

Julio E. Díaz Palacios

Aarón Herz (Asistente)



Elementos para construir una agenda de gobernanza territorial en un contexto de extractivismo

Propuestas de políticas de transición



Elementos para construir una agenda de gobernanza territorial en un contexto de extractivismo

Propuestas de políticas de transición

Julio E. Díaz Palacios

Aarón Herz (Asistente)

TEMAS DE ACTUALIDAD, 31

Elementos para construir una agenda de gobernanza territorial en un contexto de extractivismo. Propuestas de políticas de transición

Derechos Reservados

© Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas – CBC
Pasaje Pampa de la Alianza 164, Cuzco
Telef.: (51 084) 245415
Correo electrónico: cbc@apu.cbc.org.pe
Página Web: www.cbc.org.pe
Este volumen corresponde a la Serie CBC “Temas de Actualidad”, Nro. 31

© WEWORLD ONLUS
Vía Serio 6, 20139 Milano
Telef.: +39 02 55 231193
Página Web: www.weworld.it

Autor: Julio Díaz Palacios
Asistente: Aarón Herz Zacarías
Apoyo en las entrevistas: Tito Cueva

Cuidado de la Edición: Anael Pilares
Diseño y diagramación: Nuria Urquiza
Corrección de estilo: Fernando Heredia

Fotografía de portada: Minería informal en Ayacucho. Archivo Víctor Mallqui.
Imprenta: Tarea Asociación Gráfica Educativa · Dirección Legal: Pj. Maria Auxiliadora Nro. 156 Urb. Breña, Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro. 2023-11385

Primera edición
500 ejemplares
Cusco, noviembre de 2023

**Esta publicación ha sido financiada con el apoyo de la Unión Europea.
Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente refleja el punto de vista de la Unión Europea.*

**Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas y textos de este documento, sin autorización escrita de los editores.*

Contenido

Presentación	7
Introducción	11
I. Propuestas para una agenda de Gobernanza Territorial	27
1. Marco introductorio	31
2. Medidas	39
2.1 Gobernanza territorial	40
2.2 Prevención y transformación de conflictos	47
2.3 Garantizar la justicia ambiental y protección de los derechos humanos	67
2.4 Actualizar las regulaciones y estándares de participación ciudadana	71
2.5 Implementar planes de desarrollo territorial	72
2.6 Proyecto de desarrollo territorial	74
2.7 Reformar la gestión pública minera. Cambios en el modelo de centralismo extractivista	77
2.8 Fomento de los derechos de los trabajadores mineros	81
2.9 Monitorear y evaluar la gobernanza y desarrollo territorial	82
3. Opiniones de los entrevistados sobre gobernanza territorial	83
4. Relación de las propuestas y las dificultades para construir la gobernanza	91
Anexo N.º 1. Entrevistas realizadas	93
Anexo N.º 2. Listado de puntos de las propuestas de gobernanza territorial	96
Referencias	99

II. Propuestas de políticas y medidas de transiciones	107
1. Marco introductorio	111
2. Propuestas de políticas y medidas de transición	134
2.1 Establecer una política de Estado explícita sobre la minería	136
2.2 Regular las actividades mineras	143
2.3. Innovaciones tecnológicas	150
2.4 Diversificación productiva, con valor agregado	152
2.5 Cambios en la matriz energética	163
2.6 Fortalecer la institucionalidad y marcos normativos para garantizar el desarrollo sostenible y una gobernanza multisectorial y participativa	168
2.7 Hacia una mejor gestión de los pasivos ambientales mineros (PAM)	191
2.8 Promoción de una cultura de sostenibilidad	192
2.9 Investigación científica, tecnológica e innovación	196
3. Opiniones de los entrevistados sobre políticas de transición	199
Anexo N.º 3. Listado de puntos de propuestas de Políticas y Medidas de Transición	210
Referencias	214
III. Elementos para las estrategias de gobernanza y transición	255
1. Enfoque e ideas a tomar en cuenta	227
2. Estrategias	232
2.1 Nacionales	232
2.2 Regionales	233
3. Políticas habilitantes de la gobernanza y de las transiciones en Perú	235
4. Pasos para definir la ruta del plan de incidencia política desde CBC para “Transitar del corredor minero sur andino al corredor de desarrollo territorial integral”	237

Presentación

El Perú está inmerso en un escenario de una profunda crisis de las instituciones y de los liderazgos políticos y sociales, que, si bien arrastra desde hace decenios, ha devenido en aún más grave en los últimos años. Es una crisis de gobernabilidad de la cual no se podrá salir si se pretende reeditar o recuperar las habituales formas de gobernar y de institucionalidad y liderazgos. Los viejos sistemas políticos y las tradicionales organizaciones sociales requieren una intensa revisión a la luz de las urgentes transformaciones que reclaman importantes sectores de la sociedad.

Esta severa crisis conlleva proponer alternativas que se construyan desde los territorios y con la mayor participación en la toma de decisiones de los diversos actores y actoras sociales para generar propuestas que fortalezcan democracia, ciudadanía, respeto de derechos humanos, y sirvan para desarrollar nuevos medios de vida con equidad, inclusión e igualdad, así como relaciones justas con la naturaleza, ahora que a la crisis política se debe añadir la crisis ambiental producto de los efectos del cambio climático global. Esa es la esencia del concepto de gobernanza, entendida como un sistema de toma de decisiones que no se limita a las esferas de las autoridades públicas, sino que se sustenta en un involucramiento de las organizaciones de la sociedad, para forjar lo que se denomina buen gobierno.

Es desde ese enfoque de gobernanza territorial que el Centro Bartolomé de Las Casas (CBC) pretende contribuir al acompañamiento de diversos procesos territoriales,

en particular para promover un mayor protagonismo de las comunidades rurales y de sus organizaciones representativas de base. Al respecto, los territorios de mayor complejidad para propiciar condiciones de gobernanza son los que se ubican en un contexto de extractivismo, básicamente minero y también de hidrocarburos, cuyas características no se limitan a las actividades de extracción de recursos no renovables, sino que, sobre todo, establecen relaciones inequitativas de poder que se consolidan en perjuicio de los actores locales, con el consiguiente escenario de incremento de la conflictividad ante los efectos sobre los derechos humanos y el deterioro del ambiente. El estudio que a continuación se presenta ha sido elaborado por Julio Díaz Palacios con la asistencia de Aarón Herz y el apoyo de Tito Cueva en las entrevistas de campo, y, junto a esta publicación, han sido resultado del aporte del proyecto Alianza de Oro (CEDIB – CBC – COMUNIDEC - WE WORD), financiado por la Unión Europea.

Constituye un significativo esfuerzo de análisis y sistematización tanto de fuentes secundarias como primarias, que enfoca la problemática nacional como específica de territorios donde están presentes dichas actividades extractivas, y sugiere diversas medidas que se orientan a dar salida a esa compleja pregunta de si es posible hacer compatible la gobernanza territorial con la presencia de procesos extractivistas. Este importante debate –que, de hecho, va a continuar– deberá estar siempre sustentado en la búsqueda de evidencias sólidas pero también en un profundo compromiso con el fortalecimiento de las comunidades rurales tanto andinas como amazónicas, cuya resistencia cultural es sorprendente a pesar de la ausencia de políticas que reconozcan y refuercen sus economías campesinas e indígenas.

El trabajo es también desafiante al ingresar al tema de las políticas y medidas de transición que se debieran promover para transitar a otros escenarios y modelos de economía y de sociedad, sobre la base de renovadas relaciones humanas y con la naturaleza, gran reto en el que la humanidad está inmersa frente a la actual crisis ambiental planetaria que se muestra como perentoria.

El estudio no se limita a los factores que se orientan a crear condiciones de una gobernanza democrática, sino que aporta con propuestas que pueden contribuir a mejorar la capacidad de las instituciones públicas para cumplir sus funciones con eficiencia y siempre al servicio de la ciudadanía, en el entendido que las inversiones de todo tipo debieran ser compatibles con la generación de un bienestar social, económico, cultural, espiritual y ambiental de las poblaciones.

Se espera, con este aporte editorial, contar con más elementos de análisis y de debate en un contexto donde no solo continúa el incremento de las grandes actividades

extractivas, sino que proliferan sin mayor control las pequeñas e informales –también ilegales– actividades de minería, como salida de sobrevivencia que tienen miles de hombres y mujeres, frente al abandono del principal rol de servicio a la ciudadanía que deberían cumplir los sucesivos gobiernos, que han convertido a Perú en un país con más del 70 % de una economía informal. Lo más preocupante no solo es el incremento de esta informalidad en el sector minero, sino las distorsiones que vienen produciéndose cuando dicha economía se articula con otras actividades ilícitas, configurando un círculo vicioso de depredación, inseguridad y contaminación, que pone en riesgo la estabilidad de los ecosistemas naturales y la propia vida de las personas.

De allí también la importancia de este trabajo, que contribuye dando luces a opciones que consensuadamente pueden posibilitar otros rumbos que fortalezcan la institucionalidad y generen nuevos liderazgos, factores clave en la construcción de esa gobernanza que lleve al país hacia un bienestar y futuro sano, equitativo, inclusivo y justo, y con ciudadanía y democracia plenas para la gran mayoría de la población, ahora postergada.

Carlos Herz Sáenz
Director General
Centro Bartolomé de Las Casas

Introducción

1. CONTEXTO Y PROBLEMAS

a) A nivel andino

En la región andina (Bolivia, Ecuador y Perú), la gobernanza territorial en las zonas de extractivismo minero es crítica. Esta se refleja en la persistente conflictividad social, más visible en unos países que en otros. Es fuerte la tendencia histórica de aceptación –y complicidad– por parte de los gobiernos y la opinión pública, y de las inversiones extranjeras extractivistas, hacia el desarrollo de dicho sector productivo como elemento fundamental de las economías nacionales.

Sobre esta base se suscitan escenarios en los que las empresas realizan sus actividades productivas en concesiones otorgadas en perjuicio de las comunidades, muchas veces dueñas de las tierras, y sin mayores beneficios para éstas al no considerarse las posibilidades de desarrollo local y el pleno respeto de los derechos tanto de la naturaleza como de las personas. En esta situación se generan conflictos socioambientales, que son fuente y consecuencia de gran desconfianza y confrontación de los actores involucrados, en los que el Estado –la mayor parte de veces– termina alineándose con los intereses empresariales¹ (TDR de la Consultoría).

1 CBC. “Proyecto Alianza de Oro”. TDR de investigación regional sobre gobernabilidad y minería. Noviembre 2021.

b) En el Perú²

En el Perú, y en el marco de dicho panorama general, la gobernanza territorial es precaria como reflejo de diversos factores. Por un lado, debido a una débil gobernabilidad del país y la ausencia de una propuesta concertada de proyecto nacional; en particular, se carece de una visión de país que considere –entre otras– la cosmovisión andina sobre el agua y la naturaleza en general, y de una clara precisión de los ejes de desarrollo. Del mismo modo, se aprecia una deficiente gestión pública debido a la desarticulación y descoordinación de las instituciones estatales de nivel nacional, regional y local; a un proceso trunco de descentralización; y a la tendencia en el Estado de establecer políticas públicas en beneficio del extractivismo. En ausencia de proyecto nacional, ha sido excesiva la intervención en las decisiones sobre la minería principalmente de inversionistas extranjeros y de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial. A esto se suma la debilidad estructural de los gobiernos subnacionales y la exclusión de las poblaciones en decisiones importantes, como es el caso de la planificación del uso adecuado del territorio como consecuencia del centralismo extractivista.

Por otro lado, la ausencia de voluntad del Estado y de los partidos políticos para impulsar las reformas que permitan superar la fragilidad de la institucionalidad, e incrementar las capacidades de intervención de organizaciones políticas y sociales para hacer más eficiente la gestión pública. De igual modo, la conocida debilidad de los espacios y mecanismos de diálogo entre gobierno, sociedad civil y empresas. En los últimos años, las actividades extractivas mineras –incluyendo las de pequeña minería ilegal e informal– se han incrementado sin que sus beneficios económicos se hayan traducido en procesos de desarrollo de las localidades en que opera el extractivismo. Esta realidad se ha hecho más notoria y de forma dramática en el contexto de severos impactos sanitarios, laborales, económicos e institucionales, producidos por la pandemia del Covid-19 desde marzo del 2020 en nuestro país. A esta situación se suma el hecho de que las actividades de la gran y mediana minería han acentuado los conflictos sociales y ambientales, en particular, estos últimos en torno a la defensa de los derechos al agua y a la tierra. Lamentablemente, la conflictividad produce significativos costos, sobre todo los de carácter social, económico y ambiental en perjuicio principalmente de las comunidades afectadas, cuyo acceso a la toma de decisiones es muy limitado.

2 Consideraciones de la propuesta técnica del equipo consultor.

Ante este panorama se puede afirmar, en términos generales, que:

- a) Las intervenciones del Estado han sido carentes de previsión e ineficientes como consecuencia de su opción política favorable al extractivismo, por considerar que no existen alternativas a éste. Asimismo, por las débiles capacidades gubernamentales para prevenir y gestionar los conflictos socioambientales, y para orientar –de manera más efectiva– el uso del canon y regalías por los gobiernos locales y regionales.
- b) El desempeño de las grandes y medianas empresas extractivas, en su mayor parte, ha precarizado más la gobernanza territorial al no considerar el enfoque de desarrollo territorial sostenible, así como por la implementación de estrategias de responsabilidad social mediante el apoyo a algunas iniciativas locales, que no se traducen objetivamente en desarrollo local.
- c) Las comunidades afectadas, marcadas por una histórica desconfianza ante el Estado y las empresas (inclusive, ante las organizaciones sociales que las apoyan solidariamente), han tenido respuestas más reactivas, inmediatistas y desarticuladas; éstas, si bien han mitigado algunos de los impactos producidos, no han incidido estratégicamente en reducir la alta conflictividad generada por el extractivismo minero.

Es cierto que algunas iniciativas interesantes se han dado desde el Estado, desde ciertas empresas, y desde algunas comunidades e instituciones comprometidas, como el impulso de compromisos de los candidatos en coyunturas electorales. Sin embargo, ellas no han cambiado la tendencia general según la cual un mayor grado de extractivismo se corresponde con mayores impactos, más conflictividad socioambiental, menores niveles y débil consistencia de la gobernanza territorial, y continuidad de pérdida de oportunidades de desarrollo.

Paralelamente, la preocupación por el extractivismo y sus múltiples implicancias es constante. Ella se expresa a través de canales tales como:

- » Seguimiento por la Defensoría del Pueblo, acompañado de recomendaciones para fortalecer la gestión pública relacionada con esta problemática, así como por las instancias competentes de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministerios involucrados a través de la constitución de comisiones de alto nivel para intervenir en situaciones concretas, con resultados heterogéneos.

- » Estudios desde la academia, incluyendo tesis profesionales y de organismos internacionales, tales como el BID, BM, CEPAL y agencias de cooperación.
- » Artículos de expertos e instituciones especializadas como CooperAcción, Red Muqui y otras, que abordan aspectos diversos de la conflictividad social y su relación con el extractivismo minero. También una creciente elaboración de propuestas de políticas y de medidas complementarias para transitar del modelo de desarrollo extractivista al postextractivismo como base futura de otras opciones de desarrollo más sostenibles.
- » Eventos de análisis y debates organizados por la sociedad civil, con el apoyo de otras instituciones.
- » Exigencias al Estado y empresas para que adopten acciones preventivas y estrategias más eficientes de gestión de los conflictos.
- » Compromisos de los candidatos a cargos políticos en los tres niveles de gobierno respecto a la necesidad de atender estas situaciones, pero que en la práctica resultan episódicos y frágiles.
- » Permanente cobertura por los medios de comunicación sobre los conflictos socioambientales, aunque sin abordar el fondo los múltiples impactos generados, que son contrarios a los derechos de la naturaleza y a los derechos humanos de los trabajadores, de las comunidades directamente afectadas y de las poblaciones ubicadas en las zonas de influencia de las actividades extractivas.

En conjunto, estas y otras acciones han contribuido a un mejor conocimiento de las relaciones entre extractivismo, impactos y conflictividad, y a que el problema sea parte de la agenda pública, aunque no siempre con la prioridad y claras orientaciones del caso, lo que no ayuda al fortalecimiento de la gobernanza. Asimismo, a que se comprenda la necesidad de pensar, diseñar e impulsar los grandes cambios del modelo extractivista vigente.

2. LA INVESTIGACIÓN DEL CBC

2.1 Los TDR de la consultoría

Objetivo general

Elaborar una propuesta de agenda sobre la gobernanza territorial en un contexto de extractivismo y diseñar las estrategias de incidencia necesarias.

Objetivos específicos

- a) Organizar un marco teórico sobre el extractivismo, incluyendo el concepto de transición y su relación con la gobernanza.
- b) Organizar una data histórica del extractivismo en el Perú, en particular, en el denominado Corredor Minero del Sur, incluyendo las acciones sociales de respuesta a las agresiones de los derechos ambientales de las poblaciones locales.
- c) Sistematizar las percepciones y opiniones de las poblaciones locales, y de sus representantes sociales y políticos, sobre el extractivismo.
- d) Diseñar estrategias de incidencia posibles sobre las autoridades locales, regionales y nacionales respecto a la gobernanza democrática con justicia social, en escenarios de actividades extractivas mineras, en el marco de una planificación territorial concertada.

Propuesta metodológica

- a) Identificar los avances en el marco teórico sobre el extractivismo de CBC, COMUNIDEC Y CEDIB. Revisarlos y complementarlos con los aportes de los referentes temáticos a nivel internacional y nacional.
- b) Identificar y seleccionar las fuentes secundarias relacionadas con el extractivismo en el Perú y organizar la información relevante relacionada con los objetivos de la Consultoría. Esta responderá a una mirada de la época republicana, con énfasis desde la segunda a mitad del siglo XX hasta la fecha.
- c) Sobre la base del marco teórico y de la información procedente de las fuentes secundarias, se elaborarán las entrevistas a aplicarse (de forma virtual y/o

presencial, con una proporción adecuada entre hombres y mujeres) a los actores involucrados en los procesos del extractivismo.

- d) Producidas las entrevistas, se organizarían opiniones, poniendo énfasis en aquellas que contribuyan a dar consistencia y coherencia a la agenda para la gobernanza y a la viabilidad de las estrategias de incidencia.

El plazo de ejecución previsto es de 90 días calendario entre diciembre de 2021 y febrero de 2022.

2.2 Ajustes en la propuesta por impactos de la pandemia por Covid-19

Las restricciones impuestas por la pandemia afectaron las coordinaciones y el ritmo de desarrollo de la consultoría a escala regional, y propiciaron serias dificultades para realizar las encuestas programadas a los actores seleccionados de diverso nivel en Perú, siendo necesario reemplazarlas por entrevistas personales (vía llamadas telefónicas, correo electrónico o reuniones virtuales).

Esto determinó que en una reunión de coordinación regional, realizada el 31 de enero de 2022, en torno a los avances de la investigación llevada a cabo entre diciembre de 2021 y enero de 2022, se decidiera que la consultoría prosiga desarrollándose en cada país en torno a tres componentes: caracterización panorámica o situación de la minería, análisis a profundidad de la conflictividad social y propuestas para la agenda regional sobre gobernanza territorial.

Posteriormente, el 11 de abril, una vez realizado el seminario regional andino “Construcción de gobernanza en el contexto de extractivismo en los países andinos” (Cusco, 9 y 10 de abril 2022), se decidió que la agenda de gobernanza territorial se concentrara en el Perú ante las dificultades de acceso a información sobre este punto en Bolivia y Ecuador.

3. LAS INTERRELACIONES ENTRE GOBERNANZA TERRITORIAL Y LAS TRANSICIONES

3.1 Gobernanza territorial: su relación con el extractivismo de hoy y la necesidad de superarlo

De acuerdo con las fuentes que citamos en el presente documento, asumimos la gobernanza territorial como una nueva forma de gobernar el territorio. Se expresa en un sistema de decisiones de carácter multisectorial, multinivel y multiactor, en igualdad de condiciones para sus diversos integrantes. Habrá una buena gobernanza en la medida que exista simetría de poder entre los actores involucrados en las actividades mineras, para garantizar que las autoridades subnacionales y las poblaciones históricamente excluidas participen en las decisiones; y una mala gobernanza, si continuara la asimetría de poder.

Como sistema de decisiones, la gobernanza territorial debe promover y garantizar que más voces participen en las decisiones sobre los graves problemas generados por el extractivismo, entendido este último como la extracción de grandes volúmenes de minerales y su exportación masiva sin valor agregado. Esos problemas están relacionados con la no planificación del uso adecuado del territorio, la debilidad institucional subnacional, la otorgación de concesiones sin respetar la propiedad de las comunidades, la falta de prevención de impactos diversos, la consiguiente conflictividad y otros. Pero, también, con que no participen –en un nivel más trascendente– en las decisiones orientadas a contribuir a los cambios profundos para superar los límites del extractivismo: crecimiento finito por explotar recursos naturales no renovables, dependencia económica del país de las actividades extractivas y vulnerabilidad de la economía nacional por la volatilidad de los precios de los minerales en los mercados internacionales, subestimación de la diversificación productiva, entre otros.

3.2 Las políticas y medidas de transición: El programa de transiciones

Esos cambios profundos y necesarios se constituyen como alternativas al extractivismo o transiciones del modelo extractivista hacia el postextractivismo, y en base a ello se podrá avanzar hacia otras opciones de desarrollo en el futuro. La naturaleza de los cambios, su secuencia y ritmo son definidos por la formulación de políticas públicas³ sobre las transiciones y las medidas necesarias para su cumplimiento.

3 Entendidas como el conjunto de respuestas del Estado ante los problemas producidos por el extractivismo.

Un ejemplo concreto de políticas y medidas de transición fue el planteado por 25 organizaciones de la sociedad civil el año 2011, en el marco del proceso electoral general para el periodo 2011-2016 mediante el pronunciamiento “El Perú y el modelo extractivo: Agenda para el nuevo gobierno y necesarios escenarios de transición”, que respondía a una situación en que “la estrategia de crecimiento basada en sectores extractivos muestra sus límites y enfrenta serios cuestionamientos. Los indicadores que resaltan a la vista –aparte de los propios conflictos– son el incremento de la vulnerabilidad ambiental de diversas zonas del país, la disputa por recursos cada vez más escasos como el agua y las tierras agrícolas, y los daños a la salud y los derechos de las poblaciones que son vulnerados (sobre todo, de las peruanas y peruanos pobres)”. En ese contexto, se plantearon cinco políticas, con sus correspondientes medidas, ante problemas notorios generados por el extractivismo. Esas políticas fueron las siguientes⁴:

- » El Perú necesita definir escenarios de transición a un marco en el que el Estado recupere presencia y capacidad de regulación y control sobre lo que pasa en el territorio.
- » El Perú necesita transitar de una economía profundamente extractiva y un modelo de crecimiento que, en lugar de amenazar nuestra biodiversidad, la utilice de manera racional y sostenible.
- » Necesitamos ordenar y planificar el uso sostenible de nuestro territorio, con instrumentos tales como los planes de ordenamiento territorial y de zonificación.
- » Se necesita, de manera urgente, mejorar y fortalecer los instrumentos de gestión ambiental.
- » Se necesita que el crecimiento económico considere la dimensión ética de respeto de los derechos de las personas y los procesos democráticos, y, por tanto, facilite la participación ciudadana y la consulta previa, libre e informada.

Las diversas transiciones priorizadas por las políticas públicas y sus correspondientes medidas pueden integrar un programa, el que debe señalar qué cambios profundos se van a introducir en las estrategias del extractivismo, y precisar los cambios y sus alcances, así como su capacidad de generar condiciones para otros cambios progresivos, pero también qué es lo que permanece y por qué razones, como sostiene Gudynas.

4 Pronunciamiento publicado el 24 de marzo del 2011 en Transiciones al postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. CEPES. Editores: Alejandra Alayza, de RedGE, y Eduardo Gudynas, de CLAES.

Las transiciones al extractivismo, bajo ningún concepto deben significar eliminación de las actividades extractivas o cambios violentos de manera abrupta. Sin duda, la gobernanza territorial implica la necesidad de cambios ideológicos sobre varios aspectos fundamentales, entre ellos el desarrollo, el crecimiento económico, los roles del Estado, el consumo, etc., para superar el discurso extractivista y crear condiciones favorables a la formulación de las políticas y sus medidas complementarias.

Debe quedar claro, entonces, que las propuestas de gobernanza territorial –y las de políticas y medidas de transición– no son propuestas “antimineras”, sino opciones orientadas a adecuar las actividades mineras a nuevos enfoques y regulaciones con estándares apropiados. Y que, entre otros, deben comprender compromisos para aprovechar los conflictos sociales que se presenten, tomándolos como oportunidades para mejorar, en tanto fuentes o motores de los cambios necesarios.

3.3 Gobernanza y políticas y medidas de transición son complementarias y se necesitan mutuamente

La gobernanza territorial en las localidades y regiones mineras debe ser parte de la gobernanza del sector minero a nivel nacional. Las posibilidades de gobernanzas territoriales fuertes y eficaces –por ejemplo, en las localidades y regiones mineras de la Macrorregión Sur del país– serán mayores en la medida en que la gobernanza sectorial minera, centralista, sectorializada y excluyente, se transforme de manera consistente y con el ritmo adecuado. Al contrario, de continuar la gobernanza sectorial minera tradicional, las posibilidades de construir procesos de gobernanza territorial innovadores y efectivos en las zonas y regiones mineras serán menores o nulas. Si estamos de acuerdo con estas apreciaciones, debemos asumir con coherencia la necesidad de vincular las propuestas de gobernanza territorial y su implementación con la visión y propuestas de reformar la cuestionable gobernanza sectorial, causante de serios problemas en el Perú.

La gobernanza territorial como sistema de decisiones y la formulación e implementación de las políticas y medidas de transición, de cambios verdaderos del modelo extractivista, no son lo mismo, pero son dos dimensiones de la realidad en que se desenvuelven los países por mejorar sus condiciones presentes y futuras. Gobernanza y políticas y medidas de transición están estrechamente vinculadas, se necesitan mutuamente y se retroalimentan. Los procesos de gobernanza territorial son como los vehículos o medios que pueden conducirnos a los cambios del extractivismo y la plasmación de estos puede incidir en el fortalecimiento de la gobernanza como nueva forma de gobernar.

En la realidad se pueden dar escenarios en los que las mejoras en la gobernanza como sistema de adopción de decisiones, concurren con las decisiones para resolver en el presente los graves impactos producidos por el extractivismo y la aplicación de políticas y medidas para avanzar hacia el postextractivismo, en una perspectiva de futuro mejor. En estos escenarios, la gobernanza puede contribuir significativamente a que el país y sus poblaciones aprovechen, de manera más justa y oportuna, los beneficios de la generación de la riqueza por actividades extractivas sensatas e indispensables.

3.4 Los procesos de gobernanza como espacios de respuestas a necesidades de las propuestas de transición

Compartimos algunas ideas y propuestas del seminario regional andino realizado en abril en Cusco, que expresan las preocupaciones relacionadas con la gobernanza y las transiciones.

Al respecto, Rafael Hoetmer considera que para abrir escenarios de transiciones “necesitamos ir generando nuevos horizontes de sentido, que nos permitan caminar juntos y con esperanza”. Y, al mismo tiempo, dice que “las transiciones requieren de bases materiales y económicas convincentes, requieren de economías locales capaces de ofrecer las alternativas de cambios que estamos buscando”. En otro plano, se preguntaba cómo hacer incidencia sobre un Estado que casi está en colapso, que no implementa leyes aprobadas, que no ejecuta los presupuestos disponibles, que no toma las decisiones que debe de adoptar y que se encuentra penetrado por la corrupción.

Kelly Alfaro señala que las instituciones que intervienen en los procesos del extractivismo minero “otorgando concesiones, por ejemplo, no dialogan, actúan de manera desarticulada y vertical, no permiten en general la participación ciudadana y en particular excluyen a las mujeres de la toma de decisiones, quienes carecen de voz y voto”. Agrega que quienes extraen minerales “gozan de una enorme asimetría de poder en cuanto a información, conocimientos, recursos económicos y otros, frente a las comunidades afectadas que no tienen casi nada”, y que “las transiciones al postextractivismo en contextos de calentamiento global pueden rescatar las sabidurías ancestrales, que deben ser reconocidas como conocimientos y ser aprovechadas”.

Carlos Herz expresa su expectativa respecto a que la elaboración de alternativas de transición considere las reflexiones y respuestas a diversas interrogantes, entre ellas: “¿Las opciones desarrollo sostenible pueden ser alternativas al extractivismo?, ¿qué se puede hacer para agregar otros eslabones en la economía, diversificando

la producción?, ¿qué se puede hacer para garantizar el respeto real a los derechos humanos en las actividades extractivas?, ¿cómo podrían las comunidades campesinas impulsar el Buen Vivir si están influenciadas por las actividades extractivas en la actualidad?, ¿cómo podría la educación contribuir al desarrollo de alternativas de transición, y qué mecanismos existen en la educación andina?”.

