 180; *ver también* Malawi
- O**
- OASL, *ver* Oficina de Administración de Tierras *Stool*
- Objetivos de Desarrollo del Milenio 243
- Obuasi (Ghana) 260, 266, 270, 271
- OCDE, *ver* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- Odría, M. 62, 63, 75
- OEA, *ver* Organización de Estados Americanos
- OEFA, *ver* Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- Oficina de Administración de Tierras *Stool* (OASL, Ghana), *ver* *stools*

- Oficina para el Desarrollo Acelerado de la Sabana (SADA) 244
- OIT 169 (Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales de 1989) 84, 93–94
- Oligarquía 59–61, 64, 123
 costa 63
 estaño 125
 hacendados 61, 63, 64, 97
 hipótesis de las oligarquías 123
- OPEP, *ver* Organización de Países Exportadores de Petróleo
- Orden social 32, 36, 58, 227, 239, 269, 289
- Ordenanza sobre mercurio de 1933 (Ghana) 230
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) 93, 94
- Organización de Estados Americanos (OEA) 68
- Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) 63, 64, 190
- Organización Internacional del Trabajo 1989 Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, *ver* OIT 169
- Organización no gubernamental (ONG) 88
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 99, 103
- Orihuela, J. C. 25, 27, 58, 67, 103, 133, 158
- Oro 261, 263, 228 n.8, 229 n.9
 demanda por 71, 74, 227, 303
 depósitos 71, 74, 116
 fiebre del 228
ver también minería artesanal y de pequeña escala, materias primas
 Ghana, historia de la extracción en 224–247
- ideas sobre 42
ver también ideas, nacionalismo de recursos
 minas 43, 119
 minería artesanal y de pequeña escala de, *ver* minería artesanal y de pequeña escala
 precios 85, 232, 236–239
 producción 226, 228, 230, 234, 243 t.5.3, 249, 265 f.5.6, 264 n.26, 295
- Oruro (Bolivia) 158
- Ovando, A. 148
- P**
- Pactos inter-elite, *ver* elites
- Pando (Bolivia) 153, 155, 158
- parentesco 227
- Partido Comunista (Perú) 62
- Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso) 66, 67–68, 81
- Partido Convención del Pueblo (CPP, Ghana) 218 t.5.1, 220–221, 231, 253
- Partido de Unidad por el Desarrollo Nacional (UPND, Zambia) 183
- Partido de Unidad Progresista (UPP, Zambia) 180, 183
- Partido Nacionalista (Perú) 88 Partido Socialista (Perú) 62
- Partido Unido de la Independencia Nacional (UNIP, Zambia) 173
- Patiño, S. 132, 135, 136
- Patriarcas de la Plata (Bolivia) 131
- Paz Estenssoro, V. 135, 137, 139, 150
- PEMEX (Petróleos Mexicanos) 146
- Peres Cajías, J. 121, 123, 166
- Período estatista (Perú) 59, 60, 66
- Período post-colonial 225; *ver también* descolonización, independencia
- Período pre-colonial 41, 215, 226; *ver también* colonialismo
- Peruvian Corporation* 61