Como parte del análisis general de los comentarios de Hoetmer, Alfaro y Herz, debemos preguntarnos dónde o desde qué espacios podemos generar esos nuevos horizontes, construir bases materiales y experiencias económicas que convenzan a la gente; dónde mejorar las condiciones para la incidencia política innovadora, mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones, en especial de las mujeres; desde dónde se puede comenzar a romper esa tradicional asimetría de poder; dónde valorar la sabiduría ancestral; y tratar de dar respuestas sobre numerosas cuestiones directamente vinculadas con las transiciones.

Sin duda, los procesos y espacios de gobernanza territorial —que deben formar parte de un sistema más democrático de toma de decisiones en el país que los mecanismos tradicionales— pueden funcionar como auténticos laboratorios político-sociales para enfrentar los graves y viejos problemas producidos por el extractivismo; pero también, y sobre todo, para experimentar las opciones de nuevas políticas de Estado y medidas de cambios necesarios orientadas a otras opciones de desarrollo compatibles con visiones compartidas sobre el futuro.

4. LA ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL PRESENTE INFORME

4.1 Partes y fuentes

El presente informe “Situación de las propuestas de gobernanza territorial y transición al postextractivismo en el Perú” comprende tres partes: Propuestas para una agenda de gobernanza territorial, propuestas de políticas y medidas de transición, y elementos para estrategias de gobernanza territorial y políticas y medidas de transición.

Las tres partes han sido trabajadas identificando y recogiendo la valiosa información de fuentes secundarias desde la década de 1990, procedentes de instituciones públicas y privadas, incluyendo los aportes de expertos en los diversos temas abordados, así como el informe sobre “La minería en los países andinos” trabajado previamente. A ello

se suman las opiniones de los líderes y personas entrevistados, y los aportes y críticas recogidos en el mencionado seminario regional andino. A los autores consultados o entrevistados, nuestro agradecimiento.

Hemos tratado de recoger con rigor la diversidad de opiniones que reflejan puntos de vista e intereses diferenciados de los actores en torno a los temas abordados en el desarrollo del informe, enfatizando los consensos o corrientes de opinión fuertes en diversas áreas. Hemos procedido así, conscientes de que la identificación y valoración de estos no solo economizará tiempos en los procesos de análisis, discusión y construcción de opiniones y propuestas, sino también aportarán la fortaleza necesaria a los acuerdos para que estos tengan los mayores márgenes posibles para implementarse y producir las transformaciones indispensables.

4.2 Consensos y opiniones a favor de los cambios

Existen, por un lado, algunos consensos –siempre relativos–, por ejemplo aquel de la “visión de la minería en el Perú” al 2030. Por otro lado, las opiniones amplias y fuertes respecto a que se necesita una política de Estado explícita y con objetivos de largo plazo sobre los roles de la minería en un país megadiverso como el nuestro, así como que se establezcan políticas públicas claras y eficaces sobre la formalización de la minería informal y la erradicación de la minería ilegal. Sobre este punto hay propuestas bastante consistentes, como la planteada por varias OSC (2020):

“La Política Nacional Minera en Perú debe dar pautas para: la transformación de la riqueza minera en sostenibilidad del desarrollo de un país megadiverso como es el Perú, generar escenarios de coexistencia y armonía entre los actores involucrados, contribuir a la valoración objetiva de los aportes de la minería a la economía nacional, incorporar propuestas innovadoras para regular mejor el sector minero, pleno respeto de los derechos de los trabajadores, y dejar abiertas las puertas para reformas necesarias”.

Se propone que, desde la concepción y diseño de los proyectos extractivos, quede clara cuál será la contribución del proyecto minero al desarrollo territorial de las zonas mineras y cómo las empresas van apoyar a la necesaria diversificación productiva. También existen opiniones favorables a que se establezcan políticas públicas sobre los conflictos sociales; inclusive, sobre la responsabilidad social empresarial (RSE) estableciendo lineamientos y estándares a fin de que ésta logre mayores impactos en el entorno de las minas, y se organice y ponga en marcha un Sistema Nacional de Prevención y Transformación sobre los Conflictos. De igual forma, hay opiniones a

favor de fortalecer la institucionalidad del sector minero: afirmando el rol de rectoría del MINEM, y reforzando la certificación, supervisión y fiscalización ambiental. Pero ello superando el modelo de gobernanza sectorial centralista y excluyente en la toma de decisiones de gobiernos subnacionales y de poblaciones de los territorios mineros, modelo que ha servido de soporte estructural del extractivismo en el Perú en las últimas tres décadas.

También están las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, de los expertos en actividades extractivas mineras y desde espacios subnacionales, sobre la pertinencia de introducir reformas para mejorar los marcos normativos de la Ley General de Minería promulgada en 1992, y de la Ley de la Consulta Previa. Asimismo, contemplan la aprobación de una ley sobre ordenamiento territorial y adecuaciones normativas relacionadas con el canon y las regalías mineras.

Finalmente, existe un amplia opinión en considerar que la calidad de los equipos de gobierno del sector minero se ha precarizado en términos de eficiencia y eficacia desde julio del 2021, debido al copamiento partidario de los altos cargos de dirección política (y profesional y técnica), y por contratarse personal sin trayectoria relevante en gestión pública en general o experiencia en gestión minera. Y, lo más dramático de todo, sin visión ni claridad sobre qué hacer desde el MINEM en materia de esta actividad extractiva y sus múltiples interrelaciones⁵.

4.3 Resistencias y oposiciones a los cambios

En el otro lado, sobre buena parte de los puntos precedentes, es notoria la resistencia y oposición de la SNMPE –y sus aliados institucionales gremiales y político-partidarios– respecto a que se refuercen los estándares ambientales, y la supervisión y fiscalización ambiental de sus responsabilidades ambientales; así como asegurar el pleno respeto de las empresas a los derechos de las comunidades y de los trabajadores, y los derechos de la propia naturaleza. Es pública su oposición ante los cambios en las normas señaladas (en particular, los procedimientos de otorgación de concesiones mineras), el fortalecimiento de la gestión descentralizada del sector asignando competencias adicionales sobre todo a los gobiernos regionales con la necesaria dotación de recursos (económicos, materiales, capacidades humanas), la institucionalización vinculante de la planificación de los usos del territorio mediante el ordenamiento territorial, y la aprobación de una

5 Hasta el 31 de mayo 2022, la nueva ministra de Energía y Minas, Alessandra Herrera, no había brindado declaraciones públicas sobre cómo va a abordar la problemática minera.

reforma tributaria minera que no afecte la competitividad sectorial y de un impuesto a las sobreganancias (es decir, sobre los ingresos excepcionalmente altos no programados debido a los superciclos de precios altos de los minerales en los mercados internacionales sin que haya habido mayores inversiones o trabajos de las empresas).

Actualmente, se aprecia una acentuación de la crisis de la gobernanza extractivista sectorial minera, centralista y excluyente de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones de los territorios mineros, y de los graves problemas por la ausencia de gobernanza territorial como en el Corredor Minero Sur Andino. Ante ello, es probable que se amplíe y profundice la resistencia y oposición a los cambios necesarios con las nuevas propuestas que surgirán para construir una buena gobernanza sectorial y afirmar la gobernanza territorial, y para encausar las políticas y medidas de transición indispensables. Sobre todo, con aquellas medidas relacionadas al latente debate sobre nacionalización y estatización de la gestión de los recursos naturales.

Existen, pues, acuerdos y desacuerdos. Sin embargo, más allá de constatarlos, debe trabajarse a partir de esa realidad, en concreto, las agendas tanto de gobernanza como de transiciones que permitan resolver problemas graves en los contextos presentes y avanzar hacia nuevos escenarios a lo largo de los próximos años. Al gran desafío de reforzar/abrir los caminos para avanzar paso a paso en estas dos dimensiones de gobernanza y transiciones, pretende contribuir este Informe.

5. LOS TEMAS ABORDADOS EN LAS TRES PARTES

a) Parte 1

En la parte 1, "Propuestas para una agenda de gobernanza territorial", se ofrece un marco introductorio con los conceptos y opiniones necesarios para comprender la naturaleza y los alcances de las propuestas de gobernanza territorial. Posteriormente se detallan las propuestas sobre nueve líneas temáticas y los aportes de los entrevistados (36 personas de nivel nacional, regional, local y comunal, detallados en el Anexo N.º 1), enfatizándose 57 puntos señalados en el Anexo N.º 2.

Siendo todas las medidas importantes, algunas de ellas destacan por tener más opiniones a favor, tales como la necesidad de mejorar la credibilidad de las instituciones del sector minero como soporte de la gobernanza territorial a escala nacional; la reforma del sector minero, incluyendo el fortalecimiento del rol rector del MINEM;

la formulación y aprobación de políticas (ordenamiento y desarrollo territorial, conflictos sociales, RSE); la promoción del desarrollo territorial, incluyendo un proyecto piloto o experimental para transitar de las actividades mineras al desarrollo integral, aprovechando todas las potencialidades, de las que la minería sería uno de sus componentes; la creación del Sistema Nacional de Prevención y Transformación de Conflictos Sociales, y la medición de los costos de los conflictos sociales. Contrastadas estas propuestas de medidas con la naturaleza de los factores que hacen difícil y complejo construir y desarrollar la gobernanza territorial en nuestro país, se concluye en que éstas –en su mayor parte– están alineadas con la necesidad de lograr resultados positivos en la institucionalización de esta nueva forma de gobernar los territorios, que es el conjunto de sistemas de gobernanza que habría que generar.

b) Parte 2

En esta parte, el análisis se enfoca en las “Propuestas de políticas y medidas de transición hacia el postextractivismo y otras opciones de desarrollo”. Luego de la presentación de un marco introductorio en torno a 10 temas conceptuales, se presentan 9 líneas de políticas de transición y sus 59 correspondientes medidas (Anexo N.º 3), y los aportes de los entrevistados en esta parte. Si bien hay una alta coincidencia preliminar en algunas propuestas (el establecimiento de una política de Estado explícita sobre la minería; la formalización de la minería informal y la erradicación de la ilegal; la diversificación productiva; la transición energética; un mejor destino y uso de la renta minera; una cultura de sostenibilidad; entre otros), las posturas sobre otros temas son confrontacionales (entre autoridades subnacionales, sociedad civil y expertos, por un lado, y empresarios y sus aliados, por otro lado).

Eso es lo que ocurre, por ejemplo, sobre temas tales como la redefinición del rol empresarial del Estado, la Ley General de Minería, la Ley de Ordenamiento Territorial, la reforma tributaria e impuestos a las sobreganancias, y la gran cuestión de la industrialización de los metales (sobre la que se propone la aprobación de un Plan Nacional Estratégico de Desarrollo Metalúrgico y que se cree el Viceministerio de Metalurgia dentro de la estructura orgánica del MINEM). Adicionalmente existen temas sobre los que la sociedad civil es reiterativa, tales como avanzar hacia un acuerdo nacional sobre minería; sin embargo, sobre este punto, el empresariado no muestra mayor entusiasmo. Ciertamente, este aspecto concentra los temas medulares relacionados con los cambios profundos al modelo extractivista. No todas las políticas y sus medidas tienen aún la suficiente profundidad como para asignarles una alta consistencia y viabilidad; por otra parte, es lógico que se les deba sumar otras, aún no trabajadas.

Así como el listado de medidas y subtemas en gobernanza es amplio, la cantidad de políticas de transición y sus medidas también lo es, por lo cual, lo que se avanza en este informe es una suerte de “programa máximo de transiciones”. Si bien es posible integrar los dos listados en la agenda de gobernanza y de transiciones, será difícil que prospere por la diversidad de áreas o dimensiones en las que habría que trabajar para enfrentar complejos y exigentes desafíos sin que previamente existan aún todas las condiciones para ello. Por ello, recomendamos priorizar “agendas mínimas” en función de los contextos presentes y futuros, sabiendo que las transiciones tomarán muchos años en plasmarse a través de procesos graduales, lo cual implicará ir creando condiciones, organizando actores, propiciando convencimientos y desarrollando capacidades.

c) Parte 3

En esta parte, “Elementos para estrategias de gobernanza territorial y transiciones”, presentamos un conjunto de enfoques e ideas para compartir con la Red Muqui, cuyo liderazgo en este campo es reconocido. En ella sugerimos abordar la tarea de planificar e implementar la “Agenda Nacional de Prioridades de Gobernanza Territorial y Políticas de Transición 2022-2026” y, en ese marco, definir la “Agenda de Gobernanza y Desarrollo Territorial del Corredor Minero Sur Andino” y los impulsos necesarios para una articulación mayor en la “Agenda de la Macrosur”.

Estas agendas tendrían como instrumento de ejecución las campañas específicas y periódicas que deberían programarse en base a los contextos, naturaleza y magnitud de los problemas priorizados, los recursos y los participantes, entre otros. En algunos temas se coordinará con CEDIB y COMUNIDEC en el marco del “Proyecto Alianza de Oro”. Se presenta, complementariamente, el listado referencial de políticas habilitantes tanto de la gobernanza territorial como de las transiciones, y, finalmente, la hoja de ruta para que CBC defina con sus aliados su plan de incidencia política sobre gobernanza territorial y políticas de transición sobre el Corredor Minero Sur Andino, coordinado con la región Macrosur y a nivel nacional.

Lima, junio de 2022

I

Propuestas
para una agenda
de gobernanza
territorial

“Hay variables en la debilidad del Estado peruano: su limitado alcance territorial, su autonomía respecto a actores no estatales, y su capacidad de proveer de bienes y servicios públicos esenciales, así como proteger derechos fundamentales (...) 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 pos independencia del Perú (...) Históricamente el Perú ha experimentado alto nivel de influencia en sus asuntos internos por parte de actores externos. Aunque poderosas corporaciones norteamericanas 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 BM jugó un papel importante en la difusión de las ideas y marcos políticos 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 BM y de la OCDE”

(Bebbington y Gafaru *et al.*, 2019, pp. 96-100).

1. MARCO INTRODUCTORIO

a) El territorio

El territorio puede ser entendido desde cuatro dimensiones: como espacio social y político resultante de procesos históricos; como espacio de disputa entre visiones de bienestar en escenarios pluriculturales y muy desiguales; como espacio de toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales, con un sistema público con serias debilidades; y como espacio de ejercicio y construcción de una cultura territorial y una democracia y ciudadanía territorial, desde abajo y en contradicción con el centralismo extractivista (Monge, 2013, p. 7; De la Puente y Ballón, 2019, p. 26).

Desde el Estado no se comprenden los territorios de manera integral sino sectorial, y en consecuencia se realizan intervenciones fragmentadas. A partir de la época colonial se enfatiza una mirada económico-monetary sobre los territorios, descuidando otras dimensiones tales como las sociales, las ambientales y las culturales. En minería, el Estado otorga concesiones a las empresas interesadas en los territorios de las comunidades y sin consultar a estas, lo cual constituye el inicio de los conflictos sociales (Alfaro, 2022b, p. 48).

Los conflictos en los territorios por las actividades mineras tienen sus particularidades, aunque predomina en ellos la negociación por lo económico, descuidando los otros

aspectos. Más aún, se les trata como si fueran homogéneos y esto es un error. En el Perú sigue pendiente la zonificación ecológica y económica, que se encuentra estancada por un entrapamiento político. En todos los conflictos hay una asimetría de poder entre las empresas y las comunidades, la cual se aprecia claramente en el acceso y manejo de la información, en la capacidad de recursos disponibles, y en la elaboración de propuestas sobre los posibles impactos. Otro error en que incurre el Estado es el de conformar las mesas de diálogo en la etapa postconflicto y no con carácter preventivo, lo cual permitiría elaborar propuestas antes de que escalen los conflictos (Alfaro, 2022b, p. 49).

b) La territorialidad

Así como es necesario repensar los conceptos de desarrollo y de gobernanza, debe hacerse lo propio con el de territorialidad, cuya definición clásica habla de resguardarla y de cuidar el espacio mediante un conjunto de normas, pero también restringe el acceso a él. Sirva de ejemplo ante dicha conceptualización limitada que la territorialidad, para las mujeres campesinas, es otra cosa. Ellas cuidan sus territorios desde la idea de un Yo múltiple y plural; en particular, ni androcentrado ni antropocentrado, pues se encuentra enfocado en la vida, es decir, biocentrado. A partir de esta idea debe dejarse de pensar que el ser humano debe “dominar” la naturaleza, como se ha planteado siempre. Es importante, desde la comprensión de los alcances de esta idea, apoyar las demandas de las mujeres sobre la territorialidad:

“Difundir otras lógicas de desarrollo que rompan con la hegemónica del “hombre que domina la naturaleza”.

Cambiar el modelo de desarrollo para pensar desde las epistemes⁶ indígenas que han sido dialogantes con la naturaleza.

Proponer un Estado plurinacional además de lo que ya contempla la Constitución como pluricultural (reconocimiento de la libre determinación de los PPII; por ejemplo, la nación Wampis).

Difundir prácticas de cuidados que no sólo se limiten al ser humano sino a la naturaleza (por ejemplo, las madres cucamas y su defensa de los ríos).

Cuestionar el gobierno patriarcal y el machismo en la política (por ejemplo, las agendas desde la equidad de género y el feminismo emancipatorio” (Silva, 2022b, pp. 35-36).

6 Conocimientos basados en la verdad.

c) La gobernanza territorial

Es aquella que considera la necesidad de la participación en la toma de decisiones sobre las actividades extractivas de todos los sectores y niveles de gobierno con responsabilidad sobre el territorio que alberga los recursos naturales, y que será impactado por esas actividades; de las empresas que intervienen; y también la participación de la población que habita en el territorio (Ballón *et al.*, 2017, p. 18). Ballón *et al.* consideran que habrá una buena gobernanza territorial si el sistema de toma de decisiones es de carácter multisectorial (sectores responsables de la minería e hidrocarburos, del ambiente, de los pueblos indígenas, de la planificación estratégica); multinivel (gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales); y multiactor (pueblos indígenas y afrodescendientes, poblaciones locales, sector privado). Además, deberá garantizar un equilibrio de las relaciones de poder –actualmente asimétricas– entre esos actores, para que las poblaciones y autoridades locales participen en igualdad de condiciones que el gobierno central y las empresas (Ballón *et al.*, 2017, pp.18-19).

Existirá buena gobernanza territorial cuando haya equilibrio de poderes entre los involucrados, es decir, relaciones simétricas. Y habrá una mala gobernanza cuando las relaciones sean asimétricas, y cuando falte la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil (Monge, 2021). La gobernanza comprende los arreglos institucionales para la toma de decisiones, que se mantiene en la medida en que los involucrados y los excluidos lo acepten o no tengan la fuerza para cambiarlo. La gobernanza se mantiene o renueva como respuesta o salida a nuevas crisis de gobernabilidad (Monge, 2013, p. 3).

Existe una distinción conceptual entre gobernanza y gobernabilidad. La gobernanza es el sistema de decisiones, y la mayor o menor capacidad de ejercer influencia de los actores involucrados sobre ciertos aspectos de la vida social; en este caso, las decisiones relacionadas con los proyectos extractivos. La gobernabilidad es la capacidad de la gobernanza (sistema de toma de decisiones) de procesar y absorber los conflictos que surgen por discrepancias con los contenidos de las políticas adoptadas, o por la manera en que estas se adoptan. En este sentido, los conflictos sociales que expresan confrontación entre intereses diversos pueden generar crisis de gobernabilidad, las que a su vez pueden evidenciar problemas de gobernanza y abrir posibilidades no solo de cambios en las políticas, sino también en la forma de decidir sobre ellas (Ballón *et al.*, 2017, pp.17-18).

La gobernanza territorial necesita de decisiones descentralizadas, cuyo marco general debe ser aportado por las políticas públicas nacionales, y por el impulso y

fortalecimiento de la gobernanza nacional en general y la gobernanza ambiental en particular; en la gobernanza territorial es fundamental la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas. Esta participación constituye una responsabilidad y a la vez un derecho, complementario a los tradicionales mecanismos de representatividad política. Es una fortaleza para las instituciones gubernamentales que tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas, contribuyendo con sistemas de gobernanza flexibles que propicien acciones coordinadas y cooperativas de actores gubernamentales y de la población en su conjunto. Actualmente la administración pública requiere flexibilidad, creatividad, eficacia, participación y corresponsabilidad. El desarrollo necesita una nueva forma de gobernar (Caldas Jara y Castillo Santa María, 2021, p. 51).

Construir la gobernanza en el Perú constituye un desafío importante y urgente. Esta apreciación se sustenta en los factores siguientes: (a) fragilidad en las estructuras de las organizaciones políticas y sociales; (b) ausencia de voluntad para impulsar las reformas políticas necesarias para fortalecer la institucionalidad política, mejorar la calidad de la ciudadanía, y afirmar la transparencia en la gestión pública; (c) limitadas capacidades para asumir roles eficientes, democráticos, y con sólido compromiso en la gestión pública; (d) desarticulación y descoordinación interinstitucional entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, que inciden negativamente en la eficiencia y calidad de los servicios públicos; (e) escaso diálogo y precarios mecanismos de construcción de consensos entre gobierno, sociedad civil, empresa y actores involucrados; (f) fuerte tendencia del Estado hacia establecer políticas públicas con alto beneficio para los extractivismos, trasgrediendo principios constitucionales y desconociendo derechos; y (g) ausencia de una propuesta concertada de proyecto nacional que defina una visión de país y establezca concertadamente los ejes de desarrollo, priorizados desde el planeamiento de largo plazo, como factor principal de gobernabilidad (CBC, CEDIB, COMUNIDEC, WE WORD, 2020, p. 3).

Hablar de gobernanza territorial es ver cómo se va a utilizar el territorio. Esto implica darle al ordenamiento territorial un estatus nacional; en caso contrario, no se puede hablar de gobernanza territorial. Para ello es necesario saber qué problemas tenemos en el territorio, y qué experiencias conocemos y podríamos aprovechar. En el caso boliviano, se tiene una legislación que está vigente; de igual manera, existen elementos que podemos sacar de la experiencia del caso peruano. Ello pasa por preguntarnos por qué no se cumplen las leyes, cuya respuesta se encuentra —en parte— en la carencia de una institucionalidad que obligue a su cumplimiento. El otro tema es que los estudios de impacto ambiental lo hacen las personas que van a realizar la actividad extractiva. Por esto, debemos analizar la experiencia práctica de cada país (Villegas, 2022b, p. 50).

La gobernanza territorial puede ser vista desde el Estado y desde la sociedad civil. Si se necesita encausar los cambios que se reclaman, debe enfatizarse una mirada desde la sociedad civil. Pero la gobernanza territorial debe ofrecer resultados efectivos en el corto plazo a problemas concretos mediante el desarrollo territorial en la producción local, así como en la provisión y acceso al agua y a la salud. Para ello, la gobernanza territorial debe generar nuevos horizontes para afirmar la necesidad de “caminar juntos y con esperanza”. Debe fortalecerse la apuesta por las autonomías locales y las alternativas enraizadas en sus territorios. Debe impulsar la gestión social del agua y de los recursos naturales: ampliar la siembra y cosecha del agua; protección de cabeceras de cuenca, páramos, puna, fuentes de agua; control de las comunidades sobre el territorio; consultas previas de verdad; atención de los conflictos intercomunales e intracomunales; establecer espacios de diálogo preventivos (Hoetmer, 2022a, pp. 2-3)⁷.

La gobernanza territorial y las políticas de transición deben aprovechar al máximo los consensos de cambios construidos en años anteriores y alinearse con la visión del Perú al 2040 (Acuerdo Nacional) y los compromisos con los ODS al 2030, así como con los consensos sectoriales sobre minería.

d) La gobernanza extractiva centralista

A lo largo de las últimas décadas, en la región se han implementado procesos de descentralización político-administrativa como parte de las estrategias para redistribuir en algo el poder del Estado del nivel central hacia los territorios. Sin embargo, en el caso de las actividades extractivas, esta descentralización ha sido más formal que real, resultando evidente que la distribución de poder hacia los gobiernos subnacionales y la ciudadanía ha sido sistemáticamente limitada, registrándose incluso intentos de debilitar los pocos avances logrados en el sector minero. Reflejo de esto es que los gobiernos locales carecen de herramientas políticas e institucionales para responder a las demandas de los ciudadanos, así como para prevenir conflictos sociales asociados con esta actividad. Un notorio resultado de la falta de una adecuada descentralización del poder político hacia los territorios extractivos es precisamente la permanencia de los conflictos socioambientales que expresan desacuerdos locales y enfrentan directamente a las poblaciones con las empresas, y, con frecuencia, al propio gobierno nacional, promotor de los proyectos mineros. Lo que ocurre es que, en estos conflictos, las autoridades locales —a pesar de carecer de competencias formales para participar en la toma de decisiones— terminan involucradas en ellas. En algunos casos intermedian

7 Participación en el seminario regional andino, día 10 de abril de 2022. Desgrabado de Tito Cueva.

para que se haga una buena negociación como base de la licencia social de los proyectos; en otros casos, pueden apoyar abiertamente la resistencia a los proyectos y legitimarla mediante consultas convocadas por los gobiernos locales (De La Puente y Ballón, 2019, pp. 4-5).

En estos contextos, los gobiernos de la región andina enfrentan el reto de mejorar los mecanismos de gobernanza para que más voces participen en las grandes decisiones relativas a las actividades extractivas, tales como minería e hidrocarburos. Entre las decisiones más importantes están los criterios y procesos de entrega de concesiones, los mecanismos de prevención y mitigación de impactos socioambientales, y el uso de la renta extractiva. Paralelamente, las poblaciones de las regiones extractivas tienden a demandar al Estado y a las empresas, exigiendo respuestas a los riesgos e impactos que se generan en las situaciones de convivencia con estas actividades, y, sobre todo, compartir los beneficios económicos que se producen. En:

“respuesta a esta demanda se han establecido modelos de gobernanza extractiva que discursivamente defienden la participación de las autoridades y de la ciudadanía de los territorios en los que se realizan las actividades extractivas; sin embargo, en la práctica se impide una real capacidad de influencia desde los niveles subnacionales (...) La prioridad dada asignada a la expansión de la actividad extractiva como fuente central de ingresos públicos es una clara barrera para una efectiva descentralización de la toma de decisiones. Así, mientras las grandes decisiones se toman desde el gobierno central, la prevención y resolución de las demandas por una mejor gobernanza del sector se gestionan desde una relación directa entre los poderes centrales y la ciudadanía directamente afectadas, sin involucrar a las autoridades locales e intermedias en los territorios impactados” (De la Puente y Ballón, 2019, p. 4).

Los centralismos extractivistas se han institucionalizado basados en las normas constitucionales que disponen que los recursos naturales no renovables corresponden al Estado, y han generado un modelo de gobernanza en el que la gestión de las grandes actividades extractivas está bajo el control del nivel nacional y en el que las instituciones subnacionales juegan un papel apenas marginal en la toma de decisiones. En el Perú, además de asignar competencias a los gobiernos regionales en materia de pequeña minería y minería artesanal, se ha descentralizado parte de la renta minera. El interés de los gobiernos nacionales por asegurar el control de los recursos minerales, así como del petróleo y del gas, no debería sorprender. Históricamente, estos han sido recursos altamente estratégicos tanto política como económicamente para los países andinos, pero también es conocida la tendencia a recentralizar la toma de decisiones durante periodos de bums exportadores de *commodities*. La importancia de los recursos mineros

y los otros ha tenido siempre una clara influencia en el diseño de la distribución del poder estatal en los países andinos; con ello, los modelos de gobierno –estrechamente vinculados a los perfiles productivos de sus economías extractivas– se han diseñado en torno a la promoción de la explotación de estos recursos (De la Puente y Ballón, 2019, pp.12-13).

La crítica del centralismo extractivista se orienta a cuestionar la falta de una construcción estatal que favorezca una gobernanza minera más cercana a las personas que habitan los territorios clasificados como de interés nacional. Paradójicamente, este control centralizado de la minería y de otros recursos no renovables facilitó a los distintos gobiernos de los países andinos obtener la mayor cantidad de rentas posibles durante el superciclo de precios altos (2003-2013), pero, al mismo tiempo, debilitó la capacidad de gobernanza territorial de los recursos (De la Puente, 2019, pp.13-14).

La gobernanza minera bajo modelos centralizados está limitada, por lo menos, por tres mecanismos de control y centralización. Primero, por la exclusión inicial del planeamiento de los usos del territorio. Segundo, por la asignación de facultades limitadas y sujetas a la aprobación del poder central. Tercero, por el uso de discursos o narrativas orientados a justificar las desigualdades de poder entre autoridades nacionales y subnacionales, pronunciados tantas veces que la centralización es asumida como parte de la normalidad (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 15-25).

No es fácil construir gobernanza territorial en un país como el nuestro, cuya evolución histórica desde la independencia nacional se ha caracterizado –como señalan Bebbington y colaboradores– por la debilidad institucional, ausencia estatal en muchos lugares, y una fuerte intervención de los empresarios particularmente extranjeros y luego de organismos internacionales, en las decisiones peruanas que definen las políticas que deben aplicarse en la explotación de los recursos minerales. Si se considera la exclusión en diversas formas de muchos peruanos, el contexto se complejiza, pues se requiere de voluntad, un alto compromiso y capacidades para su realización.

e) Gobernanza territorial y la transición

En el Perú y otros países mineros, las voces, en general, de las organizaciones sociales y de las autoridades subnacionales no son de rechazo ante la presencia extractiva, sino de demanda para una revisión del modelo extractivo que se viene impulsando con la intención de volverlo “más democrático, adecuado y sostenible”. Para esto “es necesaria la transición desde las lógicas extractivistas hacia una extracción más estratégica y humana”,

sobre la base de intervenciones en los territorios que prioricen criterios ambientales y sociales antes que extractivos y mercantiles (De la Puente y Ballón, 2019, p. 33).

No se puede negar la importancia económica de la minería en el Perú y otros países, pero la extracción descontrolada bajo el imperativo extractivista no es sostenible en el largo plazo, ni siquiera en términos económicos. La denominada “maldición de los recursos naturales” que, entre otros efectos negativos, impide impulsar otros sectores económicos, sigue marcando la historia de la extracción en América Latina. En este marco, es pertinente la pregunta en torno a cómo convivir, entonces, con la necesidad de rentas extractivas y sus impactos actuales y futuros. La apuesta por la diversificación económica en territorios extractivos parece ser la solución más efectiva, a la par que lo son las decisiones mayores sobre la sostenibilidad ecológica por sobre la explotación de determinados recursos (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 33-34).

Construir acuerdos no será fácil pues requiere de procesos que no son apolíticos y que deben evitar el desbalance de poder, revisando los diseños institucionales y la implementación de las políticas públicas. Así, no será sencilla la transición desde narrativas que se concentran en “gestionar” los recursos naturales hacia miradas que apunten a un real compartir poder desde las poblaciones y autoridades de los territorios hasta las autoridades nacionales:

“Transformar estas narrativas significa priorizar estrategias de desarrollo económico y social que no se han implementado hasta ahora en la región andina. Además, los intereses extractivistas argumentan que “entorpecer” la expansión de la industria generará impactos económicos graves. Pero también existen voces a favor de mayor regulación y fiscalización para el mejor desempeño de estas actividades. Después de todo, una visión “inclusiva” del desarrollo necesita partir desde las miradas sensibles en los contextos que favorezcan coordinaciones sociales entre agentes políticos y sociales. Si el extractivismo es la extracción y exportación de *commodities* para la captación de renta a cualquier costo, la gobernanza territorial y sostenible es el aprovechamiento justo y realista de nuestros recursos naturales, con base en la decisión compartida con participación de poblaciones y autoridades subnacionales” (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 33-34).

La construcción de la gobernanza territorial no será fácil, pues implica un sistema de toma de decisiones que vincule a todos los actores estratégicos para forjar acuerdos, siendo el mayor reto de este cambio institucional la necesidad de una revisión ideológica sobre el desarrollo y el rol del Estado que supere la legitimación discursiva del extractivismo predominante. Es evidente que el extractivismo impulsado por las autoridades

nacionales ha generado deficiencias en la presencia y participación subnacional en las actividades extractivas, el cual ha producido un desbalance entre beneficios y costos sociales, económicos y ambientales que deben corregirse. El centralismo extractivista ha establecido barreras que impiden el desarrollo de mejores mecanismos de toma de decisiones en los momentos de ejercicio del poder, inclinándolo a favor del poder central. La incorporación de actores subnacionales ha tenido carácter instrumental, funcional al modelo extractivista, y esto traba o impide la participación de más actores locales en la toma de decisiones en la perspectiva de una gobernanza multisectorial, multinivel y multiactor. Una gobernanza territorial con esta composición podría equilibrar la asimetría en las relaciones de poder, hasta ahora muy favorable para el gran capital internacional, los gobiernos centrales y las grandes empresas nacionales, con las que se alían para sacar adelante sus proyectos (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 26-27).

2. MEDIDAS

Si tomamos en cuenta los problemas generados por los enfoques economicistas sobre el territorio, los múltiples impactos que generan y condicionan la perseverante conflictividad social, la necesidad de institucionalizar una mirada biocéntrica sobre estos territorios y las demandas de las mujeres para el desarrollo de la territorialidad, la identificación de diversos factores detallados por el proyecto “Alianza de Oro” de la UE que traban o impiden la gobernanza territorial y sus adecuadas relaciones con la gobernabilidad democrática en nuestro país, las condiciones básicas para una buena gobernanza –particularmente la transferencia de poder político a los gobiernos subnacionales–; llegaremos a la conclusión que desarrollar la gobernanza territorial como medio para superar y neutralizar los impactos negativos del extractivismo en el Perú constituye un enorme desafío que debe ser encarado y que requiere del concurso de muchos actores ya involucrados o que deben involucrarse.

Teniendo en cuenta la situación de la minería en los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), el marco introductorio de este primer capítulo, los aportes de numerosas fuentes secundarias y de los entrevistados a inicios del año en curso –así como lo presentado y discutido en el Seminario Regional Andino de los días 9 y 10 de abril 2022–, compartimos un listado amplio de políticas de transición.

De este listado, al que se pueden sumar otras medidas, debe desprenderse la Agenda de Gobernanza Territorial priorizada en función del contexto general político-social y de los principales problemas en curso, así como de los intereses de las organizaciones

que se involucren en esta gran tarea, con la finalidad de encontrar salidas a los graves problemas que viene creando el extractivismo.

Los puntos identificados en las propuestas de gobernanza territorial que presentamos son listados en el Anexo N.º 2.

2.1 Gobernanza territorial

a) La visión de la minería y la reforma de la gobernanza sectorial minera

a.1) La visión de la minería

Puede considerarse como guía de partida para impulsar la gobernanza territorial, el concepto de buena gobernanza que forma parte de la “Visión de la minería en el Perú al 2030” (RIMAY⁸, 2019, p. 1):

“La minería está comprometida con el sistema democrático y la descentralización. Forma parte de un sistema de gobernanza mediante el cual se toman e implementan acuerdos sobre el desarrollo con la participación de todos los actores y niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad organizada y de las comunidades; asegurando la coordinación intersectorial, multinivel y multiactor. Así, junto con el Estado, logra prevenir, gestionar y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo y paz social.

Contribuye a fortalecer las capacidades de las instituciones y de los actores, superando las asimetrías de información y capacidad de representación, para la correcta toma de decisiones y la implementación oportuna de las mismas, y para combatir la corrupción y operar con altos niveles de transparencia. Respeta el marco normativo y regulatorio y asegura buenas relaciones laborales.

Por su parte, el Estado promueve la mejora continua del marco normativo y regulatorio para garantizar el respeto de los derechos de todos los actores involucrados, asegurar el Estado de derecho e impulsar el desarrollo de la competitividad y productividad de la actividad minera. Asimismo, asegura el uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos fiscales generados por la actividad minera con el fin de cerrar las importantes brechas de bienestar en la población”.

Esta visión, sin duda, puede y debe ser enriquecida.

8 *Rimay*. Palabra quechua, significa diálogo en castellano.

a.2) Elementos para reformar el sistema de gobernanza minera

Una gobernanza territorial potente y exitosa debe ser parte de un sistema de gobernanza sectorial minera apropiado que prevenga el relativo desgobierno en el sector. Lamentablemente, lo que hoy tenemos en Perú está muy distante de esta exigencia. Como lo evidencian De la Puente y Ballón en los puntos d) y e) del marco introductorio de este capítulo, la gobernanza minera actual se caracteriza por ser sectorializada y centralista, con notorias descoordinaciones con otros sectores, predominando la exclusión en las decisiones principales de las actividades mineras de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones de los territorios mineros, quienes –por ejemplo– no intervienen en el planeamiento del uso de los territorios, mucho menos en la asignación de las concesiones y en el destino de la renta minera. Debido a esta exclusión y los múltiples impactos que genera la minería en los territorios donde operan, está presente una permanente conflictividad social; y, por la aparente o real parcialización de las autoridades nacionales con las empresas, las instituciones estatales han perdido credibilidad y están inmersas en una creciente pérdida del principio de autoridad.

Para articular adecuadamente la gobernanza territorial con la gobernanza sectorial, urge la reforma de ésta. Sobre esta cuestión, el investigador Francisco Durand en las conclusiones de su publicación “La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios”, formula importantes conclusiones y recomendaciones, aportes que nos permitimos adecuar como pilares para la construcción de un mejor sistema de gobernanza minera, y a los que se pueden sumar muchos otros (Durand, 2021, pp. 73-77):

a.2.1) Reducir la asimetría del poder

La asimetría de poder a nivel nacional, regional y local entre empresas, comunidades y sociedad civil se mantiene, ante lo cual es necesario construir relaciones de equilibrio mercado-Estado. Esta necesidad obliga a las empresas a dialogar y negociar no solamente en el plano local y regional, sino también a nivel nacional, en el que existen mayores desencuentros. No debe perderse de vista, sin embargo, que las corporaciones mineras mantienen “sus ventajas, su capacidad de emitir mensajes y de contar con soportes mediáticos y jurídicos”, ante las cuales la sociedad civil y las comunidades deben fomentar los contrapesos indispensables.

Las empresas privadas formales, particularmente las grandes, han sido y siguen siendo tratadas de manera especial por numerosos actores nacionales e internacionales por ser parte de los principales inversionistas. Por el peso que tienen en las inversiones,

es importante “seguir de cerca sus pasos, ya que este poder estructural puede dar lugar, a pesar de los cambios políticos en curso, a prácticas y procesos donde obtienen concesiones y privilegios o, dependiendo de las circunstancias, ser más propensos al diálogo”. Por ello, la sociedad civil y las comunidades deben poner foco en ellas, tanto en su acción individual como colectiva.

Es importante identificar los mecanismos de influencia excesiva e indebida utilizados en la toma de decisiones por las empresas, “particularmente el *lobby* y la puerta giratoria, evaluando las maneras de cómo se ejercen y sus efectos reales”. Además del seguimiento de la designación de funcionarios, es necesario profundizar la legislación sobre los conflictos de intereses y el registro de lobbies, áreas en las que el Perú tiene un gran atraso regulatorio comparado con otros países de la región de igual nivel de desarrollo.

a.2.2) Monitorear las situaciones en que actúan las empresas

Debe reconocerse que las grandes empresas mineras y sus gremios, tales como la SNMPE y la CONFIEP, vienen mostrando ser más proactivas que reactivas en materia de decisiones clave para la gobernanza sectorial minera en comparación a las organizaciones de la sociedad civil, que han sido más reactivas que proactivas en cuanto a derechos y propuestas puntuales, más no en propuestas relacionadas con el sistema de gobernanza en su conjunto, como las concesiones y todos los puntos de la cadena productiva.

Es también importante, para fines de definir estrategias, identificar qué empresas y líderes empresariales son los más dispuestos al diálogo, los cambios necesarios y quiénes son los renuentes, y realizar un análisis sobre sus correspondientes aportes tributarios. Se requiere, asimismo, identificar aquellos discursos empresariales con propuestas interesantes que deben plasmarse en la práctica como parte de la fiscalización amigable que “cierre las brechas entre narrativas y prácticas en materia de acciones y responsabilidad social, ambiental, inclusive fiscal”. En suma, debe contarse con un diagnóstico de las iniciativas y discursos empresariales en materia de gobernanza.

A todas las empresas se les debe exigir mayor transparencia, pero en particular a “los actores que tienden a actuar en las sombras” y tener en paralelo un mejor estado de alerta temprana cuando se plantean iniciativas no deliberadas y existe el riesgo de afectación de la gobernanza. Esta visibilización, que debe extenderse a los principales actores de la minería informal y delictiva, puede ayudar a comprender los instrumentos de captura económica del Estado con el fin de establecer relaciones entre la sociedad civil y los medios de comunicación independiente.

Acceder a la información precisa de cómo se desempeñan las empresas puede ayudar a definir estrategias más eficaces de diálogo y compromisos con ellas, así como para los procesos de gobernanza sectorial y gobernanza territorial.

a.2.3) Profundizar el conocimiento para mejorar las decisiones

La dimensión discursiva de todos los actores debe ser analizada, pues las narrativas de cada uno de ellos sirven de base o sustento de sus respectivas acciones y comportamientos. Este análisis facilitará el intercambio de ideas sobre las propuestas y eventuales conflictos y protestas, y el consiguiente desarrollo de campañas de la sociedad civil.

La sociedad civil debe ampliar y profundizar el conocimiento de los actores en el sector minero, porque, siendo importantes los estudios de caso, estos tienen como limitación que “se concentran en el árbol y no dejan ver el bosque”. Un conocimiento más amplio puede servir para “generar capacidad colectiva, para desarrollar alianzas estratégicas y operar con mayor eficacia”.

Dado que los actores principales –empresariado y sociedad civil– están formando coaliciones amplias sobre política pública (con resultados distintos en la pandemia 2020-2021), se debe analizar comparativamente la mejor forma de construir estas coaliciones desde la sociedad civil. En particular, la sociedad civil “debe identificar y evaluar qué recursos y tácticas son mejores para tener éxito en las gestiones en el campo mediático, periodístico, judicial y en los movimientos sociales”. A partir de ello podrá diseñar campañas educativas y deliberativas convergentes.

Debe profundizarse, en la sociedad civil, el conocimiento de la dimensión fiscal de las actividades extractivas, es decir, su contribución real al Estado y la sociedad, sobre todo por la perspectiva de obtener mayores recaudaciones de renta minera por el incremento de los precios de los minerales a nivel internacional. Para un buen desempeño de la sociedad en este punto, se requiere de “recursos y altos conocimientos, manejo de data, una vez fijada una agenda de investigación debe diseñarse en paralelo una alianza de organizaciones de la sociedad civil y una agenda de investigación. Esta debe incluir, especialmente, al periodismo de investigación y la academia. De modo que se puedan construir mejores y más complejos diagnósticos y propuestas sobre gobernanza acorde con los nuevos tiempos”.

Otra cuestión que debe fortalecerse es el seguimiento sobre la asociación de las nuevas inversiones en proyectos mineros con la necesaria transición energética, como parte de los compromisos internacionales y nacionales.

En el Estado, además del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República es también un actor clave en la determinación de la gobernanza minera. En el marco de la crisis política y de fragmentación de partidos, su accionar es impredecible. Pero es necesario identificar quiénes de los parlamentarios se interesan en legislar sobre las principales normas que definirán el futuro de la gobernanza del sector, sobre las cuestiones ambientales, y otros temas de las actividades extractivas mineras y energéticas. Sobre esa base se podrá diseñar estrategias efectivas de presión sobre ese poder del Estado. Esta es una orientación que no debe descuidarse.

a.2.4) Ampliar las nociones de gobernanza

La noción de gobernanza minera actualmente prevaleciente en Perú es restrictiva al haber excluido componentes importantes. Hoy se considera necesario ampliar la noción de gobernanza y cubrir algunas “zonas ciegas”. Destacan, entre estas⁹:

- » Las de orden laboral, basadas en la relación capital-trabajo.
- » La corrupción empresa-Estado.
- » La manera como las empresas informales y delictivas establecen relaciones con la comunidad y con las autoridades locales, regionales y nacionales¹⁰.

a.2.5) Un gran objetivo nacional y dos caminos convergentes

Nuestro país necesita transitar “de manera ordenada y rápida hacia un mejor sistema de gobernanza minero-energética. Una gobernanza impulsada por la sociedad civil”.

Para esto sería necesario construir una suerte de ente coordinador o “estado mayor” de la sociedad civil que cuente con mapas amplios que ubiquen puntos de acción y permitan ver cómo avanza el sistema de gobernanza en su conjunto, tanto en el plano internacional como continental y local, así como seguir las propuestas específicas. Para ello, se requieren dos grandes iniciativas:

- » La primera consistiría en elevar el nivel de conocimientos del sistema en aspectos cruciales que exigen información sistematizada. Ejemplos: sistema de

9 A estas podrían sumarse: contribuciones efectivas de la minería al desarrollo territorial, diversificación productiva, sostenibilidad de los desarrollos comunales, locales y regionales, etc.

10 Este tipo de minería está asociada en el Perú con varios crímenes como lavado de activos, contrabando, evasión tributaria, delitos ambientales, trata de personas y corrupción en todas sus formas.

concesiones, con diagramas de flujos, problemas, oportunidades y momentos en los que se debe intervenir; mapa de procesos productivos con los nodos principales y los problemas relevantes en la gobernanza, en los distintos puntos de las cadenas productivas.

- » La segunda consistiría en impulsar procesos “de abajo hacia arriba”. Es decir, ejercer una presión más coordinada y efectiva de la diversas OSC hacia el Estado y las empresas, potenciando su intervención mediante la unión de fuerzas dispersas, en redes que articulen los distintos espacios de la gobernanza global, nacional y local. “De esta forma, se vinculan agendas de cambio, coordinando propuestas, movilizaciones, y formas complementarias de acción, y comunicación a través de plataformas que sigan la coyuntura. Así se podrá identificar mejor las oportunidades de cambio y escoger los espacios institucionales adecuados donde se puedan producir los cambios”.

b) Acciones prioritarias para la gobernanza territorial

b.1) Mejorar la credibilidad institucional

Esto garantizará la sostenibilidad de la gobernanza territorial. Esto comprende a: PCM, MINEM y OSINERGMIN, MINAM y SENACE y OEFA, ANA, gobiernos regionales, gobiernos locales (Banco Mundial, 2021, pp. 122-130).

b.2) Políticas de Estado sobre ordenamiento y desarrollo territorial

Establecer políticas de Estado sobre el ordenamiento y desarrollo territorial es una reiterada demanda de múltiples organizaciones de la sociedad civil. No existe ninguna justificación para excluir a los ciudadanos y a las autoridades subnacionales de las decisiones sobre los usos del territorio, es decir, del planeamiento territorial, pues la exclusión implica el riesgo de impactos ambientales y sociales, y la alta probabilidad de emergencia de conflictos sociales. Los planes de ordenamiento territorial se vuelven instrumentos para el diálogo futuro de múltiples actores, incluyendo las autoridades subnacionales y las comunidades, sobre la posibilidad de aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y otros (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 29-30).

Estas políticas deben considerar los enfoques de territorialidad de las mujeres, con la finalidad de avanzar en la reducción y erradicación de su exclusión en los territorios.

b.3) Aplicar la gobernanza del agua

Aplicar políticas de Estado sobre gobernanza del agua, con enfoques multisectorial y de gestión integrada de cuencas, así como conservación de cabeceras de cuencas, para garantizar el derecho de todas y todos (De Echave, 2021, p. 1; Agenda Electoral; BID 2021, p. 37).

b.4) Fortalecer a SENACE, OEFA y otros

Incrementar los recursos y la capacitación para el SENACE y el OEFA, y la capacidad sancionadora de este último; también es indispensable el desarrollo de capacidades territoriales como parte de una gobernanza descentralizada. Este punto debería comprender la asignación poder (político y material) a los gobiernos subnacionales para que tengan una participación previa y vinculante en los diversos momentos de la cadena de valor de los procesos mineros. Además de conducir los procesos de ordenamiento territorial, las autoridades subnacionales podrían tener algunas atribuciones específicas en la realización de los estudios de impacto ambiental y social, en los procesos de las consultas previas, y en la revisión de los planes de operaciones y cierre, en coordinación con los equipos ministeriales del gobierno nacional (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 30-31).

b.5) Fortalecer los compromisos con EITI

Fortalecer la transparencia para la buena gobernanza en el marco de los compromisos con la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas¹¹ (EITI) sobre los ingresos y pagos que realizan, y el destino y uso final de dichos pagos. Sobre esa base se puede contribuir a combatir la corrupción, reducir la conflictividad social y a una mejor gestión de los recursos naturales.

b.6) Facilitar el acceso a la vasta y dispersa información sobre minería

Además de la transparencia comprometida con la participación del Perú en la iniciativa EITI, es necesario establecer mecanismos que permitan el acceso fácil y amigable de

¹¹ El 9 de mayo 2022, la SNMPE lamentó que el Perú haya sido suspendido de la EITI. Pese a que se logró una ampliación en la fecha de presentación del Octavo Informe Nacional de Transparencia, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) no ha convocado ni contratado al consultor independiente que se requiere para su elaboración. Ver: SNMPE expresa su preocupación por que Perú es suspendido de EITI. Fuente: <https://iimp.org.pe/institucional/actualidad-minera/snmpe-expresa-preocupacion-porque-peru-es-suspendido-de-eiti>

las comunidades, otros grupos sociales, gobiernos nacionales, etc., a toda la amplia información relacionada con los procesos mineros en el país. Esta información debe comprender las concesiones, negociaciones entre empresas y comunidades, actividades de exploración, minas, producción y los impactos que generan, proyectos en cierre, la conflictividad social y su evolución, los aportes de la minería a la economía nacional, la renta minera transferida a los gobiernos subnacionales y los proyectos que financia, las nuevas carteras de proyectos y su ubicación regional, tendencia y proyecciones internacionales, foros públicos sobre temas diversos, entre otros. Esta información existe, pero de manera dispersa, difundida por fuentes diversas —a veces contradictorias—, y resulta difícil acceder a ella, y cuando es posible se hace invirtiendo demasiado tiempo. La alternativa para resolver este problema quizá pueda ser crear un sistema integrado de información sobre la minería, al que se pueda acceder a través de internet y las redes sociales.

b.7) Consensuar el concepto de “rentabilidad social minera”

Identificar, evaluar y debatir las diversas aproximaciones conceptuales existentes sobre “rentabilidad social de la minería” e incorporar el enfoque consensuado en el monitoreo y evaluación de impactos de este sector. Esta propuesta surgió en el debate sobre este concepto planteado por el presidente de la República Pedro Castillo en su mensaje del 28 de julio de 2021.

2.2 Prevención y transformación de conflictos

Esta cuestión es una de las más debatidas en el Perú dada la elevada y constante conflictividad social, y la recurrencia de conflictos en varias de las zonas mineras del país y su impacto sobre la gobernanza territorial y la gobernabilidad del país. De este debate se desprenden varias medidas:

a) Integrar la dispersa normatividad y establecer protocolos

La normativa respecto a la gestión social, seguimiento y la resolución de conflictos está dispersa, y son varias las instituciones públicas que intervienen —o deben intervenir— en el monitoreo de los impactos sociales, en la prevención de conflictos y en la solución de estos. Además, no existen protocolos que delimiten claramente cuándo deben intervenir las diferentes entidades (Banco Mundial, 2021, p. 18). Esta situación debe superarse.

b) Políticas públicas sobre conflictos sociales

Urge su aprobación. Del informe de la Defensoría del Pueblo sobre “Conflictos sociales y cumplimiento de acuerdos” se desprende que es indispensable contar con políticas públicas explícitas sobre el valor del diálogo, la organización de procesos de diálogo (multisectorial, multinivel, participativo, descentralizados), el valor de las actas de acuerdos y compromisos, los procedimientos para el monitoreo del cumplimiento de acuerdos y compromisos, la asignación de presupuestos públicos cuando se requieran, la transparencia y rendición de cuentas, las responsabilidades a todo nivel en el cumplimiento de acuerdos y compromisos, los recursos materiales y humanos de las oficinas sectoriales a cargo del seguimiento de los conflictos, y sobre la evaluación y sistematización de los procesos de su conflictividad social. Del mismo modo, dispuso recomendaciones para mejorar las políticas públicas y los instrumentos de gestión (Defensoría del Pueblo, 2021).

c) Sistema de Prevención y Transformación de Conflictos

Diseñar el modelo del Sistema de Prevención y Transformación de Conflictos es un punto que forma parte de las tareas pendientes desde hace una década (Luque, 2022, p. 2). Varias iniciativas no prosperaron debido a conflictos políticos intersectoriales; desde entonces, varias instituciones lo han demandado.

El diseño y creación del Sistema Nacional de Gobernanza y Transformación de Conflictos Sociales debe tener carácter participativo y consensuado (Muqui, 2018, p. 22).

Dos años después, la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, en su informe final, recomienda que, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se cree el Sistema Nacional de Transformación de Conflictos Sociales, cuyo ente rector sea el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, como sistema orientado a articular mejor la acción del Estado frente a los conflictos, sin reemplazar las unidades sectoriales y subnacionales (CDMS, 2020, p.38), a través de:

- » Un sistema de monitoreo con base local.
- » Un sistema de gestión del conocimiento.
- » La generación de capacidades institucionales, en el marco del desarrollo territorial sostenible.

- » El desarrollo de mecanismos vinculantes.
- » Un mecanismo de seguimiento ejecución de acuerdos.
- » Un espacio de aprendizaje permanente.

Ésta es una propuesta preliminar que debe ser debatida y perfeccionada.



Figura N.º 1. Comuneros de Fuerabamba instalados desde el 14 de abril en tierras comunales vendidas a Las Bambas. Foto: Víctor Mallqui- Archivo CBC, 2023

d) Fomentar el enfoque transformador del conflicto como oportunidad

Los conflictos sociales son ventanas de oportunidad para cambiar las condiciones que los generan, y cambiar también las perspectivas para producir soluciones integrales y permanentes. En el primer aspecto, para cambiar las condiciones materiales que producen situaciones de escasez o afectación de derechos a terceros, exclusión o falta de acceso a servicios fundamentales. En el segundo aspecto, para cambiar los factores psicológicos y subjetivos que se expresan en las formas en que los actores involucrados piensan y se relacionan durante el conflicto, y facilitar el consenso sobre soluciones

sostenibles. Para la gestión pública relacionada con los conflictos sociales, estos son oportunidad para fortalecerse y ser más eficientes en el cumplimiento de sus roles (Huamani, 2021, p. 8).

El impulso del enfoque transformador requiere construir consensos entre empresas y comunidades, y mejorar de manera consistente la gestión pública. Sobre este punto, Víctor Gobitz, presidente y gerente general de Antamina, considera que es necesario alcanzar consensos para reducir la conflictividad social a través de una visión compartida con las comunidades que genere progreso y bienestar, una condición indispensable para un mayor desarrollo de la industria del cobre en nuestro país; y que “es indispensable una mayor madurez institucional del sector público para atender el déficit de infraestructura, salud y educación que demanda la población rural. Estos proyectos deben financiarse de manera eficiente y transparente con los recursos que aporta el sector canon y regalías mineras” (Desdeadentro, 2022, p. 1).

e) Prevenir que expansión minera incremente la conflictividad social

Prevenir que los ciclos expansivos de la minería asociados a periodos de altos precios de los minerales en el mercado internacional (periodo 2003-2012) se reflejen en una elevada conflictividad social por la fuerte presión para sacar adelante el mayor número de proyectos de inversión, sin considerar las legítimas preocupaciones de las poblaciones. Es fundamental que el sector empresarial y el Estado sean coherentes con las lecciones del pasado (De Echave, 2021, p. 2).

f) Supervisar y fiscalizar el desempeño social de las empresas

La supervisión y fiscalización del desempeño social de las empresas mineras se debe hacer mediante el cumplimiento de políticas y estándares; planes y estrategias de inversión social en desarrollo local; el apoyo empresarial a la diversificación productiva; las contribuciones al cierre de brechas sociales; el reconocimiento de derechos de pueblos originarios y respeto de la consulta previa; la prevención de conflictos; una adecuada atención de quejas y reclamos; informes de sostenibilidad y monitoreo del agua; transparencia de sus decisiones e información fluida a las comunidades; fortalecimiento de la gobernanza territorial coordinando con gobiernos subnacionales, comunidades locales y otros actores; y auditorías independientes de su desempeño social para introducir las mejoras necesarias de manera continua (Bereton, Cano y Paredes, 2018, pp. 53-56).

g) Supervisar funcionamiento de convenios marco y fondos sociales

Se debe evitar la distorsión de fondos sociales y convenios marco en fuentes de conflictos (O' Brien, 2021, pp. 69-70) a través de:

- » Evaluar la contribución de los fondos sociales y convenios marco a las buenas relaciones entre empresas, comunidades y gobiernos locales, y al desarrollo local sostenible y gobernanza territorial, así como fortalecer sus componentes positivos y erradicar los negativos.
- » Prevenir mediante mecanismos apropiados que los fondos sociales y convenios marco se conviertan en nuevas fuentes de confrontación y conflicto entre las comunidades, grupos beneficiarios y empresas.

Al mismo tiempo, se debe evitar que las empresas usen los fondos sociales y convenios marco para mantener intangibles sus beneficios, oponiéndose al diálogo y consensos para el desarrollo de una línea de continuidad en las mejoras de las relaciones entre las empresas y las comunidades.

h) Las enseñanzas de los conflictos en Las Bambas

h.1) Análisis de los conflictos pasados en Las Bambas

La evolución y análisis de los conflictos en Las Bambas resultan emblemáticos de cómo la prevención y transformación de conflictos no viene funcionando en el Perú. Sobre el punto, el periodista Martín León Espinosa relata que las actividades en la mina de cobre de este proyecto –uno de los más grandes del mundo– se han detenido dos veces en los últimos cinco meses debido a reclamos¹²; en general, los operadores dicen que se han perdido más de 400 días de transporte desde 2016. Al respecto, José de Echave, especialista en problemática minera y ambiental de la ONG CooperAcción y ex viceministro de Gestión Ambiental, considera que en el caso de Las Bambas hay una agenda compleja.