- Pesca 75
- Petrobras 40, 151, 154
- petróleo 25, 29–30, 41, 42, 55 n.2, 60, 63, 65, 83, 120, 121, 124, 145, 146 n.47
- compañías 30, 92, 145, 146, 150, 156
- dependencia 30–31
- exportación 30
- ganancias 64–65, 120, 146–147, 158 n.48, 258, 283; *ver también* regalías, tributación
- ver también* hidrocarburos mano de obra 151
- producción 121, 123, 137 n.25, 158
- reservas 63
- Petróleos Mexicanos, *ver* PEMEX
- Picasso (compañía minera) 76
- Plan Bohan 134, 135, 160
- Plata 41, 60, 71, 117, 124, 131, 132, 142, 204, 276, 298
- PMSP, *ver* Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
- PNDC, *ver* Consejo Provisional de Defensa Nacional
- Pobreza 25, 28, 56, 65, 67, 91, 102, 103, 107, 111, 132, 167, 171, 199, 212, 214, 243, 244, 246, 276, 291, 292, 293
- extrema 102, 103, 243
- reducción 25, 102, 111, 199, 215, 233, 243, 244, 264, 273, 291–292
- ver también* desigualdad
- tasa 167, 199, 211 t.4.3, 243, 246 t.5.4
- Política/político:
- competencia 34, 68, 81, 170, 186, 196, 202, 288
- estabilidad 58, 257
- ver también* democracia, elecciones impulsores 29, 37, 44, 164
- nombramiento 159, 194
- oposición 61, 63 n.5, 68 n.6, 76, 136, 183, 221, 170, 179 t.4.1, **180–181**, 183, 184, 188 t.4.2, 193–194, 197
- partidos 62, 74, 86, 98, 104, 125–126, 135, 137, 156, 168, 170, 183, 184–185, 197, 200, 201, 204, 210, 220, 249, 289, 298
- politización 210
- proyectos 34, 39, 40, 156, 182, 184, 288, 300,
- Política fiscal 130, 279, 286
- Políticas sociales 102, 111
- Polución, *ver* contaminación
- Populismo de recursos 284, 301
- Post, The* (diario en Zambia) 182
- Poteete, A. 32, 138, 139, 141, 142, 158, 182, 215, 241, 247
- Potosí (Bolivia) 115, 138, 139, 142, 143, 158
- Poder
- distribución 107, 218 t.5.1
- económico 60, 63, 74, 132, 144
- político 29, 34, 37, 39, 62, 68, 83, 140, 144, 155, 159, 160, 161, 164, 165, 260, 270, 289, 291
- Prado, M. 76
- PRE *ver* Programa de Recuperación Económica
- Primera Guerra Mundial 132, 217
- Primera República, Ghana 216, 218
- Primera República, Zambia 172
- Privatización 69, 80, 81, 82, 139, 150, 151, 152, 176, 177, 182, 197, 198, 200, 209, 232, 278; *ver también* neoliberalismo, ajuste estructural, Guerra del Agua
- PRMA, Ley de Manejo de Rentas Derivadas del Petróleo
- PRODUCE, *ver* Ministerio de la Producción

- Programa de Empoderamiento de los Medios de Subsistencia contra la Pobreza (LEAP) 244, 245 f.5.3.; *ver también* programa de transferencia monetaria condicionada
- Programa de Recuperación Económica (PRE), Ghana 223
- Programa de transferencias monetarias condicionadas 145 n.36, 154 *ver también* protección social
- Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP, Perú) 89
- Protección social 42, 145, 156, 291, 299; *ver también* programas de transferencias monetarias condicionadas
- Proteccionismo 76, 200
- Protesta, *ver* movimiento social
- Provincia Nor-Occidental (Zambia) 193, 203, 206, 209, 281, 282, 293
- Pueblos indígenas 35, 84, 95, 98, 105, 111, 133, 158, 301
 consulta *ver* consentimiento libre, previo e informado (CLPI); Ley de Consulta Previa
 derechos 98, 111, 301
 emprendimiento 167, 182, 185
 exclusión de 62, **105–106**, 293
ver también racismo
 leyes relacionadas con 60, 105–106, 105 n.27, 162
ver también cuotas, elecciones; Ley de Conscripción Vial; Ley de Consulta Previa
 minería y 105, 106, 116, 136–137, 142 n.42
 movimientos 35, 60, 94–95, 105–106, 108, 133
 territorio, *ver* territorio
 trabajo no remunerado 61 n.4
ver también Ley de Conscripción Vial, mano de obra
- Pueblos weenhayek 293
- Puno (Perú) 75, 80, 103
- Putzel, J. 32, 33, 57, 113, 170, 270
- ## Q
- Quechua 43, 56, 95, 116
- Quellaveco (mina) 77, 78
- Quiroga Santa Cruz, M. 148
- ## R
- Racismo 53, 119
- Raza 33, 121, 275, 281, 297
- Rawlings, J. 219, 222, 223, 224, 254
- RCM, *ver* Roan Consolidated Copper Mines
- Recuerdos 174; *ver también* ideas
- Recursos naturales
 exportaciones, *ver* exportaciones
 gobernanza 26, 29, 36, **37–41**, 46, 48, 51, 52, 55, 114, 129, 150, 156–165, 166, 169, 170, 185, 210, 215, 215 n.2, 220, 228, 253, 262–264, 271–272
 rentas, *ver* rentas
 riqueza 27–28, 29
ver también hidrocarburos, minería
 tributación, *ver* regalías, tributación
- Regalías 92, 93, 141, 142, 147, 149, 155, 158, 161, 183, 186, 188, 189, 202, 206, 228, 241, 242, 247, 250, 254, 255, 256, 258, 259, 261, 262, 263, 266, 267, 283, 285, 291; *ver también* tributación
- Región occidental (Ghana) 258, 263, 266
- Regionalismo 145
- Regiones del norte (Ghana) 243, 244 t.5.4
- Registro de Mineros de Artesanales (Perú) 47
- Reino Unido 47, 173, 278, 298
 compañías mineras británicas 226 t.5.2, 228; *ver también* British South Africa Company (BSAC)

- Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) 46
- Relación patrón/cliente 30, 33, 158, 161, 181–184, 200, 221, 252, 258, 261, 288–289
- Relaciones central-local, *ver* relaciones nacional-subnacional
- Relaciones nacional-subnacional 38, 253–263; *ver también* autonomía, centralización, descentralización, regionalismo, tributación (distribución de)
- Rendición de cuentas 188, 185, 198, 215, 264, 296–297
- Rentas 39, 44, 47, 98, 113, 123, 147, 148, 152, **161–162**, 170, 199, 200, **211 t.4.3**, 214, 247, 255, 256 f.55, 257, 262
captación de rentas 98, 113, 152, 170, 200
ver también tributación
- Represión 35, 65, 88, 127, 137, 196
- REPSOL-YPF 151
- República Aristocrática (Perú) 60, 61 República Democrática del Congo 171, 178, 190, 192, 193
- Resistencia, *ver* movimiento social responsabilidad fiscal 200
- Responsabilidad social corporativa (CSR) 42, 177
- Rhodes, C. 171
- Rhodesia Railways* 173
- Roan Antelope Mining Corporation of Zambia* 197
- Roan Consolidated Copper Mines* (RCM) 174
- Robinson, J. 26, 27, 31, 46, 57, 113, 122, 159, 272
- Rodesia del Norte 71, 172, 177, 178, 180, 186
- Rodesia del Sur 171, 172, 178, 180, 186, 191; *ver también* Zimbabue
- Ross, M. 26, 27, 28, 30, 31, 57, 272
- S**
- SADA, *ver* Oficina para el Desarrollo Acelerado de la Sabana
- Salisbury 172, 186
- San Bartolomé (mina) 142
- Sanborn, C. 53, 54, 64, 65, 66, 70, 85, 89, 91, 95, 106, 112, 279
- San Cristóbal (mina) 142 Sánchez Cerro, L. 61
- Sánchez de Lozada, G. 128, 139, 140, 149, 150, 152
- Santa Cruz (Bolivia) 118, 119, 127, 143, 147, 151, 153, 155, 156, 158, 160, 161, 281
- Sata, M. 183, 202
- Sawyer, A. 251
- Segunda Guerra Mundial 131, 134, 135
- Segunda República, Ghana 222
- Segunda República, Zambia 173, 181
- Sen, K. 299, 300
- Sendero Luminoso, *ver* Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso
- SGMC, *ver* *State Gold Mining Corporation*
- Simbolismo de recursos del subsuelo 298, 300
- Sindicatos, *ver* trabajo
- Sistema de Administración Nativa (Ghana) 253
- Sistema de distribución abusa 227, 228, 261
- Slater, D. 57, 60
- SNMPE, *ver* Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
- Soberanía de recursos 30 socialismo 125, 196, 292
- Sociedad civil 49, 106, 110, 169, 182, 183, 185, 189, 198, 201, 237, 299
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE, Perú) 55, 83
- Soifer, H. 57, 60, 96, 279
- Southern Peru Copper Corporation* (SPCC) 76, 77

SPCC, *ver Southern Peru Copper Corporation*
 Sudáfrica 172, 178, 215, 216, 215, 229
 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT, Perú) 55
Standard Oil 134, 145, 146, 155, 158
State Gold Mining Corporation (SGMC, Ghana) 231, 232, 278
Stools, tierras *stool* (Ghana) 38, 227, 229, 232, 238, 253, 255, 256, 259, 260, 261, 283; *ver también* tierra
 Oficina de Administración de Tierras *Stool* (OASL) 91 n.15, 255, 256 f.5.5
 Sucre (Bolivia) 124, 132 sufragio *ver* elecciones
 Sumitomo, compañía minera 142
 SUNAT, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

T

Tacna (Perú) 76, 91
 Tanzania 178, 191, 237
 Tarija (Bolivia) 115, 118, 119, 145, 147, 149, 151, 153, 155, 156, 158, 160, 161, 281
 Tawkwa (Ghana) 266
TAZARA Railway 134
 Tecnócratas/tecnopols 284, 287
 Territorio 138
 indígena 138
 minero/de hidrocarburos 83 f.2.5, 50, 85 n.13
 nacional 40, 54, 60, 61, 68, 83, 85, 123, 148
 proyecto territorial 36–41
 reivindicaciones 57
 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) 138
 Territorios del Norte (Ghana) 217
 Tercera República, Ghana 218, 222
 Tercera República, Zambia 196
 Thelen, K. 27, 35, 58