12 El 14 de abril los comuneros de Fuerabamba ocuparon zonas cercanas a las operaciones mineras en Chalhuanhuacho, y los de Huancuire el proyecto de Chalcobamba en Coyllurqui, reclamando las tierras como suyas. El 20 de abril la empresa paralizó sus operaciones y una semana después se produjo un desalojo parcial con heridos y detenidos; el 28 de abril el gobierno nacional declaró el estado de emergencia en los dos distritos mencionados. Hasta hoy (10 de mayo) permanecen más de cien comuneros en la zona del proyecto de Chalcobamba evitando el acceso de camiones. Se coordina el diálogo para los próximos días.

“Hay una gran cantidad de poblaciones, anexos, caseríos, comunidades campesinas. Algunos tienen expectativas económicas, otros tienen preocupaciones ambientales. Algunos aspiran a formar parte de la cadena de valor, otros a puestos de trabajo”, señaló De Echave. “Algunos reclaman indemnizaciones por el paso de la carretera que, de ser una trocha comunal que conectaba comunidades, se convirtió en una vía nacional en un proceso acelerado, sin que se cumplan los debidos procesos. Es decir, no se negoció con las poblaciones. Todo eso ha creado un clima de muchas expectativas y demandas” (León, 2022, pp. 1-7).

Cynthia Sanborn –investigadora de la Universidad del Pacífico enfocada en las industrias extractivas e inversiones chinas– indica que los bloqueos de carretera y protestas prolongadas también responden a distintos componentes, pero no todos “son únicos a Las Bambas”. Menciona, entre estos, los errores de gobiernos anteriores en la aprobación de cambios del plan de transporte del mineral que “tanto impacto ha generado”. Los errores de la empresa también son un elemento, habiendo tenido “un estilo de negociación transaccional, cediendo a las presiones de los bloqueos de tal forma que se incentivan más las protestas y no las soluciones de fondo”. A ello se suma la falta de presencia y consistencia estatal en la zona por la alta rotación de funcionarios y falta de preparación de quienes ejercen las funciones, y la presencia de asesores externos que, “con el argumento de defender a las comunidades, terminan exacerbando su división para buscar beneficios económicos inmediatos” (León, 2022, p. 7).

El excongresista por Apurímac Richard Arce, y actual candidato a gobernador de dicha región, señala que el Estado y la empresa deben cumplir una agenda de reclamos, ya que se ha priorizado “el corredor minero, zona de Chumbivilcas”, descuidando el departamento de Apurímac en general. Incide en que deben buscarse soluciones rápidas en Apurímac y Cusco, pues, en caso contrario, se generará “una confrontación entre pueblos hermanos”. Ruth Luque, congresista por Cusco, también cuestiona la firma de compromisos puntuales con comunidades o distritos. Cree que debería haber “una visión integral en todo el ámbito del corredor: desde Apurímac a Cusco. Eso está faltando y esa estrategia requiere el involucramiento de autoridades de distintos niveles: local, provincial y regional, y dejar de mirar desde una perspectiva demasiado territorial”. Arce, por su parte, identifica algo grave: “El gobierno no tiene una política clara, no le interesa abordar con responsabilidad la gestión de los conflictos socioambientales, sobre todo en el corredor minero, y el daño es inmenso”. Para Sanborn, hasta ahora “no hemos visto liderazgo ni estrategia ni prioridades claras” del Ejecutivo. “Tampoco han colocado personas con conocimiento y preparación en puestos claves para la gestión de conflictos o regulación de actividades extractivas”, recalcó. Considera que el estilo de negociación de MMG incentiva más las protestas y no las soluciones de fondo (León, 2022, pp. 7-9).



Figura N.º 2. Fila de camiones en Chalhuahuaco. Foto: Víctor Mallqui- Archivo CBC, 2023

h.2) Análisis a los 45 días del conflicto iniciado el 14 de abril

Después de 45 días de paralización de las operaciones mineras en Las Bambas, la gestión del conflicto por el gobierno nacional se ha agravado, y la permanencia en la PCM de Aníbal Torres, principal responsable político de estos problemas, es cuestionada. José de Echave, ex viceministro de Gestión Ambiental, considera como “irresponsable” la actitud del presidente del Consejo de Ministros al abandonar una reunión de diálogo que se realizaba el 19 de mayo en Pumamarca, con las comunidades de Fuerabamba, Huancuire, Pumamarca, Choaquere, Chila y Chucuni, de la provincia de Cotabambas, en conflicto con Las Bambas, y advierte que el entrampamiento de este conflicto no se solucionará “debido a que el Ejecutivo y el Legislativo solo están interesados en sobrevivir” y no en la atención de los problemas del país. Eduardo Ballón, investigador, afirma que “el gobierno de Castillo ha sido incapaz de desarrollar una manera distinta de abordar los conflictos, más allá de las mesas de diálogo donde se ignoran los compromisos”, y que es grave la falta de atención de la conflictividad por los dos poderes del Estado (Huacasi, 2022, p. 1). Por su parte, el secretario general del

Sindicato Único de Trabajadores de Las Bambas, Erich Ramos, declara que “la invasión de los terrenos persiste y un grupo de trabajadores de Las Bambas ya no perciben remuneraciones al haber entrado en la modalidad de suspensión perfecta¹³. Por ello, el Sindicato no descarta desalojar a los comuneros con sus propios medios si el gobierno no logra avances pronto”. Agregó que, como protesta, participarán en las movilizaciones del sábado 4 de junio por la vacancia del presidente Castillo y luego de ello tomarán decisiones radicales “por desesperación” (Diario Perú21, 2022a, p. 1).

¿Es correcto que un presidente de Consejo de Ministros llegue tarde y abandone una reunión de diálogo, provocando la acentuación del conflicto y que, ante esto, el Congreso de la República no ejerza su rol de fiscalización? Definitivamente no. ¿Es correcto y justo que los derechos de los trabajadores mineros de Las Bambas sean afectados por la invasión de los terrenos de la empresa, por las comunidades campesinas? Definitivamente no. ¿Es correcto que luego de 45 días de conflicto con enormes pérdidas en varios aspectos, el gobierno nacional no tenga encaminada una solución, y ni siquiera cuente con una manera más efectiva de abordar los conflictos? No. Este es un problema delicado y polémico, pero donde no debe haber duda es en señalar que la defensa de los derechos de las comunidades jamás debe afectar los derechos de los trabajadores. Estos son aprendizajes adicionales que deben tomarse en cuenta para establecer políticas públicas claras y la institucionalidad de prevención y gestión de conflictos sociales necesaria.

A lo señalado, se agrega algo sin precedentes en la historia peruana reciente: En sus primeros ocho meses de gobierno, el presidente Castillo ha tenido cuatro jefes del Gabinete y 45 ministros¹⁴ en los 18 ministerios. A eso hay que sumar numerosos cambios de funcionarios de menor rango, que suman a la actual inestabilidad política. En los próximos meses, la incertidumbre podría profundizarse más debido a las elecciones regionales y municipales de octubre. Un ambiente que, agregado a la actual inestabilidad política del país, podría seguir complicando las operaciones de Las Bambas. En un contexto así, afirma Sanborn, “brotan las frustraciones de todas las partes. Y la desilusión es especialmente notable en las comunidades directamente afectadas por la minería, pues votaron en su inmensa mayoría por Castillo con expectativas de cambio social a su favor”. Para esta nota, Diálogo Chino pidió la versión de la PCM y Las Bambas, pero hasta el cierre no recibió una respuesta (León, 2022, p. 9).

13 Suspensión temporal de obligaciones de la empresa y de los trabajadores por la paralización debida al conflicto, manteniendo el vínculo laboral.

14 Al 6 de junio 2022, ya van 52 ministros en 10 meses, incluyendo una nueva ministra en el sector de Energía y Minas.

h.3) Análisis de la evolución del conflicto entre el 26 de mayo y el 3 de junio

Las seis comunidades reclaman que la empresa Las Bambas ha incumplido su ofrecimiento de contratar directamente a parte de sus integrantes, así como compromisos sobre salud y educación; que no está realizando la mitigación de impactos ambientales; y que la empresa ocupa algunos terrenos que no ha comprado. Además piden participar en el 50 % de utilidades de la empresa (Red Muqui, 2022a, p. 1). Es lamentable que el Estado no lleve un registro actualizado de estos compromisos.

Es creciente la controversia que se está dando en el conflicto de Las Bambas. Para las comunidades se trata de conflicto por incumplimiento de compromisos de la empresa. Pero existen otras lecturas de este. Por ejemplo, el articulista Iván Arenas señala que “el conflicto no es ni social, ni ideológico, ni político, ni ambiental. Ese conflicto nace puramente de un chantaje, de no cumplir la palabra, que para el hombre andino era ley. Ese conflicto lo ha organizado un grupo de asesores, abogados, dirigentes y tinterillos para desconocer los compromisos firmados por las comunidades con una empresa minera” (Arenas, 2022, p. 1).

¿Cuánto de cierto hay en esto del chantaje? De ser cierto, ¿el Estado no tiene conocimiento? ¿Por qué no se procede a denunciarlos formalmente?

Tras 50 días de paralización de las operaciones mineras en Las Bambas, con la pérdida de US\$ 450 millones de dólares en exportación, 250 millones de renta minera para el gobierno nacional y gobiernos regionales y locales, afectación de derechos al trabajo de miles de personas, los dirigentes del Sindicato de Trabajadores de Las Bambas se movilizaron y protestaron el 2 de junio, en Cusco, Arequipa y Lima, y en esta ciudad se reunieron con el jefe del gabinete ministerial, a quien hicieron entrega de una solicitud para que el gobierno “dicte las medidas para asegurar el cumplimiento irrestricto de la ley y el orden en el área de influencia de la operación minera Las Bambas, garantizando la paz y tranquilidad social” (RPP, 2022a, p.1). La referida movilización y protesta en Lima presentó un hecho inusual, inédito. Contó con el respaldo de diversos gremios e instituciones que se unieron a esta convocatoria, entre estas el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Esta concentración tuvo la presencia de los principales líderes del sector minero nacional, entre estos: Roque Benavides, presidente ejecutivo de Compañía de Minas Buenaventura; Raúl Jacob, presidente de la SNMPE; Carlos Diez Canseco, gerente general del IIMP; y Edgardo Orderique, gerente general de MMG Las Bambas, entre otros (IIMP, 2022a, p. 1).

Ese mismo día, Edward Palacios, presidente de la Cámara de Comercio de Apurímac (CCA), consideraba que el gobierno de Castillo está buscando “destruir la economía mediante su inacción ante los diversos conflictos, su objetivo es el conflicto y que la economía se venga abajo”. Solo el conflicto en Las Bambas “afecta a medio millón de peruanos, no hay Estado de derecho, no hay principio de autoridad, existe un atropello y abuso de un grupo de comuneros respecto a la actividad empresarial”. Expresó su profunda desconfianza en el gobierno y en particular en Aníbal Torres, jefe de gabinete, que se ha burlado del pueblo de Apurímac, y que por irrespetuoso, donde quiera que se presente, no suma sino resta (RPP, 2022b, p. 1).

El MINEM, mediante comunicado, invitó a “MMG Las Bambas y comunidades a flexibilizar posturas para llegar a un acuerdo, a tratar con madurez sus divergencias, buscando consensos para solucionar esta problemática de manera definitiva en beneficio de la población”. Señalaba que “la suspensión de las operaciones de Las Bambas tiene un impacto significativo que afecta las perspectivas de crecimiento económico local y regional, en particular en virtud de su importante efecto en el sector minero y en las industrias relacionadas”. Por ello, precisa que “solo con reglas claras respecto al marco normativo vigente, se mantendrá la sostenibilidad de las operaciones a nivel nacional y se construirá un clima de paz social favorable a las comunidades y a las inversiones futuras, a través del diálogo permanente” (RPP, 2022c, p. 1).

La periodista Elizabeth Prado de La República, informaba que el jefe de gabinete expresó a los dirigentes de los trabajadores con los que se reunió que hay exigencias comunales que no competen al gobierno, como “anular la venta de tierras que en el pasado realizaron a la empresa minera”. Mientras tanto, en Cotabambas, Romualdo Ochoa, presidente de la comunidad de Huancuire, señaló que “132 hectáreas de la comunidad han sido expropiadas ilícitamente el año 2013, área donde se encuentra hoy el tajo de Chalcobamba”. Por su parte, el abogado Alexander Anglas señaló “que dicho tajo es inviable por tres razones: A la fecha existe una controversia jurídica sobre esas tierras, la que se ventila en el Juzgado Mixto de Tambobamba; existen operaciones fraudulentas, pues no se han seguido las formalidades legales en la transferencia de esas tierras; y no se ha realizado la consulta previa sobre el tajo, por lo tanto no tiene licencia social”. Sobre este último punto, el abogado de la comunidad lamentó que el Estado y la empresa estén desconociendo el acta del 12 de agosto 2021 en la que la Oficina de Gestión Social del MINEM se comprometió a iniciar el proceso de consulta previa sobre dicho tajo (Prado, 2022, p. 1).

El panorama seguía siendo complicado

h.4) Propuestas del MINEM entre el 10 y 16 de junio 2022

La ministra de Energía y Minas, Alessandra G. Herrera Jara, luego de la reunión de la Comisión de Alto Nivel con las comunidades de Apurímac, realizada el 10 de junio, sostuvo varias cuestiones importantes:

- » El Estado debe tener una visión de futuro y una presencia permanente en las zonas de conflicto.
- » El trabajo reciente realizado en Las Bambas debe replicarse en forma transparente a nivel nacional, para poder solucionar las demandas sociales del sector minero energético, aplicando una metodología para identificar los problemas y evitar los conflictos.
- » Debe mejorarse la comunicación sobre lo que representa la actividad minera y sus aspectos positivos; debe proseguirse con la evaluación estricta de la minería moderna por el Ministerio del Ambiente.
- » Siempre se debe actuar con transparencia, lo que genera lazos de confianza y esto permite el trabajo articulado (MINEM; 2022, p. 1).

En Toronto, en la Convención Anual PDAC 2022¹⁵, la ministra de Energía y Minas, Alessandra Herrera, respecto a la conflictividad asociada a la minería, declaró que “la solución de los conflictos sociales debe verse en forma integrada y no solo desde un ministerio, que es necesario trabajar en forma preventiva, y que un punto importante es consolidar las actas de acuerdos entre empresas y comunidades para evitar malentendidos en cuanto al cumplimiento de ellos”. Agregó que debe buscarse un enfoque territorial basado en las necesidades de las comunidades, en lugar de una estrategia única; en otras palabras, la estrategia debe adaptarse a lo que cada zona de influencia minera requiera (Diario Expreso, 2022a, p. 1).

15 Organizada por la Prospectors & Developers Association of Canadá (PDAC).

h.5) Algunas interrogantes para el debate y definición de nuevos aprendizajes

En todo caso, de los impactos económicos, sociales y políticos de este conflicto, y de las declaraciones de sus protagonistas, para el análisis, el debate, los aprendizajes y correctivos necesarios, surgen algunas interrogantes:

- » ¿Cómo es posible que el Estado no lleve un registro de la naturaleza y grado de cumplimiento de los compromisos de empresas y comunidades surgidos en las mesas de diálogo?
- » ¿Por qué el gobierno no precisó desde el inicio, que la exigencia de que se anulen ventas de tierras a la empresa minera, no es su competencia directa?
- » Si fuese cierto que no se ha hecho la consulta previa para el tajo de Chalcobamba, ¿por qué no cumplió su rol el gobierno nacional?
- » Ante la afectación de su derecho a trabajar de miles de trabajadores de Las Bambas –como también semanas atrás de cientos de trabajadores en Cuajone– y la pérdida de ingresos económicos por gobiernos regionales y locales con derecho a ello, debido a la suspensión de operaciones, ¿qué responsabilidades tienen las comunidades frente estos problemas, de acuerdo con el marco jurídico vigente?; ¿cuáles son las responsabilidades de la empresa?; ¿cuáles, las del Estado?; ¿hay razones para que los gobiernos locales y los regionales afectados le exijan una compensación económica al gobierno nacional?
- » Ante la inacción del gobierno nacional denunciada por la Cámara de Comercio de Apurímac y muchas otras voces, ¿qué sanción política se puede aplicar a los ministros irresponsables, y qué sanciones administrativas y penales a otros funcionarios?
- » No está mal que el MINEM exhorte a las partes en conflicto a un “diálogo maduro”, pero esto será insuficiente luego de 50 días de suspensión de las operaciones. Entonces, ¿cuál es la propuesta política del MINEM para que este diálogo sea permanente y eficaz, siendo ampliamente conocido que el rol del Estado cómo árbitro ha fracasado una y otra vez?; ¿cuál es el enfoque transformador para convertir el conflicto en una oportunidad de cambios necesarios? Algo más de carácter preventivo: ¿cuáles son las conclusiones de la evaluación sectorial que deben haber realizado por el desgobierno del sector minero, desde julio del 2021?

- » ¿El medio para que algunas de las comunidades accedan a un porcentaje de las utilidades de la empresa, es este conflicto, sin que exista un marco legal para ello, o deberían gestionar las reformas constitucionales y legales pertinentes?
- » A ello sumamos otra cuestión, ¿es correcto afirmar que las comunidades indígenas son dueñas del subsuelo, con sus minerales, agua, etc.? Este tema será visto en el Congreso de Comunidades Indígenas Mineras a realizarse el 24 de junio en Abancay.
- » ¿Cuáles son las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil sobre estas interrogantes?
- » ¿Será posible que el conflicto en Las Bambas sea asumido como una gran oportunidad para reformar el sector minero –que obviamente está en crisis– en base a un conjunto de consensos? Y en el impulso de estos cambios, ¿será posible ver a los empresarios movilizarse al lado de los trabajadores mineros, de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores, por una agenda común?
- » La ideas expresadas por la ministra pueden aportar soluciones sostenibles solo en la medida en que se integren con otras en un sistema nacional de prevención y transformación, transectorial y descentralizado. ¿Por qué no se anuncia o se dan pasos en esta dirección?

i) Medir los costos de los conflictos socioambientales

Es evidente que el Estado Peruano no viene invirtiendo suficientemente en la prevención y gestión de conflictos relacionados con la minería, para evitar o reducir los costos económicos, sociales, institucionales y otros, de las actividades que en los procesos de los conflictos sociales realizan las entidades estatales, las empresas y las organizaciones sociales, así como en los costos de sus consecuencias. La demora y el lento avance de la institucionalidad para el cumplimiento de estas tareas en las últimas dos décadas ha estado condicionado en parte por la falta de medición de los costos que los conflictos en la minería venían produciendo en el Perú.

Estos costos, que pueden ser muy altos en las fases de crisis, se relacionan con la afectación de los derechos de las personas (vida, salud, integridad, tranquilidad, propiedad, libertad), con la institucionalidad democrática (crisis ministeriales, deslegitimación, desconfianza), el desarrollo (proyectos de inversión paralizados,

afectación de actividades económicas) y la cultura de diálogo y paz (uso de medios violentos, desconfianza en el diálogo).

Una alternativa que se viene impulsando —no desde el Estado, sino de la sociedad civil— es la medición de los costos económicos de los conflictos. Ponemos como ejemplo la medición de la afectación del PB minero, de la que da cuenta el diario Gestión en los términos siguientes: Desde diciembre último se vienen reportando más de 200 conflictos sociales mensuales, según la Defensoría del Pueblo, un número que no se registraba desde setiembre del 2018. A diferencia de los años anteriores, en siete meses —con la administración de Pedro Castillo, a partir del 28 de julio 2021— se han sumado 37 nuevos conflictos pero solo se han resuelto 4, uno de los ratios más bajos, comparado con los meses previos. Alrededor de la actividad minera hay 83 conflictos mineros que se reportan al mes de febrero, y las regiones más afectadas por estos conflictos son Cusco y Ancash (Diario Gestión, 2022, p. 1).

¿Pero cómo ello viene afectando y cuánto representa para la economía? Un análisis realizado por el Banco Central de Reserva (BCR) detalla que los conflictos de la gran y mediana minería habrían impactado negativamente al PBI del subsector minería metálica en 2,3 puntos porcentuales (pp). “Ello habría tenido un impacto directo en el PBI total de -0,2 pp en el año 2021”, indican en su Reporte de Inflación de marzo. Para el economista Juan Carlos Odar, esta situación se podría agravar este año debido a la presencia de una mayor conflictividad, que ya se observa desde inicios de 2022, como la afectación en el acceso a Las Bambas, la suspensión de las operaciones de las unidades de Southern, o el anuncio de Nexa de suspender operaciones en la unidad minera Atacocha. Según Odar, si la tendencia sigue así, la afectación al PBI minero ya no solo sería de 2 puntos porcentuales, sino el doble, debido al impacto que ahora existe en la producción a la gran minería (Diario Gestión, 2022, p. 1).

De esta manera, si afectó al PBI en 0,2 pp, al cierre del 2021 podría ser de 0,4 puntos porcentuales; es decir, si se espera que la economía peruana crezca entre 3,5 % y 4 %, según el MEF, o 3,4 % según el BCR, solo por la agudización de los conflictos sociales el crecimiento del PBI sería de 3 %, tomando la cifra del BCR, o entre 3,1% y 3,6%, de acuerdo con la cifra del MEF. Tomando el valor del PBI del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 (MMM 2022), el costo de los conflictos sociales como efecto de la minería sería de S/ 3616 millones, que se dejarían de producir en la economía peruana este año 2022 (Diario Gestión, 2022, p. 1).

Con relación a los conflictos en Las Bambas y en Cuajone (Southern Perú) a los que se refiere el artículo de Gestión, se puede señalar como parte de los costos sociales

de esos conflictos, la afectación del derecho fundamental a trabajar de miles de trabajadores en ambas minas, así como el corte de los servicios de agua para el consumo humano, el funcionamiento del hospital y los centros educativos en Cuajone, como lo denunciaron los respectivos sindicatos de trabajadores ante la sorprendente indiferencia del gobierno nacional. ¿Estos costos deberían ser medidos? ¡Por supuesto que sí!

Medir los costos de los conflictos sociales es indispensable para una mejor gestión tanto de los conflictos sociales como de la gestión pública involucrada. En tal sentido, es indispensable evaluar y tomar una decisión sobre la propuesta de la Defensoría del Pueblo para crear el Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC), la que constituye una alternativa preliminar orientada a facilitar una mejor comprensión de la complejidad de los conflictos sociales por el Estado y la sociedad, pero también para sustentar una mejor asignación presupuestal a la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales. (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 75).

j) Declarar en situación de emergencia la atención de la conflictividad social

j.1) Desarrollar el sentido de urgencia y estrategias de prevención

Guillermo Shinno, ex viceministro de Minería, luego de cuestionar la actuación del gobierno nacional ante los conflictos sociales, como tardía y carente de sentido de urgencia para enfrentar esta problemática y que incide negativamente en la predictibilidad que requiere toda inversión, considera que es deber del gobierno minimizar los riesgos y generar confianza. La consecuencia de esto es que el Perú ha retrocedido al puesto 69 en tratamiento de conflictos sociales y políticas públicas, de un total de 84 zonas mineras evaluadas en el Índice Fraser del año pasado. Para evitar esto recomienda se implemente una estrategia consistente para enfrentar los conflictos sociales actuales y futuros basada en dos pilares: Primero, inversión temprana en las comunidades cercanas a la minería, de manera que las poblaciones vean los efectos positivos (el buen uso del canon y las regalías es fundamental). Incluso esas inversiones podrían darse anticipadamente, en etapas previas al inicio de las operaciones de un proyecto, con cargo a los futuros impuestos. Segundo, acompañamiento a las empresas mineras en su relación con las comunidades, no solo como entes neutrales o de verificación, sino buscando la implementación y ejecución de los proyectos, sabiendo los efectos positivos que ello tendrá en las comunidades con directo impacto y en el país. Estos dos pilares reforzarían el vínculo Estado-empresa-comunidad (Shinno, 2022, p. 1).

j.2) Perú frente a una oportunidad perdida

Joe Bormann, director general de finanzas corporativas del Fitch Rating en América Latina, señala que el Perú vive el punto más débil en cuanto al desarrollo de la minería en las dos últimas décadas, y que está frente a una “oportunidad perdida”, disimulada por los altos precios de los metales, que permiten una mejor recaudación e ingresos para el país a pesar de las constantes paralizaciones productivas en grandes proyectos mineros por conflictos sociales, ante los cuales el gobierno reacciona con lentitud. Considera que esta dilación, que se da en un contexto de problemas en la gobernabilidad del país, con cuatro gabinetes en menos de un año y con una notoria debilidad institucional del MINEM por falta de profesionales y técnicos calificados y la alta rotación de personal y de ministros, es un factor que pone al país en riesgo de convertirse en un destino cada vez menos interesante para la minería global, y que es duro ver como Perú quedaría fuera del *ranking* de destinos favoritos para la minería. Esto se reflejará más tarde en una reducción de la tasa de inversiones y de crecimiento (Villar, 2022, pp. 1-2).

Estas opiniones de Bormann han sido reforzadas por Roque Benavides, presidente del directorio de la compañía de minas Buenaventura, quien ha criticado al Ministerio de Energía y Minas por “poner en riesgo proyectos de inversión de hasta US\$ 57 mil millones, que podrían generar 2,3 millones de puestos de trabajo”. Benavides sostiene que hay inestabilidad dentro de esta cartera, a raíz del cambio constante de ministros, viceministros y técnicos, y que, además, los que asumen los puestos no tendrían experiencia. Agregó que tener cuatro ministros de Energía y Minas en tan poco tiempo no es promover la industria minera, tan importante para el país, y que es evidente que “la izquierda radical viene demostrando incompetencia y una gran carencia de cuadros profesionales” (RPP, 2022d, p. 1).

Mientras esas son las preocupaciones de los empresarios, los trabajadores tienen otras, vinculadas con su derecho al trabajo. El miércoles 18 de mayo cientos de trabajadores se movilizaron en Cusco, Lima y Arequipa para protestar por la incapacidad del gobierno nacional en resolver el conflicto social generado por la toma por comuneros de las instalaciones de la mina Las Bambas, en Cotabambas, Apurímac. Con este conflicto, que ha paralizado las operaciones productivas desde hace más de un mes, exigen respeto a su derecho a trabajar. Wilford Jara, dirigente del Sindicato Obrero de Las Bambas, señaló que el conflicto afecta a más de 3500 trabajadores y que, de no resolverse, harán huelgas de hambre (Revista Búho, 2022, p. 1).

j.3) La deficiente gestión de los conflictos, como base para interpretaciones extremas

La deficiente gestión que el gobierno nacional está haciendo de los conflictos sociales en general, se presta para interpretaciones diversas. Al respecto, entrevistado por Perú 21, Anthony Laub, abogado y especialista en temas de minería y energía, declara sobre el conflicto de Las Bambas que:

“el nuevo intento de diálogo entre el gobierno y la comunidad de Fuerabamba tiene como objetivo *mecer* a los comuneros, el gobierno no tiene ningún interés en resolver los problemas mineros. Manda a funcionarios de mando medio alto, pero no va quien originalmente se comprometió en resolver el problema, el primer ministro. Lo que se busca realmente es la implosión del Estado y así tener la excusa para culpar al modelo económico y proponer la Asamblea Constituyente que se pretende convocar para el cambio de Constitución” (Diario Perú21, 2022b, p.1).

Prosigue Laub señalando que la realidad está indicando cuál es la ruta que se está siguiendo, es decir, azucar los conflictos sociales, hacer el teatro de que van y quieren dialogar, para al final terminar echándole la culpa al modelo económico, a las empresas, a los monopolios, a los ricos. Lo que quieren hacer es dinamitar el Estado desde dentro (Diario Perú21, 2022b, p.1).

Esta interpretación nos parece extrema, pues una cosa es la irresponsabilidad, la negligencia y los desaciertos, que muchos cuestionan preocupados por la incertidumbre y caída de la predictibilidad debido a las decisiones políticas; y otra distinta es que el Poder Ejecutivo esté manipulando deliberadamente y con altos costos económicos y sociales los conflictos, para generar escenarios que justifiquen la convocatoria a la Asamblea Constituyente. De ser cierta esta posibilidad, ¿qué rol está cumpliendo el Congreso de la República, y qué papel juegan las unidades de investigación de los medios de comunicación escrita, tan afines al extractivismo, y las redes sociales? En todo caso, éste es otro tema más para investigar.

j.4) Problemas presentes en la conflictividad

Resumiendo, una mirada panorámica a la conflictividad social asociada a la minería, refleja una diversidad de inquietudes y de propuestas, entre ellas, preocupaciones ambientales en las comunidades; expectativas diversas sobre cómo beneficiarse con la presencia del proyecto minero, y reclamos de indemnizaciones; falta de consulta a

comunidades, incumplimiento de procesos y plazos; carencia de sentido de urgencia y de estrategias preventivas consistentes en el gobierno nacional.

Los graves errores del gobierno nacional y los no menos graves errores de las empresas en sus acciones de negociación con las comunidades; ausencia o débil presencia estatal minera en las zonas territoriales mineras; participación de profesionales no calificados para la gestión de los conflictos y sin visión regional para encausar las demandas; gobierno nacional sin liderazgo, sin estrategias, sin prioridades claras y sin sentido de urgencia; gobierno y empresa que optan por guardar silencio ante la gravedad de la situación; y generación de una gran desconfianza sobre las decisiones e intenciones del gobierno nacional.

A todo ello se puede sumar los perjuicios económicos de la región Apurímac (reducción de ingresos del gobierno regional y de 84 municipalidades, por recibir menos regalías y canon), Moquegua (conflicto de Cuacone, Southern Perú), y otras por reducción de la renta minera; de los trabajadores mineros que perdieron temporalmente su derecho a trabajar y se desplazaron a Lima y otras ciudades a exigir al gobierno que se respete su derecho a trabajar; y el riesgo mayor, que el Perú sea cada vez menos atractivo para las inversiones mineras.

Estos son parte de los problemas que vive el Perú en materia de conflictividad relacionada con la minería en estos tiempos, y los riesgos cuya atenuación dependerá de la capacidad de diálogo y definición de consensos de los actores involucrados.

Finalmente, la polarización en los análisis de los procesos relacionados con la minería y en las opiniones y propuestas comunales, empresariales y políticas, implican escenarios de riesgos en los que aumenten las brechas en la confianza y credibilidad entre todos, no solo respecto a las autoridades, hecho que incidirá negativamente en la construcción de niveles razonables de gobernanza sectorial minera y gobernanza territorial en las zonas mineras y su relación con la gobernabilidad democrática en el país. La situación ha llegado a tal extremo que inclusive los representantes diplomáticos de los países a los que pertenecen las transnacionales mineras han comenzado a pronunciarse públicamente en defensa de sus empresas¹⁶.

16 El embajador chino, Liang Yu, señaló el 17 de junio 2022, que "Las Bambas no darán más dinero a las comunidades... muchos comuneros viven en condiciones precarias y creen que la empresa china no ha pagado por las tierras. Hace falta una investigación sobre dónde fue el dinero que les dio la mina (268 527 dólares por comunero) y si los comuneros tienen o no razón en las nuevas demandas de pago por tierras". Ver: <https://gestion.pe/economia/embajador-liang-yu-no-hay-ninguna-evidencia-que-sustente-las-denuncias-contra-las-empresas-chinas-noticia/>

j.5) Proyecto de Ley de Nacionalización del Cobre

En este contexto de conflictividad social, la bancada parlamentaria del partido Perú Libre ha presentado el 2 de junio 2022, el Proyecto de Ley N.º 2259 / 2021-CR, con la sumilla “Ley de nacionalización del cobre y la Empresa Nacional Las Bambas SAC” (Palacios, 2022, pp. 1-11). Se trata de un proyecto de ley corto, de 16 artículos, que hace referencia, en sus aspectos importantes, a la finalidad de la ley, el aprovechamiento de los recursos por los pueblos originarios, la creación de la Corporación Nacional del Cobre, de las unidades empresariales autónomas, los aportes de capital (de las comunidades, del Estado, de los operadores privados), de la asignación presupuestal por el Estado, de la renegociación de los contratos vigentes, y de la creación de la Empresa Nacional Las Bambas SAC.

La finalidad de esta ley es “garantizar la propiedad nacional del cobre del subsuelo, y la optimización de la distribución de la riqueza e impulso del desarrollo nacional desde el interior del país y el respeto de los derechos de los pueblos originarios”. En la exposición de motivos, punto costo / beneficio, se ofrece como uno de los argumentos de esta iniciativa legislativa, prevenir la persistente conflictividad social y sus altos costos económicos y sociales, que acompañan a las actividades extractivas.

Es previsible un debate intenso sobre la naturaleza y alcances de este proyecto de ley. Las cuestiones por discutir son múltiples y de gran envergadura:

- » Siendo interesante la iniciativa legislativa, ¿por qué ha sido presentada sólo por el 5 % del total de congresistas de un solo partido?, ¿por qué no se ha concertado una propuesta multipartidaria?, ¿cómo garantizar su perdurabilidad?
- » ¿Qué aprendizajes de las experiencias andinas de nacionalización minera se han considerado?
- » Los impactos sobre la atractividad de inversiones en nuevos proyectos y la evolución de éstas. Y ¿cómo evitar pasar del extractivismo privado al estatal o neoextractivismo?
- » Las implicancias constitucionales y legales, y las nuevas políticas públicas, incluyendo el desarrollo territorial. La distinción entre nacionalización y estatización. Los límites entre propiedad comunal y patrimonio de la nación.
- » Los objetivos generales y específicos, y el marco de la nueva gobernanza del cobre.

- » La institucionalidad empresarial por crearse y su funcionamiento, el fortalecimiento de capacidades, y la nueva gobernanza descentralista y transectorial del cobre.
- » Régimen tributario y esquema de una mejor redistribución de la renta minera.
- » Nacionalización del cobre y diversificación productiva. La industrialización del cobre y si la reforma de la estructura orgánica del MINEM incorporaría el viceministerio de Metalurgia. El futuro de las otras empresas extractivas del oro, hierro, estaño, plata, zinc, molibdeno, y la relacionada con el litio, entre otros minerales, etc.
- » Ante la eventual nacionalización del cobre y la Empresa Nacional Las Bambas, ¿esto garantiza la reducción drástica de la conflictividad socioambiental y todas sus implicancias?, ¿acaso este “milagro” podría no ocurrir?¹⁷

Pero también es importante discutir a fondo la pregunta de si, ante la eventual nacionalización del cobre y creada la Empresa Nacional Las Bambas, esto garantiza la reducción drástica de la conflictividad socioambiental y todas sus implicancias. Es poco probable que este “milagro” ocurra. Por supuesto, no debe estar fuera del debate los puntos de los intereses y derechos de los trabajadores mineros, y cómo responder a las estrategias de resistencia y oposición del empresariado minero, de la CONFIEP y sus no pocos aliados, así como las presiones de los países de los cuales son originarias las transnacionales de la minería presentes en el Perú.

El debate se está iniciando. Por lo pronto, el presidente electo de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), Jesús Salazar, considera que la propuesta de nacionalización del cobre “va contra todos los principios de nuestra economía social de mercado, es inviable, es imposible” (Cruz, 2022a, p. 1).

Roque Benavides, de la empresa Buenaventura, advierte que esta iniciativa “es un cúmulo de ignorancia e irresponsabilidad. Lo único que hace es destruir el ambiente para la inversión en general. Esto hará que la producción de Las Bambas inmediatamente decaiga”. Agrega que el Perú tiene tratados de libre comercio (TLC) con China y otros países, que contienen capítulos de defensa de la inversión que impiden nacionalizaciones y estatizaciones (Diario Expreso, 2022b, p. 1).

17 El proyecto de ley omite tratar la “falta de voluntad política y de estrategias claras” del gobierno para abordar los conflictos sociales asociados a la minería, que identifican José De Echave, Epifanio Baca y otros analistas. Ver: Valdivia, M. (2022). Las Bambas y el impacto a la economía regional de una crisis sin salida a la vista. 6 de junio. Con apoyo de Vidal Merma. Fuente: <https://ojo-publico.com/3530/las-bambas-el-impacto-economico-de-una-crisis-sin-salida-la-vista>

Luis Panizo, experto en legislación minera, señala que “de acuerdo con la Constitución, los yacimientos mineros pertenecen a la nación, es decir, a todos, por eso el Estado los concesiona a terceros...” (IIMP, 2022b, p. 1).

2.3 Garantizar la justicia ambiental y protección de derechos humanos

a) Regulaciones básicas relacionadas con la “criminalización de la protesta” (Muqui, 2021, pp. 6-7)

a.1) Prohibir

Prohibir convenios de la Policía Nacional del Perú (PNP) con las empresas mineras, no solo para preservar su neutralidad, sino para evitar se fortalezcan las asimetrías de poder en perjuicio de las comunidades.

a.2) Regular

Regular las declaratorias de estados de emergencia en territorios con operaciones mineras y evitar utilizar éstas con fines de restricción de los derechos y libertades de las comunidades.

a.3) Derogar

Derogar las normas que facilitan el uso abusivo de la fuerza, Ley 31012 (2020) o “ley de gatillo fácil”, que exime a policías y militares de responsabilidades penales, cuando con sus armas ocasionen lesiones graves o muertes de los integrantes de las comunidades que se movilizan reivindicando sus derechos, en los contextos de conflictividad social generada por las actividades extractivas.

b) Ratificar el Acuerdo de Escazú

Ratificar por el Congreso de la República el Acuerdo Internacional de Escazú (Costa Rica, 2018) sobre derechos humanos a la información, participación ciudadana y justicia ambiental, y fortalecimiento de la protección de defensoras y defensores de los derechos ambientales.

c) Garantizar derechos de propiedad de pueblos indígenas

Garantizar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre su territorio, evitando la superposición de derechos empresariales mediante concesiones no informadas a las comunidades.

d) Fortalecer derechos de salud humana y salud ambiental

Priorizar los derechos a la salud humana y salud ambiental, y en esta perspectiva implementar el pleno cumplimiento del “Plan especial multisectorial para la intervención integral a favor de la población expuesta a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas” (Decreto Supremo N.º 037-2021-MINAM) y la ejecución del presupuesto asignado de 50 millones de soles para este año 2022, como lo exige el Primer Congreso Nacional (14 y 15 de marzo 2022) de la “Plataforma de afectados y afectadas por metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas” (CooperAcción, 2022a, p. 1). Esta plataforma ha quedado integrada por representantes de Amazonas, Ancash, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima y provincias, Loreto, Moquegua, Pasco y Puno (Muqui, 2022b, p. 1).

El comité directivo de esta plataforma, entre otras acciones, se reunió en Lima con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología (CPAAAE) del Congreso de la República, a quien exigieron la ratificación del Acuerdo de Escazú, y también con los asesores de la PCM, con resultados altamente insatisfactorios. Al culminar la misma, Félix Suasaca, presidente de la Plataforma, declaró:

“Frente a este contexto, los defensores de la salud que conformamos la Plataforma hemos quedado decepcionados, sin embargo, estamos exigiendo la instalación de la Comisión Permanente Multisectorial y que la PCM logre convocar a los gobiernos regionales para que se implemente el PEM en cada región. La Plataforma le ha dado un plazo de 10 días para convocar a una reunión multisectorial con el presidente Castillo y su premier para informar la situación PEM y sus actividades” (CooperAccion, 2022b, p. 1).

Debe destacarse que las fuentes de exposición de las poblaciones a estos metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas, además de minerales (pasivos, unidades mineras activas, sitios contaminados, impactos, ductos mineros), son también unidades productivas de hidrocarburos y está confirmada la presencia natural de estos

metales en el agua de consumo humano, de acuerdo con investigaciones del Ministerio de Salud (MINSA, 2018, pp. 12-13).

e) Descontaminar por mercurio y otros metales, Huancavelica

Relacionado con este plan de atención se tiene el caso de la grave situación de contaminación por mercurio, arsénico y otros metales pesados que afecta a cerca de 19 mil personas de los distritos de Ascensión y Huancavelica (región Huancavelica), por haber construido sus viviendas con adobe o tierra proveniente de suelos contaminados por actividades mineras del pasado. Esta situación es conocida desde la década pasada y la Defensoría, desde 2017, a solicitud de la organización internacional Consejo de Salud Ambiental, viene demandando que el Estado priorice e implemente un plan de atención ambiental integral, que incluya la remediación de los pasivos ambientales mineros y el acceso a viviendas dignas por esta población (Defensoría del Pueblo, 2022a, p. 1).

Es pertinente destacar que un estudio publicado el 2015 por los investigadores norteamericanos Bryn Thoms y Nicholas Robins, junto a los peruanos Enrique Ecos y Rubén Espinoza, concluye que casi toda la ciudad de Huancavelica está contaminada con mercurio desde la época de la Colonia, en especial las casas construidas con barro. Tras cinco años de estudio determinaron que en 256 años de explotación de la mina Santa Bárbara, la acumulación de mercurio ha sido progresiva y por ello se puede encontrar este metal en paredes, suelo, agua y aire, por encima de los límites permitidos. “Llama la atención el color rojizo de las paredes. Se trata de tierra quemada. Existen 3500 casas en esta situación y la mayoría de ellas pertenece a personas que viven en pobreza”, refirió Robins. En diálogo con La República, Robins alertó que el piso y las paredes al contacto con el calor, emanan gases de mercurio sin que sus habitantes puedan notarlo. Otra forma de contaminación se produce cuando el viento levanta polvareda. El río Ichu tampoco está libre de este metal. La investigación se hizo en los cuatro barrios de la ciudad: Yananaco, Ascensión, San Cristóbal y Santa Ana. El más afectado resultó ser el barrio de Yananaco. El menos contaminado es el de Santa Ana, ubicado cerca de la Plaza de Armas (SPDA, 2015, p. 1).

f) Monitorear el plan de acción sobre las empresas y los DDHH

Implementar el “Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos” (Decreto Supremo N.º 009-2021, JUS) que articula cinco lineamientos estratégicos:

Promoción de la cultura de respeto a los derechos humanos en el ámbito empresarial, de acuerdo a estándares internacionales; diseño de políticas públicas para prevenir vulnerabilidades; diseño de políticas públicas sobre rendición de cuentas, investigación y sanción de impactos negativos; promoción de procedimientos de diligencia debida para asegurar respeto de derechos humanos¹⁸; garantizar reparaciones a afectados de vulneraciones de sus derechos, por la vía judicial, administrativa y legislativa.

Un estudio de CooperAcción sobre los impactos mineros en los derechos humanos, considera que continúa el avance de la explotación intensiva de cobre en los territorios campesinos e indígenas del sur andino, en un contexto de falta de institucionalidad estatal adecuada, de pobreza y profunda asimetría de poderes, produciendo afectaciones de derechos. Los conflictos sociales son permanentes en Apurímac y Cusco y en su base está pendiente de atención una agenda legítima de derechos humanos. Glencore y MMG Las Bambas operan en un contexto de vulneración de derechos, a pesar de que tienen compromisos explícitos de responsabilidad social para respetar los derechos humanos y la implementación de medidas específicas para compensar y reparar los derechos vulnerados como consecuencia de sus operaciones (CooperAcción, 2019, p. 10).

En el caso de del proyecto Tintaya-Antapaccay-Coroccohuayco de Glencore, se afecta el derecho fundamental del agua de la población de Espinar. La alteración de la calidad de agua afecta directamente la salud y vida de la población en las áreas de influencia, donde más de 700 personas presentan metales pesados en sus cuerpos por encima de los parámetros recomendados. Esto genera una situación de riesgo sanitario grave. Por su parte, MMG Las Bambas no ha cumplido con identificar y evaluar de manera rigurosa los impactos actuales de sus operaciones en los manantiales, bofedales, ríos y cursos de agua de las comunidades. Mediante la ejecución fragmentada de los estudios ambientales, ha terminado por invisibilizar los impactos negativos reales generados por sus operaciones. Los cambios en los mecanismos de transporte de minerales vienen produciendo impactos ambientales y sociales. Las acciones de las dos empresas causan afectaciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de expresión, la libertad de tránsito y el derecho a la protesta, mediante mecanismos coercitivos como los convenios con la Policía Nacional, las frecuentes declaraciones de estados de emergencia en las zonas mineras y la persecución de los dirigentes sociales (CooperAcción, 2019, pp. 10-11).

18 Son los mecanismos que deben utilizar oportunamente las empresas para gestionar las situaciones que exponen a riesgos, potenciales o reales, los derechos humanos de las personas.

2.4 Actualizar la regulación y estándares de participación ciudadana

a) Definir las modalidades de participación

Definir las modalidades de acuerdo con los contextos sanitarios, políticos y sociales. Pueden ser presenciales, semipresenciales y virtuales. Las modalidades virtuales deben ser acompañadas del apoyo técnico necesario.

b) Fortalecer y precisar la consulta previa a pueblos originarios

Consulta previa libre e informada de pueblos originarios desde las fases iniciales de las actividades mineras, fortaleciendo el derecho de los pueblos originarios a decidir sobre los bienes comunes (agua, suelo, paisaje natural) de sus territorios, titulación de sus propiedades, etc. (Muqui, 2021, p. 16).

Exigir la nulidad de la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú (expediente N.º 03066-2019-PA/TC) que declara por mayoría simple improcedente la demanda de amparo interpuesta por las comunidades campesinas Chila Chambilla y Chila Pucará de Puno contra el Ministerio de Energía y Minas, bajo el argumento de que “el derecho a la consulta previa no se encuentra reconocido por nuestra Constitución, por lo que no puede ser considerado como derecho fundamental ni puede reclamarse su tutela a través de un proceso de amparo”. Esta decisión del TC constituye un grave retroceso en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas, es contraria a la Constitución Política, a los tratados internacionales y se aleja injustificadamente de los estándares previamente establecidos a lo largo de su jurisprudencia, nacional e internacional (Defensoría del Pueblo, 2022b, p. 1).

Para prevenir la vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, es necesario:

- » Fortalecer la constitucionalidad de su derecho a la consulta previa.
- » Implementar enfoques culturalmente apropiados y acompañamiento técnico intercultural.
- » Incentivar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, para superar su debilidad orgánica, fragmentación y baja representatividad, respetando su autonomía.
- » Cofinanciar los costos de la participación.

2.5 Implementar planes de desarrollo territorial

a) Valorar las preocupaciones previas por el desarrollo territorial en el Perú

- » El objetivo de la descentralización iniciada el 2001 era generar un modelo de desarrollo territorial que satisfaga las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de derechos. La transferencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades –aspecto central de la descentralización– tiene, pues, el propósito de crear condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano (Azpur, Ballón *et al.*, 2006, p. 7). Sin embargo, hoy se reconoce que, constituyendo la descentralización un conjunto de políticas orientadas a reformar la organización del Estado, tuvo lamentablemente un sesgo administrativo y político, subestimó las dimensiones fiscal y económica, e ignoró prácticamente el enfoque territorial, esto último hasta el 2016 (Glave y Ballón, 2021, pp. 4-5).
- » La arquitecta Luisa Galarza, en el marco de una “propuesta de visión de futuro del desarrollo territorial para el desarrollo nacional-regional al 2021”, sugería como objetivos del DT: Superar las desigualdades sociales y territoriales; apoyar el proceso de descentralización económica y social del país y la regionalización; superar la visión sectorial del desarrollo con lineamientos y acciones de carácter integral-territorial, generando convergencias; apoyar el desarrollo de mercados internos, la productividad, la asociatividad y la innovación tecnológica donde fuese necesario, que nos lleve a una mayor competitividad para una mejor relación con los mercados externos y con la participación directa de los gobiernos regionales y locales; priorizar la seguridad alimentaria; promover el uso sostenible de los recursos naturales y especialmente del recurso hídrico (Galarza, 2011, p. 174).
- » Dos décadas después de iniciado el proceso de descentralización, evidencia como una de sus deficiencias la de no haber impulsado el desarrollo territorial, por lo cual se mantienen grandes disparidades sociales y económicas en los territorios. Frente a esta situación, el estudio de OCDE sobre desarrollo territorial (2016) recomienda potenciar las dinámicas productivas entre los ámbitos rurales y urbanos, aprovechando las potencialidades y particularidades de los territorios, es decir, las vocaciones productivas. Las brechas existentes entre las regiones podrán ser cerradas gradualmente si los tres niveles de gobierno impulsan el

desarrollo territorial, pero bajo el liderazgo regional y local, lógicamente con el apoyo del gobierno nacional. Fortalecer la centralidad de los territorios superando las intervenciones dispersas para mejorar la calidad de vida de las personas; esto debe hacerse mediante espacios de concertación público-privada, incluyendo a las instituciones académicas. Así lo indicó Edgardo Cruzado, secretario de Descentralización de la PCM (Cruzado, 2020, pp. 14-16).

b) Necesidad de articulación de tres instrumentos

b.1) Una visión territorial

Se requiere una visión territorial del desarrollo, un nuevo enfoque de desarrollo orientado a satisfacer las necesidades particulares de cada región, asegurando el cierre de brechas sociales –y no solo de aquellas donde existe potencial minero o se ha identificado ya algún proyecto específico–. Es necesario compensar las desigualdades entre regiones, provincias, distritos y comunidades, acentuadas por la actual redistribución de los recursos del canon minero. La implementación de los instrumentos de política territorial servirá de marco para orientar la paulatina mejora en la distribución de estos recursos (CDMS, 2020, p. 87).

b.2) Una agenda

En la actualidad las relaciones entre la minería y el territorio en que opera, con amplias brechas en infraestructura y social, se dan con un equilibrio bastante precario, en circunstancias en que la minería necesita de un entorno económico y social sostenible por tener que invertir a largo plazo. Una agenda de desarrollo territorial puede apalancar las diversas potencialidades productivas de una región o provincia y promover mayores oportunidades para que sus poblaciones accedan a una infraestructura adecuada de servicios públicos de salud y educación. La minería como vehículo de desarrollo puede facilitar este camino por su posibilidad de articularse con diversos corredores económicos de alto potencial productivo. El desarrollo territorial y la competitividad pueden alcanzar mayores beneficios si se acompañan de un esfuerzo de planificación consensuado para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y del cierre de brechas sociales (BID, 2021, pp. 25-26).

b.3) Una nueva institucionalidad

Se requiere una nueva institucionalidad entre Estado-comunidad-sector privado (minero y no minero) dentro del territorio. La nueva institucionalidad territorial, además de los espacios de articulación público-privada e intergubernamental, requiere de una hoja de ruta para estos espacios; de instrumentos de planificación y programación; de nuevos instrumentos de ejecución y contrata de obra pública simplificada; y de fuertes mecanismos de monitoreo y cumplimiento (BID, 2021, pp. 43-44).

2.6 Proyecto de desarrollo territorial

a) Sugerencia de un proyecto piloto a nivel nacional

La CMDS sugiere realizar un proyecto piloto de desarrollo territorial que promueva el desarrollo sostenible en una zona particular, alentando la diversificación productiva, sin exclusión de ninguna actividad económica *per se*, mejorando la gobernanza del uso del territorio y reduciendo la vulnerabilidad al cambio climático (CMDS, 2020, p. 87). Si bien la Comisión propone que este proyecto sea liderado por el gobierno nacional en estrecha coordinación con el gobierno regional respectivo, otra opción es que sea gestionado por una coordinadora de gobiernos regionales conjuntamente con los gobiernos locales y con participación social, y con el apoyo del gobierno nacional.

b) Priorización de proyecto piloto en el corredor minero sur andino (CMSA): Cusco y Apurímac y su transformación en proyecto de desarrollo integral

Desde el año 2021 en CBC se ha venido evaluando la posibilidad de un nuevo instrumento para atender la ya larga, compleja, recurrente y grave conflictividad socioambiental en el corredor minero sur andino. En concreto, se explora la posibilidad de un proyecto piloto de gobernanza y desarrollo territorial en los territorios involucrados, que considere las actividades extractivas, no como centro, sino como una actividad importante dentro del aprovechamiento de las múltiples potencialidades de esta parte del sur del Perú, como sostiene Carlos Herz, director ejecutivo de CBC¹⁹.

19 En esta línea de reflexiones y propuestas, constituye un valioso aporte el estudio diagnóstico sobre "Corredor de desarrollo integral de los ecosistemas altoandinos del sur orientado al Buen Vivir" (CBC, abril 2022).

Las recientes reflexiones de CooperAcción sobre dar un giro en la atención de esta problemática, guardan coherencia con esa idea:

“Reconociendo que las salidas no son sencillas y que estamos frente a un conflicto que se ha complejizado, una posibilidad es hacer un giro radical en su abordaje. Las mesas de diálogo han perdido toda credibilidad y en las actuales circunstancias solo sirven para desbloquear los levantamientos e instalar negociaciones que, por lo general, no llegan a ningún lado. Se hace necesario construir un sistema de gobernanza para el corredor, donde estén representados el Estado (nacional y subnacional), los actores productivos de la zona, incluida la minería, y por supuesto los estamentos representativos de las poblaciones. La tarea no es sencilla. Sin embargo, está clara la urgencia de hacer un giro en el abordaje de los conflictos. A la par que se atienden demandas puntuales, comencemos a darle contenido a una propuesta de verdadera gobernanza para el corredor del sur andino, que debe convertirse en mucho más que una zona de tránsito de minerales” (CooperAcción. 2022c, p. 2).

c) Elementos preliminares del Proyecto piloto del CMSA

- » Límites territoriales: Provincias de Grau y Cotabambas (Apuímac), y Chumbivilcas, Paruro y Espinar (Cusco).

Enfoques: Desarrollo territorial, desarrollo humano y sostenibilidad, interculturalidad, género.

- » **Naturaleza de la propuesta**

Podría ser un espacio de gobernanza y desarrollo territorial (GDT) integrado por tres niveles de gobierno y otros actores involucrados, liderado por los gobiernos regionales y locales, basado en el diálogo y búsqueda de consensos, y la prevención de conflictos y solución de controversias, con un diseño institucional a determinar. Se tendría que crear el marco normativo pertinente.

Otra posibilidad de espacio para toma de decisiones consensuadas de estas provincias podría ser la de crear una mancomunidad municipal (MM), entendida como la unión de varias municipalidades, colindantes o no, para promover el desarrollo local y la participación ciudadana (Art. 2º de Decreto Legislativo N.º 1445, que modifica Ley 29029 de Mancomunidad Municipal).

Sus objetivos son: Prestar servicios públicos y ejecutar proyectos, particularmente en cuencas hidrográficas, corredores viales, turísticos, económicos, zonas ecológicas comunes, zonas de territorios de frontera; elaborar proyectos de desarrollo económico, productivo, social y cultural, considerando la sostenibilidad de los recursos naturales; procurar servicios públicos de calidad, en base a mecanismos de cooperación, desarrollo de tecnologías, participación ciudadana, implementación de buenas prácticas; desarrollar competencias en los servidores con enfoque intercultural; promover planes y experiencias de desarrollo de capacidades, asistencia técnica e innovación tecnológica en convenio con universidades y otras entidades de educación pública y privada (Art. 4º del Decreto Legislativo referido). La ventaja de esta opción es que existe marco normativo.

- » Espacio de gobernanza y desarrollo territorial (GDT) integrado por tres niveles de gobierno y otros actores involucrados, liderado por los gobiernos regionales y locales, basado en el diálogo y búsqueda de consensos y la prevención de conflictos y solución de controversias, con un diseño institucional a determinar.
- » Perfil del desarrollo en base a potencialidades, visión y desarrollo territorial en sus dimensiones económicas, ambientales, sociales y culturales; y diagnóstico de brechas de infraestructura y de servicios públicos (CDMS, 2020, pp. 87-91), articulado a la Programación Multianual de Inversiones Públicas.
- » Herramientas clave: Plan de desarrollo territorial / Proyectos estratégicos de diversificación productiva y gestión ambiental articulados a los de minería, cierre de brechas, y gestión social del agua.
- » Estrategias: Articulación nacional, regional y local, incrementar la densidad del Estado en la prestación de los servicios públicos, promoción de la participación ciudadana.
- » Financiamiento y programas de apoyo del Estado y la cooperación a las comunidades, organizaciones de productores, organizaciones de mujeres, otras. Podría contar con un fondo social (Benavente, 2022, p. 5).
- » Iniciativas de las OSC: Escuelas de líderes, centros de formación con certificación universitaria, apoyo a redes de comunicadores.
- » Gestiones transparentes. Acceso a información, rendición de cuentas y vigilancia participativa.

- » Monitoreo, evaluación y sistematización con fines de formulación de políticas públicas y replicabilidad.

2.7 Reformar la gestión pública minera: Cambios en el modelo de centralismo extractivista

a) Fortalecer la actuación de manera integrada, unitaria y coherente del sector minero a escala nacional (Banco Mundial, 2021, pp. 122-130)

Esto solo será posible mediante la reforma del centralismo extractivista minero. Si la concentración de las principales decisiones sigue en manos del MINEM con exclusión de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones de las zonas mineras, y se mantiene la resistencia a no aprobar políticas necesarias como la del ordenamiento territorial y adecuar los marcos normativos, no habrá actuación integrada, unitaria y coherente con resultados eficaces y eficientes por parte del Estado. Desde una visión descentralista del Estado, es decir, de redistribución del poder político, se debe pensar un nuevo esquema de distribución de las competencias mineras entre los tres niveles de gobierno, en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo con el consiguiente fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

La reforma de la gestión pública minera comprende también el fortalecimiento del rol rector del MINEM con enfoque descentralista y democrático, y de otras entidades nacionales, garantizando la articulación y complementariedad eficiente de las diversas unidades para cumplir objetivos y actividades, la interconexión para compartir sistemas de información, asegurar el trabajo riguroso y la superación de notables deficiencias por acción u omisión, etc. Debe también promoverse el desarrollo de capacidades para convertir los recursos procedentes de la minería en proyectos de desarrollo con efectos multiplicadores; profesionalización y estabilidad de la burocracia como factor de garantía de una gestión pública con resultados (CDMS, 2020, pp. 87-91).