Thorp, R. 25, 27, 28, 53, 60, 62, 71, 74, 76, 133, 158
 Tierra 57, 228–229, 236
 derechos 238
 ver también derechos de propiedad, desposesión, localidad, *stools*, territorio
 propiedad 224, 226, 227, 232, 254, 260
 reforma 63–64, 81; *ver también* Instituto de Reforma Agraria y Colonización
 trenteniente 63–64, 97, 124, 145, *ver también* hacienda
 Tierras Bajas Orientales, Bolivia 124, 125, 127, 134, 165
 Tierras comunales 56, 226
 Tito, *ver* Broz, J.
 Toledo Manrique, A. 69
 Toquepala (mina) 76, 77
 Toranzo Roca, C. 146
 Toro, D. 125
 Trabajo 43, 61, 84, 104, 161, 162, 199, 263
 derechos 56, 75, 104, 109
 forzado 61–62, 122 n.4, 227 n.7; *ver también* Ley de Conscripción Vial
 fuerza de 104, 116, 276, 277, 132 n.32
 informal 198
 migración 177–180
 productividad 104
 reforma 107
 sindicatos/movimientos 62, 64, 69, 75, 79, 83, 104, 126, 136–137, 153, 165, 167, 171. 285, 292,
 Transferencias fiscales 42,286
 Transnacional
 activista 58, 165, 293,
 actores (general) 31–32, **35–36**, 37 n.4, **40**, 44, 45, 54–59, **99–100**, 139 n.28, 163–164,

188 t.4.2, 215–216, 237,
240, **273**, 274–280, 298–300,
302–303
capital 83
compañías 30, 63, 83–84, 108,
117–118, 142, 149–152, 264
ideas 44, 237, 240
recursos 32–33, 57
ver también instituciones financie-
ras internacionales (IFI)
Transparencia 26, 63, 89, 91, 95, 98,
214, 262; *ver también* Iniciativa de
Transparencia en la Industria Ex-
tractiva (EITI)
Trata de esclavos 228
Tratado de libre comercio 88, 93–95, 291
Tributación 101, 130, 158, 183, 186, 198,
203, 205, 226, 228, 241, 285
base 102–103
distribución de 26, 88, 89–93, 91,
130 t.3.1, 111, 120, 158, 162,
186, 254
ver también canon minero, rentas
incentivos, *ver* incentivos
instituciones 41, 55 n.2
políticas 71, 168
reforma 163, 172, 175
regalías al valor añadido 142, 238,
251
Tsikata, F. S. 230, 231, 235, 260
Tullow Oil 250

U

UDI, *ver* Declaración Unilateral de Inde-
pendencia
Ulloa, M. 80
Unión Africana (UA) 183
UNIP, *ver* Partido Unido de la Indepen-
dencia Nacional
UPND, *ver* Partido de Unidad por el De-
sarrollo Nacional
USAID, *ver* Estados Unidos de Norteamé-
rica

V

Vargas Llosa, M. 67
Velasco Alvarado, J. 63
Violencia 30, 35, 53, 58, 66, 68, 94 n.19,
110, 131 n.12, 137, 137 n.24, 142,
184, 192, 271, 273
estatal 66, 138 n.26, 113 n.26

W

Walton, M. 34, 288, 293, 302
Watts, M. 30, 31, 35, 39, 44, 297, 299
Whitehead, L. 114, 134
Whitfield, L. 219, 223, 225, 248, 253,
254, 289
Wolframio 117

Y

Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia
(YPFB) 137, 146, 147, 148, 150,
151, 154, 161
Yanacocha (mina) 41
YPFB, *ver* Yacimientos Petrolíferos Fiscales
de Bolivia
Yugoslavia 190, 191, 192

Z

Zaire *ver* República Democrática del Con-
go
Zambia Consolidated Copper Mines
(ZCCM) 174, 176, 189, 194, 198,
204, 278
Zambia Industrial and Mining Corporation
(ZIMCO) 176, 189
ZCCM, *ver* *Zambia Consolidated Copper*
Mines
ZCTU, *ver* Congreso de Sindicatos de
Zambia
Zimbabue 172, 201
ZIMCO, *ver* *Zambia Industrial and Mi-
ning Corporation*

Índice temático

Zinc 71, 75, 78, 142

Zonas Francas para Actividad Industrial y
Comercial (MFEZ, Zambia) 206