Adicionalmente, si fuese cierto que en el Perú las empresas mineras deben realizar 200 procedimientos ante 29 instituciones estatales, afectando la competitividad minera, como sostiene Magaly Bardales, presidenta del sector minero en la CONFIEP, habría que evaluar qué áreas administrativas podrían simplificarse sin reducir los plazos razonables y los estándares ambientales y sociales (derechos humanos y otros) (Desdeadentro, 2021, p. 1).

b) Potenciar la gestión descentralizada y participativa

Una de las problemáticas a enfrentar es la que afecta a la dimensión de la gestión descentralizada y por lo tanto participativa. Sobre este punto, ya en la década pasada eran notorios los serios problemas que limitaban su actuación. En materia de gestión ambiental, los gobiernos regionales se desenvolvían en un contexto de centralismo y desarticulación del sistema nacional ambiental, la exclusión de los gobiernos regionales del SENACE, y debido a ello estaban desvinculados de los estudios de impacto ambiental y no emitían opinión alguna; la ausencia de una adecuada articulación vertical (territorial) y horizontal (sectorial) y de la necesaria articulación intergubernamental; a ello se suma la debilidad de los planes de desarrollo concertado (regionales y locales) para incorporar y ordenar los diferentes instrumentos de gestión ambiental en sus respectivos territorios. En materia de ordenamiento territorial, además de los avances en ZZE, la mayoría de los gobiernos regionales enfrentaban como problemas la ausencia de la ley de ordenamiento territorial, las pugnas intersectoriales respecto a la rectoría de OT a cargo del MINAM, la pretensión del MINEM de mantener el control de los estudios de impacto ambiental, y la agresiva oposición de los grupos empresariales al ordenamiento territorial del país (Ballón, 2014, pp. 114-119).

En sentido estricto, de acuerdo con su ley orgánica, la principal competencia de los gobiernos regionales en materia de minería es la de fomentar y supervisar sus actividades, así como la exploración y explotación de los recursos mineros en la región, con arreglo a la normatividad vigente. En cuanto a la pequeña minería, minería artesanal y minería informal, los gobiernos regionales se desempeñaban en un contexto de concesiones automáticas y aceleradas, con un crecimiento desordenado, con información poco transparente, lo cual condicionaba la conflictividad. Ante ello, la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales era débil por sus limitaciones administrativas, técnicas y económicas (Ballón, 2014, pp. 120-125).

Sobre la base de un diagnóstico actualizado, identificar los ajustes de competencias respecto a la minería y las funciones de tres niveles de gobierno, en la perspectiva de una política nacional minera que responda a una visión integral compartida y enmarque las actividades extractivas mineras ajustadas a estándares ambientales y sociales adecuados de desarrollo sostenible, y su efectiva articulación con la diversificación productiva dentro de los procesos de desarrollo territorial de las zonas bajo su influencia.

c) Estabilizar los cargos profesionales y técnicos de alta dirección

Otro de los problemas observados en los últimos meses es el desplazamiento de profesionales calificados en ejercicio en los altos cargos administrativos en el sector minero por profesionales no calificados, sin experiencia en gestión pública en general, menos en minería, y que son designados por ser militantes de uno de los partidos gobiernistas, sin acreditar los requisitos básicos para ser parte del equipo de gobierno encargado de las políticas y regulaciones mineras.

Debe revisarse la normatividad de los llamados cargos de confianza, cuyas designaciones a menudo rayan con la arbitrariedad cuando las autoridades designan a personal sin trayectoria de gestión pública ni calificación profesional y técnica. Dada la importancia que seguirá teniendo la minería en el Perú, esto debe evitarse, institucionalizando los concursos públicos para acceder a esos cargos con las garantías de estabilidad para varios años, a fin de asegurar resultados y reducir la incertidumbre y el desgobierno en este sector.

d) Incorporar enseñanzas de experiencias previas de gestión pública

Identificar e incorporar las experiencias previas. Es fundamental aprovechar las experiencias previas en gobernanza y desarrollo territorial, para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en las intervenciones en este eje de acciones, aumentando los aciertos, reduciendo los errores y ahorrando tiempo. No debe presumirse que somos pioneros, pues siempre es necesario preguntarse ¿cómo lo hicieron otros antes?, ¿cómo lo hacemos ahora? Al respecto, Edgard Ortiz, exfuncionario del MEF, comparte una de sus más importantes lecciones aprendidas:

“Cuando uno enfrenta el reto de la gestión pública afronta realidades complejas, situaciones muchas veces *ad hoc*. Sin embargo, no es verdad que todo sea nuevo. E incluso cuando algo es nuevo, es siempre adaptable a la lógica de la experiencia anterior. Porque muchas veces los problemas que enfrentamos guardan una estructura similar que puede revolverse mirando la historia, reciente y remota.

Entonces, uno debe preguntarse por el precedente. Analizar si tiene sentido, si omite algo, si puede ser mejorado. El precedente te brinda una tranquilidad de partida de no alejarte del estándar y además te permite la eficiencia en los tiempos de resolución. Esto, sin embargo, no significa que no podamos implementar mejoras en la respuesta a nuestros casos o a los procesos que enfrentamos. Hay que preguntarnos qué se hacía antes para ver cómo podemos mejorar hoy. Hay que

reconocer que hay un punto de partida. Tomarnos un tiempo para preguntarnos qué y por qué se hizo algo es una buena inversión” (Ortiz, 2020, p. 3).

e) Detener y revertir el grave deterioro de la gestión del sector minero, agravada desde julio 2021

No debemos obviar la situación grave en que desde julio del 2021 se encuentra el sector minero. Los problemas gestión pública en el sector minero se han complicado por decisiones e indecisiones que se están tomando en torno y desde el MINEM a partir de la cooptación de los altos cargos de dirección del ministerio por un partido político que subestima la necesidad de acreditar la mayor calificación profesional, experiencia en gestión pública y trayectoria ético-moral, en un contexto de gran inestabilidad política que ha motivado que en 10 meses se tenga 3 ministros en el sector. Los análisis y comentarios al respecto son abundantes. Una muestra de ello es lo expresado en la mesa redonda “Gobernanza y conflictos sociales” (11 de mayo) realizada en el marco de la decimocuarta edición del Simposio Internacional del Oro, la Plata y el Cobre, organizado por la SNMPE. Desde varios puntos de vista se han señalado algunas de las debilidades de la gestión pública del sector minero (Cruz, 2022b; Damiane-Garnier, 2022):

- » Uno de los principales riesgos que existe en este momento “es el debilitamiento de la capacidad del Estado para hacer frente a esta situación, si se deteriora, se sumará la ineficiencia y hasta problemas de integridad y corrupción”; de otro lado, los gobiernos regionales deben fortalecerse, no se han creado regiones, dijo el secretario general de la asociación civil Transparencia, Iván Lanegra

Paola Bustamante, consultora independiente en gestión de organizaciones, negociación y políticas públicas, resaltó que la conflictividad siempre va a estar, pero hay que gestionarla. “Hay que tener un sistema de gestión de conflictos, es importante que en la búsqueda de soluciones participen todos los actores involucrados, autoridades locales, regionales, líderes legítimos y los representantes del gobierno”. Y que, sobre esto, el gobierno no está tomando decisiones.

- » Raúl Castro, jefe de asuntos corporativos y negocios de la MMG, expresó que “una gobernanza con enfoque territorial, que promueve el diálogo, debe aplicar también el principio de autoridad, no puede haber diálogo con impunidad”; esto a propósito de que, según él, habría traficantes de conflictos en Las Bambas, lo que debe investigarse y sancionarse.

- » Todos coincidieron en “la ausencia del Estado peruano” a la hora de prevenir y gestionar los conflictos sociales, condicionada los últimos meses por la volatilidad de directivos y funcionarios de diferentes instancias del MINEM, incluyendo el área de gestión social, lo cual dificulta que el gobierno articule soluciones con los diferentes actores. Esta volatilidad no permite que se implementen políticas y acciones de largo plazo sobre los conflictos que enfrentan a comunidades y empresas.

Finalmente, Fernando Castillo, consultor en gestión social, considera que “con todo lo que está pasando en el sector minero es casi seguro que volveremos a caer en el próximo estudio del Instituto Fraser, de atractividad en la inversión minera”.

Otra lamentable consecuencia de la situación en que está el sector minero, es la decisión del Consejo Internacional de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), de suspender temporalmente al Perú de su condición de miembro adherente, debido a que el MINEM no ha cumplido con la entrega del VIII Informe Nacional de Transparencia. El Perú desde el 2005 está comprometido en ampliar la transparencia, mejorar la gobernabilidad, combatir la corrupción, entre otros desafíos, y debe regularizar esta falta hasta el 30 de setiembre de este año (CooperAcción, 2022d, p. 1).

Sobre este problema, el MINEM expresa que “la suspensión del Perú de la EITI se debió a la inestabilidad de funcionarios clave para elaborar el informe; pues se tuvo una reunión con los representantes de la EITI para reformular el plan de trabajo y presentar algunos avances”; sin embargo, la corta “permanencia de los funcionarios clave de la entidad estatal para la implementación del EITI imposibilitó que se culminara con la parte administrativa para la realización del mencionado informe” (Tiempo Minero, 2022, p. 1).

2.8 Fomento de los derechos de los trabajadores mineros

a) Contratación directa de trabajadores y respeto de todos sus derechos

Promoción del incremento de la contratación directa de los trabajadores mineros por las empresas mineras y pleno respeto de sus derechos sindicales y salariales, y protección de sus derechos a la salud e integridad, fortaleciendo la atención en salud ocupacional y en seguridad, reduciendo los accidentes de trabajo (Muqui, 2021, pp. 8-10).

Recuérdese los gravísimos riesgos a los que fueron expuestos los trabajadores mineros en plena pandemia por Covid-19.

El fomento de los derechos de los trabajadores mineros debe hacerse de manera articulada con la implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, al que se refiere el inciso e) del punto 1.2.3 Justicia Ambiental y Protección de Derechos Humanos.

b) Incrementar la presencia de mujeres en los puestos de trabajo

Promoción –como parte del cierre de brechas de género en la minería– del acceso de las mujeres a los puestos de trabajo de la minería a nivel nacional, partiendo del 7 % vigente hoy, al 9 % existente en Chile, y encaminarse al 20 % vigente en Canadá y Australia. Considerando la participación en cargos de gerencia, administración, operaciones generales y planta, como parte de la lucha contra la inequidad de género en el sector minero (Iguualab, 2020, p. 1).

En Chile, hace 20 años era inimaginable ver a mujeres operando camiones mineros o una mujer como ministra de Minería. Según el Consejo Minero, desde siglos atrás las mujeres estaban prohibidas de ingresar a los yacimientos, “por ley y por creencias, pues se decía que traían mala suerte”, hasta que en 1996 se eliminó esta restricción del Código del Trabajo. Desde entonces la participación de la mujer se ha ido incrementando y de acuerdo con el estudio “Fuerza laboral de la gran minería chilena 2021-2030”, la participación de la mujer ya alcanza el 12,2 %. En la actualidad los proyectos de las empresas mineras tienen como una de sus prioridades promover la integración de más y más mujeres en los diferentes puestos de trabajo (Consejo de Minería de Chile, 2021, p. 1).

Esto se impulsa porque “Las mujeres son la mitad del mercado laboral y su inclusión en la minería permite asegurar mayor equidad social e incrementar el talento disponible para la industria. Por otra parte, esto enriquece la toma de decisiones y genera culturas más innovadoras y creativas, ya que evita el pensamiento único colectivo, aspectos clave a la hora de aumentar la productividad y eficiencia” (Antofagasta Minerals, 2017, p. 1).

2.9 Monitorear y evaluar la gobernanza y desarrollo territorial

a) Monitorear y evaluar para aprender y tomar mejores decisiones

El monitoreo y registro de datos, la generación de información de los desempeños logrados en la gestión pública relacionada con la gobernanza minera y la gobernanza y

desarrollo territorial, la evaluación de la información y generación de conocimientos y su uso recurrente como instrumentos, permiten actuar con mayor sabiduría en la toma de decisiones no solo más eficaces sino más transparentes, brindando mejores servicios públicos, y acercando al Estado a las necesidades y expectativas de los ciudadanos en los procesos de gobernanza y desarrollo territorial, así como en otros.

b) Buscar el mejoramiento continuo

Si se aplicara la gestión del conocimiento como una herramienta de mejora continua de la gestión pública en todos los niveles de gobierno del país, serían miles de millones de soles los que se ahorrarían en la identificación de problemas públicos y la ejecución de sus soluciones concretas, contribuyendo al desarrollo del país (Castañeda, 2021, p. 1). Esto puede aplicarse adecuadamente a las actividades mineras y sus múltiples interrelaciones.

c) Institucionalizar el monitoreo y evaluación

Para ello se requiere establecer y realizar:

- » Mecanismos de monitoreo permanentes y participativos.
- » Evaluaciones periódicas para identificar lecciones aprendidas y hacer los ajustes del caso.
- » Presentar informes anuales.
- » Rendir cuentas.

3. OPINIONES DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE GOBERNANZA TERRITORIAL

Entre los meses de enero y marzo 2022, en el marco del proceso de la consultoría en Perú, se realizaron más de cuarenta entrevistas de actores de nivel nacional y subnacional (regionales y locales). (Anexo N.º 1). En el contexto de las restricciones para los viajes y las relaciones directas, establecidas por las autoridades sanitarias debido a la pandemia por Covid-19, tuvimos que combinar las modalidades de entrevistas presenciales, reuniones virtuales, cuestionarios escritos y llamadas telefónicas.

Las siguientes son las principales opiniones y contribuciones de los entrevistados, sobre varios de los puntos priorizados en la parte I, Propuestas sobre gobernanza territorial y políticas de transición.

3.1 La DEM-GOREA sostiene que la gobernanza es afectada por varios problemas, entre ellos, el incumplimiento de sus funciones por las entidades del Estado y la consiguiente pérdida del principio de autoridad, situación que se agudiza con motivo de los cambios periódicos de gobierno y autoridades. Este panorama se agrava con la imposición violenta de sus intereses por los mineros informales, trasgrediendo la normatividad ambiental y generando serios impactos en el territorio. La CCP precisa que con frecuencia vienen apoyando a organizaciones campesinas en su lucha contra la contaminación ambiental y otros problemas puntuales generados por la minería, que al momento no tienen alianzas interinstitucionales orientadas a impulsar medidas de gobernanza territorial y de transición, pero que siempre estará dispuesta a participar de estas propuestas tan pronto sean planteadas.

RTV El Chaparral considera que para avanzar hacia la gobernanza territorial en zonas mineras es fundamental conocer las estrategias de las empresas, para saber bien qué es lo que piensan y pretenden, y responder lo que corresponda sobre cómo comunican sus intereses y perspectivas, por qué no incentivan cadenas productivas locales, por qué contratan mano de obra extranjera, por qué suscriben convenios poco transparentes con los gobiernos locales, etc.

3.2 Con relación a los conflictos, de las opiniones de RTV El Chaparral, AUPE, FERCCAPA, FCC Tambobamba y ONG, se deduce que el mayor mecanismo preventivo de conflictos sociales sería el pleno respeto por las empresas de los derechos humanos y del territorio. CM Apurímac reconoce que los fondos sociales establecidos por las empresas vienen contribuyendo a reducir los conflictos. De otro lado, REMURPE sostiene que la conflictividad se asocia a la falta de planificación y de una ZEE adecuada del territorio, y a la carencia de oportunidades económicas locales, y que de realizarse ésta mediante una concertación de políticas públicas y estudios adecuados, la conflictividad se reduciría. El funcionario del MINEM, por su parte, estima que la prevención de los conflictos sociales depende, entre otros aspectos, de revisar los instrumentos de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, así como la inversión pública sectorial, y hacer los ajustes necesarios.

3.3 Sobre el sistema de conflictos, la DP Nacional sostiene que a la fecha no hay un sistema de prevención y de gestión; sin embargo, para atender el problema de

la prevención de conflictos, si bien no hay un sistema, se puede actuar en base a protocolos y acuerdos internos mientras se teje una cultura de colaboración. Ello no exime la necesidad de contar con una política de gestión de conflictos que determine una rectoría nacional en la cual se unifique los sistemas de gestión de la información, herramientas y marcos conceptuales. La propuesta de crear un sistema de transformación de conflictos ya lleva diez años, y fue durante el gobierno de Kuczynski que se le delegó atribuciones en gestión de conflictos a una secretaría viceministerial, pero no solucionó el problema de la carencia de un sistema único.

La DP del Cusco está de acuerdo con la creación de un sistema nacional de transformación de conflictos sociales. Agrega que, en el informe “El valor del diálogo” (2017), la Defensoría del Pueblo expresó que la creación de un denominado Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en el Perú permitiría que se pueda dar una respuesta multisectorial y articulada ante la conflictividad social, considerando su gran complejidad. Por su parte, según señala la Defensoría del Pueblo nacional, en el caso de que se cree un sistema nacional de transformación de conflictos, el papel de la Defensoría sería supervisar el cumplimiento de los deberes de función de las instituciones y de los agentes estatales que participen en éste, pues no podría formar parte de un sistema del Poder Ejecutivo en cuanto es un órgano constitucional autónomo. La provincia de Anta considera que dicho sistema permitiría responder a la debilidad del Estado ante la prevención y la gestión de los conflictos.

El funcionario del MINEM considera que debe crearse un sistema nacional de transformación de conflictos que funcione de manera articulada y que se gesticione participativamente. La PCM debe coordinarlos, más no imponer su autoridad tal y como lo haría actualmente. Dicho espacio debería encargarse de los siguientes aspectos: diagnóstico de los problemas estructurales que originan los conflictos, generación de información para la prevención de conflictos, gestión de crisis y de casos, seguimiento de compromisos, sistematización de información cualitativa y cuantitativa, y construcción de una mirada general de los procesos. El funcionario del MINAM, por su parte, también se encuentra de acuerdo con su creación pues facilitaría una mejor respuesta por parte del Estado y se encontraría alineada con los instrumentos de gestión pública (planes de desarrollo concertado, ZEE, entre otros). Asimismo, contaría con profesionales especializados.

3.4 Sobre justicia y derechos humanos, la Defensoría del Pueblo del Cusco precisa que los derechos que más afectan las empresas mineras son el ambiente sano, salud,

propiedad comunal, información y consulta previa, en ocasiones. El funcionario de MINEM considera que las empresas mineras deberían participar en el cierre de brechas, bajo el liderazgo del Estado. Adicionalmente, las ONG, FERCCAPA, DEM-GOREA, JUSHMAP, provincia de Anta y otras entrevistadas están de acuerdo con que se reconozcan explícitamente los derechos de la naturaleza, y en su mayor parte creen que el medio apropiado es una reforma constitucional. FERCCAPA señala que este reconocimiento debería darse contemplando la biodiversidad y el respeto por las cosmovisiones culturales. La JUSHMAP advierte que ya existen normas de protección ambiental que se inutilizan por otras normas productivas que se contraponen.

Respecto a la criminalización de la protesta, la DP del Cusco señala que está vigente la sentencia del Tribunal Constitucional de 2018 (Expediente 0009-2018-PI/TC), según la cual el derecho a la protesta no es de carácter absoluto o ilimitado, no siendo legalmente factible el uso de violencia por parte de los manifestantes. Sin embargo, sí les es factible, en caso de considerar que la Fiscalía no ejerció un correcto proceder, utilizar los mecanismos legales correspondientes para denunciar la vulneración de sus derechos (debido proceso, derecho a la defensa, entre otros). Por su parte, tanto el STC Lincuna como la CM del Centro señalan que el Estado estaría al servicio de grupos económicos relacionados con las empresas mineras que tejen las leyes a su favor. La FNTMMSP propone que se establezcan mecanismos de diálogo abierto con las autoridades en mesas de diálogo con todas las partes.

La FERCCAPA, la JUSHMAP, Red Muqui, y las ONG del sur andino, solicitan se derogue la Ley N.º 31012 que faculta a los efectivos de la PNP a utilizar su armamento en protestas sociales, así como la ley que posibilita la realización de convenios entre la Policía Nacional del Perú y las empresas privadas, y que no se declaren estados de emergencia en las zonas con conflictos sociales por impactos de las actividades extractivas.

- 3.5** Sobre la idea de impulsar un proyecto piloto de gobernanza territorial en el corredor minero sur andino, la DEM-GOREA está de acuerdo con una entidad de alcance regional, cuya conducción involucre a todos los actores locales y que administre la industria extractiva ante los problemas que habría implicado el centralismo; por ejemplo, “ProInversión le habría regalado el proyecto minero Las Bambas a la empresa minera desde el gobierno central”. El funcionario del MINEM propone un piloto con lo siguiente: reglas claras, establecer qué es gobernanza, definir quién toma las decisiones, definir qué implica delimitar un corredor minero, establecer las competencias multinivel, debatir qué se harán

con los espacios de diálogo superpuestos y sus compromisos, y reformular las implicancias de las zonas de influencia de los proyectos mineros. Por su parte, el funcionario del MINAM señala que los procesos de gobernanza territorial deben cubrir las brechas que suscitan los conflictos sociales, principalmente debidos a problemas estructurales tales como la pobreza extrema y la débil institucionalidad estatal, pero también la ausencia de instrumentos de gestión tales como planes de desarrollo concertado.

Las ONG de este corredor señalan que, siendo interesante, existen factores adversos como las notorias diferencias de intereses entre las comunidades campesinas respecto a los proyectos mineros, y las divisiones internas en las CC, entre adultos y jóvenes, prefiriendo los primeros el trabajo agropecuario y los segundos la posibilidad de trabajar en las minas. La CC de Tintaya agrega como dificultades adicionales, la fragmentación social de la comunidad, poniendo como ejemplo la CC originaria de Antaycama, que ha pasado a tener de 5 a 17 anexos, así como la gran desconfianza que, en general, las CC tienen sobre el Estado. Estiman que uno de los fuertes factores de esta desconfianza es la percepción que tienen las comunidades del Estado: centralista, vertical, autoritario, pro-empresas mineras y no custodio de los derechos de las comunidades. Pero las comunidades desconfían también de las empresas, porque afectan sus derechos y no cumplen sus compromisos.

Las ONG del corredor sur andino sugieren, de no ser posible en plazo razonable la idea del piloto de gobernanza territorial, se comience por etapas o proyectos estratégicos para las cinco provincias involucradas. Y que la creación de dicho espacio debe contemplar que el Estado se encuentre presente mediante mecanismos de horizontalidad con la sociedad civil y con los gobiernos subnacionales, y que las comunidades campesinas reciban toda la información posible en cuanto a las actividades, como qué tipo de espacio sería, qué prioridades se van a atender y con qué fuentes se contaría. La Red Muqui considera que un espacio de gobernanza como el que se propone es interesante, pero por la complejidad de la realidad su implementación podría tomar tiempo. Sin perjuicio de ello, propone se generen plataformas temáticas coordinadas, semejantes a la de Red Muqui, que puedan servir de referentes de experiencias importantes como herramientas de gestión para implementar políticas públicas, marcos normativos y planes de acción de manera consensuada.

El impulso de la gobernanza territorial, conforme a la opinión de la DP del Cusco, debería superar la desconexión existente entre gobierno nacional y los sectores

sociales, por la ineficiencia en la ejecución de la inversión pública (con sectorialismo, descoordinación entre niveles de gobierno, falta de control fiscal, corrupción, incumplimiento de acuerdos). Y que el gobierno prosiga con su rol de facilitación, pero complementado con una estrategia intensiva de gestión pública y aplicación de políticas públicas, enfocada en las zonas de mayor conflictividad y, por supuesto, de liderazgos claros, mayor regulación y mejor organización. Deben revertirse realidades como que, según la DP nacional, los gobiernos regionales, en general, vienen contribuyen poco en los procesos de facilitación de conflictos. Según la DP del Cusco, las agendas de los gobiernos locales (provinciales y distritales) no cuentan con políticas para atender los problemas, demandas y luchas de las comunidades campesinas, y que esos problemas se encuentren invisibilizados. De demorar esto, la Defensoría del Pueblo de Cusco propone que el gobierno central conforme un equipo de trabajo permanente alrededor del corredor minero del sur, que tenga una gran capacidad de interlocución con las partes y de análisis técnico de los problemas; asimismo, que disponga de unidad de mando, coordinación interna estrecha y un plan de trabajo aprobado por el más alto nivel.

La DP nacional considera que debe manejarse con prudencia la posibilidad de implementación de un plan piloto de gobernanza territorial en el corredor minero del sur pues permitiría sacar aprendizajes y medir su factibilidad.

FERCCAPA considera que los planes de desarrollo regional y local contemplan la gobernanza territorial, lo que podría evitar muchos conflictos y hasta víctimas fatales. La JUSHMAP, por su parte, señala que la Ley General de Gobiernos Regionales y Locales les faculta a promover e implementar políticas en torno a la gobernanza de recursos naturales, siendo necesaria la voluntad política, de la cual se carecería en las regiones. La DEM-GOREA señala que los gobiernos subnacionales ya disponen de planes donde se contempla la gestión de los recursos naturales, pero el problema es que estos documentos solo son accesibles para especialistas.

- 3.6** En promoción de derechos de los trabajadores, el Sindicato de Trabajadores de Las Bambas señala que la empresa MMG viene incumpliendo, entre otros, el compromiso de generar puestos de trabajo para los jóvenes, y considera necesario generar una agenda compartida con otros actores de “defensa de los derechos laborales en salud y seguridad ocupacional, además del trabajo digno”. SITRAMINA, por su parte, propone una agenda conjunta entre sindicatos y comunidades campesinas para defender sus derechos. A esto se suma, según la FNTMMSP, la tercerización laboral como un problema grave en cuanto que “los

trabajadores no disponen de protección legal, realizan sobretiempos laborales sin pago adicional, y tienen un régimen laboral inestable”.

- 3.7** Con relación al conocimiento de buenas prácticas o de experiencias exitosas, que enriquezcan los enfoques, procedimientos y liderazgos en gobernanza territorial, varios entrevistados señalan que existen experiencias, pero que no se ha hecho el esfuerzo de sistematizarlas y difundirlas. El funcionario del MINAM, por ejemplo, señala, como experiencias de negociación de conflictos sociales con un desenlace armonioso entre los actores involucrados, las siguientes: Cuatro Cuencas (región de Loreto), Comisión Multisectorial de Sechura (región de Piura), Transportadora de Gas del Perú (TGP) en la cuenca del río Bajo Urubamba.

Algunas conclusiones

Como conclusiones relevantes de las opiniones de los entrevistados sobre gobernanza territorial y temas conexos, destacamos las siguientes:

La gobernanza se afecta cuando el Estado y las empresas mineras incumplen sus roles, situación que se agrava por las acciones violentas de los mineros ilegales en algunas zonas del territorio. A ello se suma como factor negativo la pasividad de la mayoría de las poblaciones. Para consolidar la gobernanza es indispensable tener información sobre qué objetivos buscan y qué estrategias pretenden aplicar los diversos actores involucrados, para construir sentidos comunes y consensos amplios.

El mejor mecanismo de prevención de los conflictos sociales es que las empresas respeten los derechos de las comunidades y también los del territorio, y mucho mejor si se respeta la planificación del uso de éste mediante el ordenamiento territorial.

También contribuye a la prevención de conflictos, la adecuada y oportuna supervisión, fiscalización y evaluación ambiental por las instituciones competentes. Es decir, se requiere una actitud proactiva del Estado, no de un “Estado con los brazos cruzados”. Varios entrevistados sostienen que el Estado por lo general está al servicio de los intereses de las empresas y que no custodia los derechos de las comunidades; este convencimiento es el punto de partida de la enorme desconfianza que se tiene sobre el Estado y sus funcionarios.

Se señala que los derechos más afectados en las zonas mineras son los relacionados con el ambiente sano, salud, propiedad comunal, información y consulta previa, a

veces. Pensando en el futuro, varios entrevistados han expresado su acuerdo con que la Constitución en el Perú reconozca los derechos de la naturaleza.

Buena parte ve con interés la posibilidad sugerida de establecer un proyecto piloto de gobernanza y desarrollo territorial en el corredor minero sur andino, como alternativa a las modalidades de intervención del Estado, que vienen fracasando desde hace más de una década.

Pero ante la compleja trama de relaciones públicas y privadas, la existencia de factores adversos –en parte por el conflicto de intereses existente entre diversos actores (por factores políticos, económicos, sociales, etc.)–, y la cercanía de las elecciones regionales y locales, se recomienda prudencia y cuidado en la promoción de esta acción.

En particular se recomienda que este proyecto no sea impuesto por el centralismo estatal, que se garantice la comprometida participación de los gobiernos regionales y locales involucrados, y, por supuesto, se respeten los derechos ciudadanos a participar.

Ante la evidente afectación de los derechos de los trabajadores, como los de las comunidades por las empresas mineras que operan en Apurímac y Cusco, con la indiferencia y permisividad lamentable del Estado, surge como idea preliminar la posibilidad de fomentar el acercamiento de sindicatos de trabajadores mineros y comunidades campesinas, en torno a una agenda de prioridades para impulsar acciones de intercambio y de construcción de confianza, y de manera coordinada y solidaria la defensa de sus respectivos derechos.

Finalmente, se señala la existencia de interesantes experiencias de gobernanza y desarrollo territorial a nivel nacional, pero que son poco conocidas y difundidas por no haber sido sistematizadas. Esta deficiencia priva a los actores involucrados hoy en los procesos de gobernanza, capitalizar las evidencias generadas por esas experiencias previas.

4. RELACIÓN DE LAS PROPUESTAS Y LAS DIFICULTADES PARA CONSTRUIR LA GOBERNANZA

Entre los factores que dificultan o traban la construcción de la gobernanza territorial en Perú se tienen (Proyecto Alianza de Oro, 2020, pp. 2-3):

- a) Insuficiente desarrollo de las capacidades gubernamentales, que debe hacerse profundizando el proceso de descentralización territorial y produciendo cambios en las relaciones asimétricas del poder político entre los diversos niveles de gobierno y los diversos sectores de la sociedad.
- b) Debido al modelo extractivista centralista, los roles y competencias de las instituciones públicas, en lugar de fortalecerse por las actividades extractivas, se han debilitado en su liderazgo y legitimidad para propiciar proyectos de desarrollo territorial, o se han comprometido a garantizar la continuidad de estas actividades a cambio de pequeños aportes. La gran minería a veces reemplaza o utiliza al Estado, e impone sus reglas en base a su poder económico y político.
- c) Si bien es cierto que las actividades extractivas mineras forman parte de la historia económica, social y política de nuestro país desde la Colonia, a lo largo de las dos últimas décadas las actividades de la mediana y gran minería han acentuado los conflictos sociales y ambientales, en particular por la defensa de la tierra y del agua. Se viene produciendo un incremento significativo de las actividades extractivas relacionadas con la pequeña minería informal e ilegal, como resultado de un contexto económico de informalidad y ausencia de institucionalidad y de políticas públicas consistentes que organicen las actividades mineras como parte de un ordenamiento territorial diversificado, sostenible, equitativo e inclusivo, todo lo que afecta a cientos de miles de peruanos con serios impactos ambientales, sociales y culturales.
- d) Los beneficios económicos generados por la minería no han superado la inequidad, la exclusión ni la frágil gobernabilidad del país, menos han fortalecido los mecanismos para crear una mayor gobernanza, lo que se refleja en una débil institucionalidad a todo nivel, que afecta a las organizaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil, así como los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, particularmente de las comunidades afectadas.

- e) Si bien los beneficios económicos de la minería han llegado a algunos sectores de la población de los territorios donde se realizan las actividades extractivas, ello no se ha traducido en un desarrollo territorial armónico y respetuoso de los sistemas naturales, la vida social y cultural de los pueblos. Las grandes inversiones del extractivismo no incluyen por lo general la preocupación ni el enfoque de desarrollo territorial sostenible, lo que es reemplazado por el apoyo a iniciativas locales con escasos resultados e impactos.
- f) La evidente situación de precariedad económica y social de miles de familias rurales las conduce a realizar prácticas extractivas de pequeña minería informal e ilegal en condiciones perjudiciales para el ambiente y la vida social de las comunidades locales, trasgrediendo las reglas de institucionalidad y legalidad.

Ante estos problemas, la interrogante lógica es si las propuestas precedentes planteadas a lo largo del punto 3, podrán contribuir a que se construya la gobernanza territorial que necesitamos.

La respuesta es que sí, pues las propuestas en principio abordan estos temas, pero van más allá, proponiendo soluciones a otros problemas. Entre estos: incrementar la credibilidad de las instituciones nacionales clave para la gobernanza, enfatizar la gobernanza del agua, fortalecer la transparencia y acceso a la información, establecer políticas públicas sobre conflictos y diseñar el modelo de sistema de prevención y transformación de conflictos sociales, promover el respeto de los derechos de las comunidades campesinas y los derechos de los trabajadores mineros, fomentar consensos entre empresas y comunidades, e institucionalizar el desarrollo territorial como marco de desempeño de las empresas en los territorios mineros, entre otras acciones.

ANEXO N.º 1

ENTREVISTAS REALIZADAS

4.1 Nivel nacional

a) Estado

- » Funcionario del Ministerio del Ambiente (MINAM): Reservado.
- » Funcionario del Ministerio de Energía y Minas (MINEM): Reservado.
- » Defensor Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo (DP nacional): Jesús Rolando Luque Mogrovejo.
- » Secretario Técnico de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE): Javier Peralta Huanca (se remitió a la XIV Conferencia Anual de Municipalidades – CAMUR - 2021 de REMURPE).

b) Sociedad civil

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

- » Cofundador de CooperAcción (CooperAcción): José Antonio de Echave Cáceres.
- » Responsable del Programa de Derechos Colectivos y Gestión del Territorio de CooperAcción (CooperAcción): Ana Leyva Valera.
- » Secretario Ejecutivo de la Red Muqui (Red Muqui): Jaime Borda.
- » Responsable de OXFAM en Perú (OXFAM): Alejandra Alayza Moncloa.

4.2 Nivel subnacional

a) Estado

- » Jefa de la Oficina Defensorial de Cusco de la Defensoría del Pueblo (DP Cusco): Rosa Emperatriz Santa Cruz Córdova.
- » Exdirector regional de la Dirección de Energía y Minas del Gobierno Regional de Apurímac (DEM-GOREA): Wilfredo Tamata Ramírez.
- » Consejera regional por la provincia de Anta (provincia de Anta): Victoriana Santa Cruz.

- » Jefe de Defensa Civil de la provincia de Chumbivilcas (Defensa Civil Chumbivilcas): Wilbert Achahui Cruz.
- » Exalcalde provincial de Espinar (provincia de Espinar): Óscar Mollohuanca Cruz.
- » Alcaldes del Cusco. Documento de CBC.

b) Sociedad civil

Organizaciones no gubernamentales en el sur andino (ONG del sur andino)

- » Vocal de CooperAcción Sur (CooperAcción): Abel Hemigidio Gilvonio Cárdenas.
- » Responsable Regional de la Oficina de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) de la región Apurímac: Enver Quinteros Peralta.
- » Director de Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF) de Cusco: Oracio Pacori.

Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP)

- » Asesor del Sindicato de Trabajadores Mineros de la Compañía Minera Lincuna Aija-Áncash (STM Lincuna): Alfredo Fidel Aquino Parco.
- » Expresidente de la Comunidad Minera del Centro del Perú (CM del Centro): Walter Hugo Cáceres Grau.
- » Secretario de Organización de la FNTMMSP (SO de la FNTMMSP): Elmer Bartolo Santamaría.
- » Secretario de Relaciones Exteriores de la FNTMMSP (SRREE de la FNTMMSP): Sigfredo Camacho Aragón.

c) Comunidades campesinas

- » Secretario general de la Federación Regional de Comunidades Campesinas y Productores Agropecuarios de Apurímac (FERCCAPA): Fausto Torres Porras.
- » Secretario transitorio de la Federación Regional de Comunidades Campesinas y Productores Agropecuarios de Apurímac (FERCCAPA): Antero Quispe Miranda.
- » Presidente de la Federación de Comunidades Campesinas del distrito de Tambobamba-Cotabambas (FCC Tambobamba): Alejandro Enríquez Alcahua.
- » Presidente de la Asociación de Urbanizaciones Populares de Espinar (AUPE): Vidal Merma Maccarcco.

- » Subsecretario general de la Confederación Campesina del Perú (CCP): Everardo Orellana Villaverde.
- » Secretario general de la Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Tambobamba (FDCC Tambobamba): Alejandro Enríquez Alcahua.
- » Secretario de la Mesa Técnica Agropecuaria del distrito de Colquemarca (MTA Colquemarca): Porfirio Peña Medina.
- » Presidente de las Rondas Campesinas de la Comunidad Campesina de Tintaya Marcarí (CC Tintaya Marcarí): Andrés Ccahuana.
- » Juntas de Usuarios del Recursos Hídricos (JU).
- » Secretario Técnico de la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Medio Apurímac Pachachaca (JUSHMAP): Luis Enrique Ramos Palomino.

d) Medios de Comunicación

- » Comunicador Social de la RTV El Chaparral de la provincia de Grau (RTV El Chaparral): Justo Quispe Chaparro.

e) Sindicatos

- » Sindicato Único de Trabajadores del proyecto minero Las Bambas MMG (Sindicato Las Bambas): Anónimo.
- » Sindicato de trabajadores funcionarios de la compañía minera Antapaccay (SITRAMINA): Anónimo.

f) Sector empresarial

- » Presidente de la Cámara de Comercio de Apurímac (CM Apurímac): Edward Salvador Palacios Vásquez (18.02.2022).
- » Cámara de Comercio del Cusco.
- » Presidenta del Comité de Minería y Energía de la Cámara de Comercio del Cusco (CM Cusco): Vesna Villafuerte (16.03.2022).

g) Economista experto del Cusco

- » Fernando Romero Neira.

ANEXO N.º 2

LISTADO DE PUNTOS DE LAS PROPUESTAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Temas	Puntos
1. MARCO INTRODUCTORIO	
	<ul style="list-style-type: none"> » Territorio » Territorialidad » Gobernanza territorial » Gobernanza extractiva centralista » Gobernanza territorial y transición
2. PROPUESTA DE MEDIDAS	
Gobernanza territorial	<ul style="list-style-type: none"> » Visión de la minería y la buena gobernanza y su relación con la reforma de la gobernanza centralista minera » Elementos de reforma del sistema de gobernanza minera centralista: Reducir asimetrías de poder, ampliar nociones de gobernanza, etc. » Mejorar la credibilidad de instituciones clave » Aprobar políticas de Estado sobre ordenamiento y desarrollo territorial » Aplicar políticas de Estado sobre gobernanza del agua » Fortalecer capacidades de SENACE y OEFA » Fortalecer transparencia (EITI) » Mecanismos de acceso fácil y amigable a información minera » Consensuar enfoque de “rentabilidad social minera”

Temas	Puntos
Prevención y transformación de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> » Aprobar políticas públicas sobre conflictos sociales » Integrar normatividad y establecer protocolos » Diseñar sistema de prevención y transformación de conflictos » Fomentar el enfoque de transformación de conflictos » Prevenir que ciclos de expansión minera por altos precios se asocien con incremento de conflictividad social » Fiscalizar desempeño social de las empresas » Prevenir que convenios marco y fondos sociales sean fuente de nuevos conflictos » Aprender de los conflictos emblemáticos Las Bambas y otros: “¿No hay conflicto, es chantaje?; sanciones políticas a los ministros irresponsables; denuncias administrativas y penales a funcionarios incapaces; compensaciones a gobiernos regionales y locales afectados con la reducción de ingresos por renta minera; ¿las comunidades son dueñas del subsuelo? » Medir los costos de los conflictos sociales » Declarar en emergencia la atención de la conflictividad social
Garantizar la justicia ambiental y la protección de los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> » Prohibir los convenios entre Policía Nacional y las empresas » Regular las declaraciones de estados de emergencia en zonas mineras » Derogar la Ley N.º 31012 (“ley de gatillo fácil”) » Ratificar el Acuerdo de Escazú (CRP) » Garantizar el derecho de propiedad en territorios de pueblos originarios » Priorizar los derechos de salud humana y salud ambiental (atención de poblaciones afectadas por sustancias tóxicas y otros casos) » Implementar el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos humanos
Actualización de regulaciones y estándares de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> » Definir modalidades de participación » Consulta previa, libre e informada de pueblos originarios (Derogatoria de sentencia de TC-Expediente N.º 03066-2019-PA/TC, que desconoce consulta previa como derecho humano fundamental) » Implementar enfoques culturales apropiados, y acompañamiento intercultural » Fortalecimiento de organizaciones sociales » Cofinanciamiento de los costos de participación

Temas	Puntos
Implementar plan de desarrollo territorial	<ul style="list-style-type: none"> » Valorar antecedentes de preocupación por el desarrollo territorial » Articular tres instrumentos: visión, agenda para superar precariedad de relaciones minería-territorio, y nueva institucionalidad » Propuesta de proyecto piloto de gobernanza y desarrollo territorial en corredor minero sur andino: “Del corredor minero al corredor de desarrollo territorial integral”
Reforma de la gestión pública minera	<ul style="list-style-type: none"> » Fortalecer el rol rector del MINEM » Impulsar gestión unitaria e integrada del sector » Fortalecer roles de gobiernos subnacionales, repensando asignación de competencias y funciones » Impulsar mayor eficacia en la gestión de gobiernos regionales sobre minería ilegal e informal » Incorporar aprendizajes de experiencias exitosas sobre gobernanza y desarrollo territorial » Estabilizar cargos de profesionales y técnicos calificados y evitar la cooptación político-partidaria de los puestos de alta dirección con personal inepto » Evitar y detener deterioro de gestión del sector minero
Fomento de derechos de trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> » Promover el incremento de la contratación directa de trabajadores por las empresas mineras » Pleno respeto de sus derechos salariales y laborales y de sindicalización » Incremento de puestos de trabajo a cargo de mujeres, como parte del cierre de brechas de género en el sector minero
Monitoreo y evaluación de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> » Monitorear y evaluar participativamente las medidas de gobernanza territorial » Institucionalizar mecanismos de monitoreo, evaluación, elaboración de informes, rendición de cuentas » También otros mecanismos de transparencia

3. OPINIONES DE LOS ENTREVISTADOS

4. RELACIONES ENTRE LAS PROPUESTAS Y LAS DIFICULTADES PARA CONSTRUIR GOBERNANZA

REFERENCIAS

- Alfaro, K. (2022a) Comentarista de “Agenda de gobernanza territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Especialista en género y cambio climático en el MINAM. Seminario regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Desgrabado de Tito Cueva.
- Alfaro, K. (2022b) Comentarista de “Agenda de gobernanza territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Especialista en género y cambio climático en el MINAM. Seminario regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. Sistematización del seminario. CBC.
- Antofagasta Minerals (2017) “La inclusión de la mujer en minería”. Fuente: <https://www.aminerals.cl/comunicaciones/noticias/2017/la-inclusio-n-de-la-mujer-en-mineri-a/>
- Arenas, I. (2022) “Romantizando el chantaje: El conflicto en torno a Las Bambas no es social ni ambiental”. Fuente: <https://elmontonero.pe/columnas/romantizando-el-chantaje>
- Ballón, E. (2014) “Descentralización y participación de los gobiernos regionales y decisiones en ambientales y mineras”. En: *Propuestas de políticas públicas para una nueva minería en el Perú*. Muqui / GPC / Icco Cooperación / Brot. Lima.
- Ballón, E.; Viale, C.; Monge, C.; Patzy, F. y De la Puente, L. (2017) *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. Ford Foundation / Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas-RLIE.
- Banco Mundial (2021) Diagnóstico del sector minero-Perú. EGPS/BM. Washington.
- Bebbington, A.; Abdualai, A.; Humphereys, D.; Himfelaar, M. y Samborn, C. (2020) “Minería, acuerdos políticos y desarrollo inclusivo en el Perú”. En: *Gobernanza de las industrias extractivas, políticas, historia, ideas*. Universidad del Pacífico. Primera edición 2019, publicada en inglés por la Universidad de Oxford.
- Benavente, J. P. (2022) Resumen ejecutivo y exposición de motivos de la propuesta de reforma legislativa en el marco de una nueva Ley General de Minería. 01 de marzo. Informe N.º 003-2022-GORE CUSCO-GREMH/C.
- Bereton, D.; Cano, A. y Paredes, A. (2018) Prácticas de gestión social en la industria minera peruana: hallazgos claves de la encuesta a empresas de la SNMPE. Universidad del Pacífico- Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad.

- BID (2021) “La necesidad impostergable de construir consensos”. En: *Minería en Perú 2021-2030: ¿Qué rol juega en la reactivación económica y el desarrollo territorial?* Mes de setiembre. Estudio y recomendaciones sectoriales. Autores: Martin Walter, José C. de Piérola, Claudia Cooper y Darío Zegarra. Documento de discusión N.º IDB-DP-00888.
- Castañeda, V. (2021) “La gestión del conocimiento en la gestión pública”. Fuente: <https://www.patamarilla.com/2021/05/la-gestion-del-conocimiento-en-la-gestion-publica/>
- Caldas, D.; Castillo Santa María, N. y Castillo Palacios, F. (2021) “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible del Perú”. En: *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas de la Universidad Metropolitana del Ecuador*. Volumen 6/ Número 3/ Setiembre-Diciembre-2021. Enlace.
- CBC-CEDIB-COMUNIDEC-WE WORLD (2020) Proyecto “Alianza de Oro”. Auspiciado por la Unión Europea.
- Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS) (2020) Propuestas de medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad del sector minero. Informe Final, febrero.
- Centro de Convergencias y Buenas Prácticas Minero-Energéticas (RIMAY) (2019) Visión de la minería en el Perú al 2030, mes de febrero. Fuente: https://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583
- Consejo de Minería de Chile (2021) Mujer en la minería. 10 de marzo. Fuente: <https://consejominero.cl/chile-pais-minero/aprende-de-mineria/mujer-en-la-mineria/>
- CooperAcción (2019) Impacto de las empresas mineras en los derechos humanos en el corredor minero del sur andino. Resumen ejecutivo. CooperAcción / Unión Europea. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/reporte-impactos-de-las-empresas-mineras-en-los-derechos-humanos-en-el-corredor-minero-del-sur-andino/>
- CooperAcción (2022a) Afectados por contaminación con metales tóxicos culminan Primer Congreso Nacional. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/afectados-por-contaminacion-con-metales-toxicos-culminan-primer-congreso-nacional/>
- CooperAcción (2022b) Afectados por metales tóxicos se sienten “decepcionados” tras reunirse con el Ejecutivo, el 25 de abril. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/afectados-por-metales-toxicos-se-sienten-decepcionados-tras-reunion-con-el-ejecutivo/>
- CooperAcción (2022c) Los conflictos activos y latentes, 28 de marzo. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/editorial-los-conflictos-activos-y-latentes/>

- CooperAcción (2022d) La suspensión del Perú de la EITI, 10 de mayo. <https://cooperacion.org.pe/la-suspension-del-peru-de-la-eiti/>
- Cruz, E. (2022a) SNI: Propuesta de nacionalización del cobre “va en contra de todos los principios de nuestra economía social de mercado”. 3 de junio. Fuente: <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/sni-nacionalizacion-cobre-va-contra-principios-economia-social-mercado/>
- Cruz, E. (2022b) Carlos Castro de Las Bambas: Se ha generalizado una comercialización del conflicto. 12 de mayo. Fuente: <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/carlos-castro-de-las-bambas-generado-comercializacion-del-conflicto/>
- Cruzado, (2020) Desarrollo territorial para cerrar brechas. Exposición en evento público: “Desafíos de las agendas de desarrollo regional”. Publicado en: *Revista de Investigaciones Economía y Sociedad*, 98. Fuente: <https://cies.org.pe/en/node/14504>
- Damiane-Garnier (2022) Falta de gobernabilidad en Perú alimenta disputas mineras, según expertos, 12 de mayo. Fuente: <https://peru.eseuro.com/local/53840.html>
- De Echave, J. (2021) Los retos de la minería el próximo quinquenio, 5 de julio. Fuente: <https://cooperacion.org.pe/los-retos-de-la-mineria-en-el-proximo-quinquenio/>
- Defensoría del Pueblo (2019) Los costos del conflicto social: Una aproximación metodológica de las dimensiones económica, social e institucional de los conflictos sociales. Serie de informes de Adjuntía. Informe N.º 001-2019-DP/APCSG.
- Defensoría del Pueblo (2021) Conflicto social y cumplimiento de acuerdos. Serie Informes Defensoriales N.º 187-202-DP.
- Defensoría del Pueblo (2022a) Defensoría del Pueblo: obligación del Estado de atender contaminación por metales pesados en Huancavelica es impostergable. 4 de marzo. Fuente: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-obligacion-del-estado-de-atender-contaminacion-por-metales-pesados-en-huancavelica-es-impostergable/>
- Defensoría del Pueblo (2022b) Defensoría del Pueblo rechaza sentencia del Tribunal Constitucional que desconoce consulta previa a los pueblos indígenas como derecho fundamental. Pronunciamiento del 5 de marzo. Fuente: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-rechaza-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-desconoce-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-como-derecho-fundamental/>
- De La Puente, L. y Ballón, E. (2019) La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos: ¿Oportunidades de transformación? Reporte de la Red Latinoamericana de Industrias Extractivas (RLIA), auspiciada por la Ford Foundation.

- Desdeadentro (2021) Magaly Bardales: Somos un aliado estratégico para el crecimiento del país. 21 de enero. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2022/01/somos-un-aliado-estrategico-para-el-crecimiento-del-pais-el-cierre-de-brechas-y-el-desarrollo-sostenible/>
- Desdeadentro (2022) El Perú y Chile tienen el 40 % de la cartera de proyectos cupríferos en el mundo. 13 de mayo. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2022/05/el-peru-y-chile-tienen-el-40-de-la-cartera-de-proyectos-cupriferos-en-el-mundo/>
- Diario Expreso (2022a) Cambios de estrategia para afrontar conflictos mineros. 16 de junio. Fuente: <https://www.expreso.com.pe/economia/cambio-de-estrategia-para-afrontar-conflictos-mineros/>
- Diario Expreso (2022b) Roque Benavides: Destruiría la inversión en nuestro país. 4 de junio. Fuente: <https://www.expreso.com.pe/politica/roque-benavides-destruiria-la-inversion-en-nuestro-pais/>
- Diario Gestión (2022) Conflictos sociales y minería: El costo detrás de las protestas. 23 de marzo. Fuente: <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/conflictos-sociales-y-mineria-el-costo-detras-de-las-protestas-mas-de-3616-millones-en-riesgo>
- Diario Perú 21 (2022a) La situación en Las Bambas empeora. 29 de mayo. Fuente: <https://peru21.pe/politica/la-situacion-en-las-bambas-empeora-noticia/>
- Diario Peru21 (2022b) Anthony Laub: Lo que quieren hacer es dinamitar el Estado por dentro. Video. 17 de mayo. <https://peru21.pe/politica/anthony-laub-sobre-actuacion-del-gobierno-frente-a-conflictos-mineros-lo-que-quieren-haceres-dinamitar-el-estado-desde-dentro-las-bambas-mineria-apurimac-video-noticia/>
- Durand, F. (2021) La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios. Plataforma de la Sociedad Civil para una Reacción Sostenible (PLARS).
- El Búho (2022) Las Bambas: Trabajadores protestan en Cusco y Arequipa. 18 de mayo. Fuente: <https://elbuho.pe/2022/05/las-bambas-trabajadores-protestan-en-cusco-y-arequipa-paso-en-el-peru/>
- Galarza, L. (2011) Visión de futuro del desarrollo territorial. CEPLAN. Documento de trabajo N.º 14.
- Glave, M. y Ballón, E. (2021) Hacia una nueva narrativa descentralista: Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente. CPC/BROT.
- Hoetmer, R. (2022a) Comentarios a la exposición “Gobernanza territorial y políticas de transición” de Julio Díaz Palacios. Asesor regional de Amnistía Internacional. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Desgrabado de Tito Cueva.

- Huacasi, W. (2022) Aníbal Torres: Congresistas temen ir por la censura de primer ministro pese a cuestionar su gestión. 29 de mayo. Fuente <https://larepublica.pe/politica/2022/05/29/anibal-torres-congresistas-temen-ir-por-la-censura-del-primer-ministro-pese-a-cuestionar-su-gestion-congreso-jorge-montoya/>
- Huamani, G. (2021) Ventanas de oportunidad. Willakniki N.º 2. 2021-Abril-Junio. SGSD/PCM.
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) (2022a) Roque Benavides y demás líderes del sector minero presentes en gran marcha por Las Bambas. 2 de junio. Fuente: <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/iimp-roque-benavides-y-demas-lideres-del-sector-minero-presentes-en-gran-marcha-por-las-bambas>
- Instituto de Ingenieros Mineros del Perú (IIMP) (2022b) Luis Panizo: Los yacimientos mineros pertenecen al Estado, por eso se concesionan. 6 de junio. Fuente: <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/luis-panizo:-los-yacimientos-mineros-pertenecen-al-estado-por-eso-se-concesionan>
- Igualab (2020) Mujer-Minería Perú: Participación de la mujer en la gran, mediana y minería artesanal. Fuente: <https://www.igualab.org/2020/10/10/mujeres-mineras-peru-participacion-de-la-mujer-en-la-gran-mediana-mineria-artesanal>
- León, M. (2022) ¿Por qué la mina Las Bambas en Perú está en constante conflicto? 22 de abril. Fuente: <https://dialogochino.net/es/actividades-extractivas-es/53067-por-que-la-mina-de-cobre-las-bambas-en-peru-esta-en-constante-conflicto/>
- Luque, R. (2022) Entrevista escrita el 20 de enero sobre la situación y perspectivas de la conflictividad social relacionada con la minería.
- Ministerio de Salud (MINSA) (2018) Lineamientos de política sectorial para la atención integral de las poblaciones expuestas a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas. Resolución Ministerial N.º 979-2018/MINSA.
- Ministerio de Energía y Minas (2022) Estado debe tener presencia permanente en zonas de conflicto. Nota de prensa, 10 de junio. Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/620289-minem-estado-debe-tener-presencia-permanente-en-zonas-de-conflicto>
- Monge, C. (2013) Industrias extractivas: Diversificación productiva y energética. RWI RLIE, Quito. Julio. Fuente: <https://redextractivas.org/carlos-monge-industrias-extractivas-diversificacion-productiva/>
- Monge, C. (2021) Las alianzas nacionales e internacionales para fortalecer una gobernanza regional de protección de los derechos humanos y ambientales ante el avance del extractivismo: Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos. Cuarto evento preparatorio. Cusco, 3 de diciembre.

Muqui (2018) Agenda Muqui 2028-2021.

Muqui (2021) Agenda 2021. Construyendo alternativas.

Muqui (2022a) Panorama incierto en el corredor minero sur, tras comunicado de Las Bambas y propuestas de las comunidades. 26 de mayo. Fuente: <https://muqui.org/tag/challhuahuacho/>

Muqui (2022b) Afectados por metales tóxicos renuevan directiva y exigen a Castillo implemente plan de atención. 15 de enero. Fuente: <https://muqui.org/noticias/afectados-por-metales-toxicos-eligen-nueva-directiva-y-exigen-a-castillo-implementacion-de-plan-de-atencion/>

O'Brien, P. (2021) Los fondos sociales y los convenios marco en el corredor minero del sur: Diagnóstico y lecciones aprendidas. Grupo Propuesta Ciudadana. Fuente: <https://infosurperu.com/download/los-fondos-sociales-y-convenios-marco-en-el-corredor-minero-del-sur/>

Ortiz, E. (2020) 10 lecciones que me dejó la gestión pública. Fuente: <https://propuestapais.pe/noticia/diez-lecciones-que-me-dejo-la-gestion-publica/>

Palacios, M. (2022) Proyecto de Ley N.º 2259/2021-CR. Ley de nacionalización del cobre y creación de Las Bambas SAC. 2 de junio. Bancada Parlamentaria de Perú Libre. Congreso de la República.

Prado, E. (2022) Las Bambas: primer ministro ofrece a trabajadores una pronta solución. 3 de junio. Fuente: <https://larepublica.pe/politica/2022/06/03/las-bambas-primer-ministro-anibal-torres-ofrece-a-trabajadores-una-pronta-solucion-apurimac-mineria/>

RPP (2022a) Las Bambas: trabajadores protestan por paralización de la minera en Cusco, Arequipa y Lima. 2 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/peru/actualidad/las-bambas-trabajadores-protestan-por-paralizacion-de-la-minera-en-cusco-arequipa-y-lima-noticia-1409249>

RPP (2022b) El gobierno busca “destruir la economía” con inacción en conflictos, afirma presidente de la Cámara de Comercio de Apurímac. 2 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/politica/gobierno/el-gobierno-busca-destruir-la-economia-con-inaccion-en-conflictos-afirma-presidente-de-la-camara-de-comercio-de-apurimac-noticia-1409218?ref=rpp>

RPP (2022c) MINEM pide a MMG Las Bambas y comunidades “flexibilizar posturas” para llegar a un acuerdo. 2 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/peru/actualidad/minem-pide-a-mmg-las-bambas-y-comunidades-flexibilizar-posturas-para-llegar-a-un-acuerdo-noticia-1409357>

- RPP (2022d) Roque Benavides: “MINEM ha tenido cuatro ministros en menos de un año”. 18 de mayo. Fuente: <https://rpp.pe/economia/economia/roque-benavides-minam-ha-tenido-cuatro-ministros-en-menos-de-un-ano-noticia-1406165>
- Shinno, G. (2022) Urge prevenir los conflictos desde el Estado. 15 de mayo. Fuente: <https://peru21.pe/opinion/opinion-guillermo-shinno-urge-prevenir-los-conflictos-desde-el-estado-noticia/>
- Silva, R. (2022b). Expositora en mesa redonda sobre “Género e interculturalidad como enfoque para las opciones de gobernanza territorial frente al extractivismo”. Excongresista de la República. Seminario regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) (2015) Viviendas están contaminadas con mercurio por encima de límites permisibles. Fuente: <https://www.actualidadambiental.pe/viviendas-de-huancavelica-estan-contaminadas-con-mercurio-por-encima-de-limites-permisibles/>
- Tiempo Minero (2022) Ante suspensión de Perú en la EITI, el MINEM responde que elaborará el informe en octubre. 11 de mayo. Fuente: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/ante-suspension-de-peru-en-la-eiti-el-minem-responde-que-elaborara-informe-en-octubre/>
- Villar, P. (2022) Fitch: es duro ver que Perú pueda quedar fuera de los destinos favoritos de la minería. 18 de mayo. Fuente: <https://www.bloomberglinea.com/2022/05/18/fitch-es-duro-ver-que-peru-quedaria-fuera-de-los-destinos-favoritos-de-la-mineria/>
- Villegas, P. (2022) Comentarista de “Agenda de gobernabilidad territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de eextractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Representante de CEDIB.

II

Propuestas
de políticas
y medidas
de transiciones

“En el caso de un programa de transiciones es importante determinar cómo se determinan las permanencias y los cambios, y el ritmo de avance que es posible alcanzar. Es necesario que los aportes de transformación y cambio tengan cualidades, y abran las puertas a condiciones que generen nuevos cambios, evitando el estancamiento, e imprimiendo al proceso un ritmo de pasos sucesivos, bajo una dirección claramente definida”.

Gudynas, E. (2011b) “Más allá del nuevo extractivismo: Transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”.

En: *El desarrollo en cuestión, reflexiones desde América Latina*. Fernanda Wanderley, coordinadora. Oxfam y CIDES UMSA, La Paz.

1. MARCO INTRODUCTORIO

a) El extractivismo

Estamos en una crisis generalizada, multifacética, interrelacionada, que no sólo es una crisis sistémica, si no de alcances “civilizatorios”. En este contexto, nos encontramos que el desarrollo se ha convertido en un gran espejismo, “es un gran fantasma que tenemos que comenzar a superar”. Algunos datos para corroborar esto. El crecimiento económico permanente es inviable, no tiene futuro. Si todos los seres humanos aspiráramos al nivel de vida de un ciudadano promedio de Estados Unidos, para alcanzarlo necesitaríamos 6 planetas. Si quisiéramos el nivel de vida de un poblador promedio de Europa requeriríamos 4 planetas. Esto nos dice que esto no tiene ningún futuro. Países como los nuestros, al buscar un crecimiento económico basado en la exportación de recursos naturales, nos damos cuenta de que ya no es más de lo mismo, si no más de lo peor, porque estamos depredando nuestro territorio, afectando su equilibrio ecológico (Acosta, 2022b, p.15).

En este marco cabe la reflexión de un autor mexicano, Enrique Leff, que plantea que estamos ingresando a dos procesos perversos relacionados: Uno, a la “deshumanización de la humanidad”, que se ve permanentemente reflejada en el individualismo, de modo que las personas pierden su carácter de vecindad, de comunitario, de colectividad; dos, la “desnaturalización de la naturaleza”, que no es sólo la base para producir, sino

la base para convivir, con el peligro de perder el sustento para vivir. Estamos, entonces, frente a una crisis compleja que no es una de las crisis convencionales. Ello nos obliga a proponer alternativas para otro mundo posible y pensar en un mundo pluriverso (Acosta, 2022b, p. 15).

El extractivismo es la explotación de recursos naturales no renovables en volúmenes altos, no procesados, y que son exportados como *commodities* para el mercado mundial, que en muchos casos demanda grandes inversiones de capital. Todo ello provoca efectos macroeconómicos relevantes que ocasionan impactos sociales, económicos, ambientales y culturales en los territorios que los que se explota los recursos naturales. ¿Por qué será que los países extractivistas son pobres, habrá una suerte de maldición por tener una enorme disponibilidad de recursos naturales? El extractivismo nos permite ver lo que se ha dado por siglos en nuestros países, el saqueo, la devastación, el subdesarrollo, la colonialidad, procesos que se explicarían desde las lecturas de Carlos Marx cuando hablaba de la acumulación originaria, o la acumulación por acaparamiento de territorio de Rosa Luxemburgo, o en épocas más recientes en que David Harvey habla del concepto de la acumulación por desposesión, o con más claridad con lo que dice Eduardo Gudynas, acumulación por extracción:

“Esas prácticas se caracterizan por Estados rentistas, con prácticas clientelistas, en la que se generaliza la violencia y se generan acciones en contra de los pueblos originarios y depredan los recursos naturales y no permiten el desarrollo de prácticas del Buen Vivir. Y si la violencia es una condición necesaria, también lo es la corrupción. En ese contexto, hemos visto que a más extractivismo hay menor democracia. El hiperextractivismo afecta las bases de la democracia y configura gobiernos autoritarios” (Acosta, 2022b, p. 16).

El extractivismo impulsado por los gobiernos neoliberales, tanto como por los gobiernos progresistas, son presentados como medios para combatir la pobreza y alcanzar el desarrollo, ¿pero qué es lo que hacen?: Provocan una creciente inserción internacional subordinada de nuestros países, generan un incremento de los impactos sociales y ambientales, que vienen acompañados de la represión y criminalización de quienes en las comunidades defienden sus territorios, y fragmentan los territorios construyendo enclaves. En la práctica confluyen las visiones neoliberales y progresistas en la tarea de ser los suministradores de materias primas (Acosta, 2022b, p. 16).

¿Podrá el extractivismo sacar de su pobreza a los países con riquezas naturales? No existen garantías de ello, en los términos actuales. Al respecto, Carlos Monge, del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, durante la mesa denominada

“Transparencia y participación como salvaguardas al modelo económico extractivista en crisis avalado por el Banco Mundial”, declara:

“El modelo primario-exportador basado en *commodities* se estrella sistemáticamente con la necesidad de la población en ejercer plenamente sus derechos. Tal es el caso del derecho a decidir sobre el territorio de las comunidades impactadas por proyectos extractivos (...) La idea de que un país puede superar la pobreza y la desigualdad sobre la base de un *boom* o de un momento excepcional de ingreso público a partir de los *commodities*, es siempre una ilusión, porque esos procesos no son sostenibles por naturaleza, *dependen de los precios del mercado. Se cayeron los precios, se frenó el crecimiento*” (DAR 2015, p. 1).

Pese a las profundas diferencias en el rol del Estado y del sector privado, extractivistas neoliberales y nacionalistas redistributivos mantienen un acuerdo fundamental sobre la explotación y exportación de los recursos naturales como motor del crecimiento, fuente de renta pública y sustento de legitimidad de los regímenes políticos (Ballón *et al.*, 2017, p.20).

El extractivismo es excluyente, en varios sentidos, de las mujeres. La experiencia que están viviendo las mujeres peruanas en contextos extractivos es de procesos colectivos de afectación. Este año, CEDAW²⁰ revisó la situación en el Perú a través de una serie de estudios y, entre otras, llegó a las conclusiones siguientes: A las mujeres se les priva de recursos tales como el agua, se les priva de sus tierras y producción agrícola. En las comunidades, las autoridades son hombres y ellos acceden con mayor facilidad a los puestos de trabajo. Las tareas de cuidado que se realizan todos los días se complejizan por las dificultades de acceso al agua para consumo humano, la contaminación del suelo afecta a la seguridad alimentaria y por esta vía altera la salud de las familias. De otro lado, las mujeres solo participan en un 35 % en las etapas de diálogo y en las reuniones preparatorias de la consulta previa, pero menos, sólo en un 24 %, en la etapa de decisión. Además, existen barreras lingüísticas y de acceso a la cultura letrada para la participación de las mujeres (Adrianzén, 2022b, p. 33).

La tendencia es que el extractivismo minero se siga expandiendo y profundizando como salida más fácil a la crisis económica, y ello plantea desafíos mayores a las iniciativas de enfrentar los problemas generados por él. Es necesario evaluar si el extractivismo instalado en el corredor minero sur andino constituye una suerte de

20 Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

construcción de un Estado para controlar determinados territorios, una “nueva forma de extractivismo” con frecuentes declaraciones de estados de emergencia, tendencia a la militarización, profundización de las confrontaciones (Hoetmer, 2022b, p. 47). A lo que sumaría otros hechos, como la recurrencia de los conflictos, la extrema debilidad e incapacidad del Estado para prevenirlos, mediarlos y gestionarlos, y el riesgo de que las parálisis de producción reduzcan las rentas mineras que se transfieren a los gobiernos subnacionales de la región, afectando los presupuestos de obras públicas ya programadas.

Paralelo al extractivismo de las grandes y medianas empresas mineras, existe ya un extractivismo popular, como en Madre de Dios, con un alto nivel de masificación, o en Chumbivilcas, donde existe un extractivismo popular comunitario que busca insertarse a la cadena de valor del extractivismo (Hoetmer, 2022b, p. 47).

La situación de crisis política permanente favorece las economías ilegales e informales, pero también al extractivismo (Hoetmer, 2022b, p. 48). Es evidente que el extractivismo tiene una alianza abierta y desafiante con los diversos niveles de gobierno, que no están al servicio de sus poblaciones sino mayoritariamente al servicio de sus propios intereses, familiares, de grupos y otras alianzas nefastas. Un hecho gravísimo es que están penetrados por la corrupción y falta de transparencia. Esto permite que el extractivismo avance con el aval del Estado, en un contexto de falta de liderazgos locales y creciente debilidad de las organizaciones locales (Hoetmer, 2022a, p. 2).²¹

El extractivismo caracteriza las estrategias económicas de desarrollo en Perú, Bolivia y Ecuador. Las negociaciones entre gobiernos nacionales altamente centralizados y empresas sobre las concesiones mineras se realizan excluyendo a las comunidades afectadas, que desconocen que sus territorios han sido otorgados, y a las autoridades locales, ambas por lo general, enfrentando acuerdos ya establecidos sobre los cuales no tienen posibilidad de incidencia. La gobernanza de estas actividades es, en muchos casos, dejada a la buena voluntad de autoregularse de las empresas (situación que se da en pocos casos) y el Estado no cumple sus roles de regular algunas acciones, así como supervisar y fiscalizar. A esto contribuye la fuerte inestabilidad política que se vive en la región, en la cual las empresas pueden actuar con escasa capacidad de control por las autoridades nacionales. Las empresas se limitan a atender sus actividades extractivas y no responden a las necesidades reales de las comunidades o a una idea de desarrollo local o territorial sostenible. Este siempre les ha sido ajeno. Los DDHH y

21 Las ideas de Hoetmer citadas con número de páginas han sido tomadas de la sistematización del Seminario regional andino; las citas que no tienen número de página proceden de una transcripción completa de sus comentarios.

su protección no son tema de debate al momento de la otorgación de las concesiones. Además, existe una amplia tendencia a la aceptación cultural de la minería, por parte de gobiernos y opinión pública (con la excepción de las comunidades afectadas y de los activistas ambientales), que la ven como prioritaria fuente de ingresos fiscales. Ante esta situación, las comunidades reaccionan como pueden, a veces de manera violenta, por no contando con otras herramientas; esto hace que la opinión pública los vea como radicales opositores, antiprogreso, y carentes de propuestas alternativas a la minería. En realidad, el escenario se caracteriza por una gran asimetría de poder, donde la empresa puede casi todo, generalmente con apoyo del Estado, y la comunidad casi nada. A todo esto se suma la situación postpandemia por Covid-19. Además de los dramáticos efectos sobre la salud pública, cabe considerar el impacto económico de la pandemia, pues las economías locales han sido fuertemente afectadas (CBC, CEDIB, COMUNIDEC, WE WORD, 2020, p. 2).

En el Perú, la expansión acelerada del extractivismo, la frecuencia de sus impactos territoriales, ambientales, sociales, económicos y culturales, y la consiguiente multiplicación de los conflictos sociales, fueron facilitados en los 90 y primera década del siglo XX, por los factores siguientes: Un marco legal que brindó condiciones extremadamente favorables a las empresas extractivas, la ley de minería y la Constitución de 1993 dieron las garantías y estabilidad jurídica y tributaria a las empresas extractivas, y las empresas públicas fueron privatizadas; mientras la minería, al igual que las actividades de hidrocarburos, aumentaron en importancia y fueron priorizadas como estratégicas en el Perú, los derechos de las comunidades campesinas e indígenas eran claramente afectados, incluyendo la imposición de la servidumbre minera; el marco de normas ambientales era débil y carente de un enfoque transectorial, falta de institucionalidad y de recursos para financiar y liderar la gestión ambiental, insuficientes normas sobre límites máximos permisibles de contaminación, pasivos ambientales mineros no resueltos, y ausencia de mecanismos adecuados de participación ciudadana y falta de voluntad política para respetar el ejercicio de los pueblos originarios de su derecho a la consulta previa (De Echave, 2011, pp. 78-79).

b) El rol del discurso neoliberal en el extractivismo

Luego de la etapa de la hegemonía neoliberal, los años 90 y parte de la primera década del siglo XXI, vino el agotamiento de tal modelo y la emergencia de movimientos sociales en varios países que facilitaron la llegada al poder de partidos y sectores progresistas que, al menos ideológicamente, plantearon un cambio de régimen político en lo que se denominó “giro a la izquierda” en América Latina.

El nuevo modelo planteó un rol más activo del Estado como rector de la economía y de la sociedad, con el fin de cerrar las brechas generadas por el mercado, aunque no abandonó la base extractiva de la economía, según lo evidenciaron Bebbington y Humphrey (2010) (Damonte, 2014, p. 38).

El Perú, sin embargo, fue uno de los pocos países de la región donde no se dio ese “giro a la izquierda”. Se desarrolló un modelo extractivo basado en la atracción de capitales foráneos con una función subsidiaria del Estado, modelo que se mantuvo a pesar de una fuerte conflictividad social y la reproducción de desigualdades sociales. ¿Qué fue lo que determinó que el modelo peruano fuese inmune a la multiplicación de conflictos internos y procesos de cambios en los países vecinos? Damonte considera que la respuesta correcta a esta interrogante tiene que ver con el hecho de que en el contexto neoliberal del Perú:

“(…) se produjo y estableció un poderoso discurso de desarrollo economicista con base extractiva que ha sido incorporado no solo por las élites, sino también por sectores emergentes, principalmente urbanos. A partir de este discurso, el grupo dominante ha buscado –con bastante éxito– naturalizar las desigualdades y limitar el descontento y las protestas socioambientales que se han multiplicado en el país. En ese contexto, la variable institucional surge como un aspecto fundamental para la perpetuación o la generación de alternativas al modelo” (Damonte, 2014, p. 38).

En el Perú, son dos los aspectos del discurso neoliberal global que fueron fundamentales para el establecimiento del modelo extractivo. Por un lado, la despolitización del mercado: el discurso político neoliberal busca naturalizar el mercado como mecanismo supuestamente apolítico y neutral para la asignación de recursos, de esta manera supone su supremacía sobre el Estado como ordenador de la economía; de esta manera, la dimensión política del mercado y su uso político para tratar de naturalizar la concentración de la riqueza han sido invisibilizados. Por otro lado, el discurso neoliberal buscó individualizar a la sociedad: el individuo y sus intereses particulares son los que deben prevalecer sobre cualquier tipo de derecho colectivo. Las sociedades deben individualizarse para que sus individuos se inserten de la mejor manera, vía mercado, a la economía global (Damonte, 2014, p. 39).

Este discurso y las reformas neoliberales terminaron por situar al Perú como exportador de materias primas, en particular minerales, para el crecimiento de la economía global. El Perú inició un proceso de apertura donde actores externos definieron su lugar económico y político en el concierto mundial. La abundancia de recursos le dio al país “una ventaja comparativa”, que se tradujo en una fuerte dependencia

económica –del mercado global– y política –de los organismos multilaterales que le son constituyentes–. En el discurso neoliberal hegemónico, la dependencia se entiende como integración, mientras que la sujeción se conceptualiza como posicionamiento, lo que naturaliza las desigualdades intrínsecas al sistema global. Ese discurso neoliberal facilitó la construcción de un modelo extractivo minero caracterizado por (Damonte, 2014, pp. 40-42):

- » La fortaleza política y social del modelo se basa en la consolidación de una élite extractivista que consigue consenso a través de un poderoso discurso, que muestra el desarrollo de la extracción minera privada como el factor principal y natural para el crecimiento económico y este, a su vez, como condición necesaria para el bienestar del país.
- » El crecimiento económico se sustenta en la atracción de gran capital foráneo para el desarrollo de la minería a gran escala con esquemas flexibles de regulación donde el interés privado predomina.
- » La imposición del modelo se ha hecho mediante cambios sustanciales en la estructura y políticas del Estado, ahora funcionales al desarrollo extractivo.
- » El modelo se ha arraigado en el contexto de una multiplicación de conflictos socioambientales locales y regionales que, sin embargo, no han logrado impulsar cambios de éste.

c) Extractivismo, un modelo “agotado”

Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, declaró a El País en España en febrero del 2020:

“En general, el modelo económico que se ha aplicado en América Latina está agotado: es extractivista, concentra la riqueza en pocas manos y apenas tiene innovación tecnológica. Nadie está en contra del mercado, pero debe estar al servicio de la sociedad y no al revés. Tenemos que encontrar nuevas formas de crecer y para eso se requieren políticas de Estado (...)” (Bárcena, 2020, p. 1).

Bárcena, un mes después en la conferencia sobre “Evidencias científicas y políticas públicas: Cambio climático en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 3 de marzo 2020) declaró:

“(…) las economías de la región se han basado en el extractivismo, explotando los recursos naturales, con el sueño de aumentar la productividad y de una mayor igualdad, que nunca llegó. América Latina y el Caribe pasan por una crisis del modelo económico y una crisis social profunda, que tiene la desigualdad como telón de fondo (…). Es urgente transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo que impulse la transición hacia modelos más bajos en carbono, pero que también ponga énfasis en el cuidado de la biodiversidad, la protección de los bosques y las soluciones basadas en la naturaleza” (CEPAL, 2020, p.1).

Ante estas declaraciones, Eduardo Gudynas de CLAES, con mucha razón comenta:

«estamos ante la confesión de la máxima autoridad del organismo económico más importante del continente, el que por un lado tendría que haber contribuido a evitar ese fracaso, y por el otro, haber asegurado el camino hacia lo que ellos conciben como un desarrollo virtuoso que reduce la pobreza y la desigualdad. Reconocer que nada de eso ha sucedido es admitir que la CEPAL no tenía estrategias realmente efectivas para ese propósito, o si se asume que sus propuestas eran las adecuadas, entonces los gobiernos serían los culpables por no haberlas seguido. Cualquiera de las dos posibilidades tiene muy graves connotaciones.

Por ello, es tremendamente llamativo que ahora se reconozca que los extractivismos concentran la riqueza, apenas tienen innovación tecnológica y son parte de ese desarrollo que fracasó. Todo eso es lo que han dicho las organizaciones ciudadanas, unos cuantos políticos y un puñado de académicos, desde hace más de una década, sin ser reconocidos por la CEPAL” (Gudynas, 2021, p. 1).

Gudynas sostuvo que la CEPAL no abandonó sus propias propuestas, como las que en los años noventa postulaban la ‘transformación productiva’ o la inserción en la globalización comercial. Más allá de los énfasis, se mantuvo fiel al credo del crecimiento económico como motor indispensable del desarrollo, y ponía su esperanza en ciertas regulaciones para reducir la pobreza y la desigualdad. Gudynas agregó:

«La CEPAL toleró los extractivismos a pesar de que ello iba en contra de la temprana prédica cepalina que cuestionaba un desarrollo basado en exportar materias primas». «Lo hizo porque esperaba que permitiera acumular capital que de alguna manera sirviera a cambios estructurales y a reducir la desigualdad. Como consecuencia, la CEPAL nunca fue una voz enérgica en denunciar las severas consecuencias negativas» (Gudynas, 2021, p. 1).

Ante estas declaraciones de la CEPAL, ¿estarán dispuestos los gobiernos de nuestra región y en particular las empresas extractivistas, transnacionales y sus socios internos, a contribuir a encontrar otras opciones de crecimiento y desarrollo?

Esperemos que sí, ¡para bien de todos!

d) El agotamiento de la autorregulación corporativa

La tan promocionada autorregulación de las empresas mineras para prescindir en varios aspectos de las intervenciones del Estado, ha venido mostrando sus límites con la expansión del extractivismo. Al respecto, un análisis de la política minera y conflictividad social en el Perú, de Gerardo Damonte, pone en evidencia cuestiones fundamentales (Damonte, 2016, pp. 257-259):

- » Primero, la política minera se viene aplicando en el contexto de las reformas estructurales neoliberales implementadas en la década de los noventa, la que privatizó la producción extractiva y buscó atraer al gran capital minero corporativo, asignando al Estado un rol regulador de fuerzas productivas privadas. El Estado peruano ha facilitado la autorregulación corporativa bajo la premisa ideológica de que la empresa privada puede regular mejor sin intervención del Estado, de modo que éste no ha desarrollado una adecuada regulación. El éxito económico de la privatización ha fortalecido la idea de que el sector público no debe asumir un rol rector-productor en la minería.
- » Segundo, la limitada regulación pública y creciente autorregulación corporativa, en particular en términos ambientales y sociales, en los años 90 y primera década del siglo XXI, ha exacerbado la conflictividad en sitios mineros. Por un lado, la falta de reglas de juego ha influido en la multiplicación de los escenarios conflictivos entre empresas y comunidades, y el Estado ha perdido legitimidad como árbitro de los conflictos al no haber fijado su posición como autoridad pública. Por otro lado, las políticas corporativas de responsabilidad social, que muchas veces han mitigado temporalmente la conflictividad, en el largo plazo han limitado las oportunidades para el desarrollo institucional del Estado, como lo sostienen Bebbington y Bury (2012).
- » Tercero, es evidente que la movilización social asociada a los conflictos es más contingente que estructurada. Los escenarios conflictivos en general se han desarrollado sobre demandas puntuales y domésticas, y no en torno a agendas

políticas partidarias programadas. Más allá de algunas coincidencias y expresiones de solidaridad entre actores de diversos conflictos, en el Perú no se ha consolidado un movimiento político unificado a escala nacional que logre articular las críticas y plantee alternativas al actual modelo extractivo. Es cierto también que la alta conflictividad, pero en particular los conflictos emblemáticos, han logrado impactar en las decisiones del Estado, que ha reaccionado creando nuevos instrumentos o fortaleciendo ciertos mecanismos de regulación pública ambiental y social, como la consulta y la participación. Pero estos avances no han significado un giro en el modelo, estableciendo la necesaria presencia y autoridad pública, mecanismos de mitigación de los conflictos que amenazan con detener los flujos de inversión extranjera que sustentan el modelo económico.

- » Cuarto, la regulación de la actividad minera en el Perú ha seguido una trayectoria reactiva, mediante el establecimiento de instituciones y normas en respuesta a requerimientos de cooperantes, tratados bilaterales o frente al incremento de la conflictividad social. Las protestas han tenido cierto impacto positivo en la revisión de algunas reglas de juego y en la suspensión de algunos proyectos mineros que no lograron conseguir una licencia social mínima. Sin embargo, “las organizaciones locales y regionales movilizadas siguen sin encontrar un espacio institucional estable que articule sus demandas en una agenda racional alternativa. La protesta se desborda, pero no se articula fuera de la localidad o región, y en ese sentido, pierde su fuerza transformadora”.
- » Quinto, en este contexto se están consolidando posiciones políticas encontradas, que no cuentan con vías institucionales para establecer y sostener un diálogo. Por un lado, los sectores de sociedad civil considerados “pro mineros”, como los gremios empresariales, mantienen, en alianza con el Estado, una posición inflexible a favor de cualquier tipo de inversión minera a gran escala. Por otro lado, los sectores considerados “antimineros”, como las organizaciones campesinas, que demandan una presencia efectiva del Estado para regular la inversión minera, enfatizando criterios ambientales y sociales. Esta polarización ha traído algunos cambios institucionales vinculados principalmente a la generación y gestión de conflictos.
- » Sexto, la experiencia peruana muestra que el Estado, dependiente de desarrollos extractivos, no puede ser entendido como un ente coherente y monolítico, sino como un espacio en el que ciertos grupos interés pugnan por darle direccionalidad, como lo evidencian Orihuela (2013) y Urteaga (2011). En las últimas décadas de desarrollo extractivo minero se evidencia que el Estado, que emergió de

las reformas neoliberales en el Perú, ha sido especialmente permeable a los grupos de interés corporativos y privados, así como vulnerable a los discursos ambientales globales y relativamente reactivo a los conflictos socioambientales emblemáticos. Pero la política minera en el Perú ha seguido el rumbo fijado por las premisas y discursos corporativos que propugnan la hegemonía de lo privado sobre lo público. Esa política ha demostrado ser relativamente permeable a los discursos internacionales y reactiva a los conflictos sociales, pero la capacidad e influencia de los grupos movilizados, críticos a la política minera, es limitada. Esta limitación es reflejo de la estructura misma del modelo y el carácter eventual de las movilizaciones sociales.

e) El postextractivismo

Un primer punto de discusión en el debate del desarrollo dependiente del extractivismo, es la pertinencia de buscar alternativas al desarrollo actual. La discusión es válida en tanto que muchos actores sostienen que depender económicamente de los recursos naturales no es un problema en sí mismo y, por el contrario, debe seguir incentivándose sectores como la minería y el petróleo. Esta es una postura defendida por distintas corrientes político-partidarias en Perú, pero también en Ecuador, Bolivia y Brasil. Algunas de las divergencias políticas de estos gobiernos se enfocan en los medios y procedimientos para impulsar el extractivismo, por ejemplo, si estará a cargo de empresas públicas o privadas; y en las formas bajo las cuales se capta y distribuye la renta extractivista: unos esperan el “efecto derrame” con mínima presencia estatal, otros intentan poner altas regalías para una redistribución desde el gobierno nacional (Gudynas, 2011a, p. 190).

Como el extractivismo es apoyado por amplios sectores sociales en estos países y por corrientes político-partidarias tan disímiles, debe reconocerse que nos encontramos frente a creencias profundamente arraigadas. Se cree que cada país contaría con enormes riquezas en recursos naturales, que deben ser explotadas, y que con ellas se avanzará hacia el éxito económico. Sin duda, de esta y otras maneras, la legitimidad del extractivismo está ampliamente difundida, y lo ha convertido en el “combustible” que debe alimentar la ecuación simplista: desarrollo entendido simplemente como crecimiento económico. Esta posición convencional sostiene que ese crecimiento se logra sobre todo por aumento de las exportaciones y una buena captación de las inversiones. Esta postura también entiende que esa expansión económica generaría efectos de derrame de la riqueza, tales como aumentar el nivel de empleo, mejores salariales y fortalecimiento del consumo interno. El PBI y otros indicadores

macroeconómicos (especialmente el valor de las exportaciones y la balanza comercial) son presentadas como aproximaciones valederas de calidad de vida de las personas. Llevando estas ideas a su expresión más simple, el extractivismo es la mediación para aumentar las exportaciones, lo que haría crecer el PBI y ello desencadenaría el bienestar de las mayorías (Gudynas, 2011a, pp. 190-191).

Sin embargo, tal simplismo está lleno de problemas y muchos de ellos se evidencian en los sectores extractivistas. Si bien estos son algunas de las principales fuentes de expansión de las exportaciones y captación de inversiones, también causan serios impactos ambientales, intensas tensiones sociales, que en muchos casos estallan como conflictos, y su generación de empleo es modesta y en general no resuelven de qué manera los problemas de pobreza y desigualdad serán superados (Gudynas, 2011a, p. 191).

En el Perú, el aumento de las exportaciones, o del PBI, no necesariamente se traduce en mejoras en las condiciones de vida (Gudynas, 2011a, p. 191); Recuérdese la advertencia de J. Schuldt (2004) sobre que la “bonanza macroeconómica, genera males macroeconómicos” y los resultados de los estudios de Grompone y Tanaka (2009), Scurrah, 2008; De Echave, 2008; y De Echave *et al.* (2009). Resultados similares se presentan en Ecuador (Acosta, 2009) y en Bolivia (Bebbington, 2009), todos ellos citados por Gudynas. Es abrumadora la evidencia de los impactos del extractivismo, reflejada en la pérdida de áreas naturales, contaminación, desplazamiento de comunidades locales, destrucción de economías regionales, manipulación e imposición sobre comunidades rurales o grupos indígenas, conexiones con la corrupción, etc. Los estudios señalados y otros muestran que el extractivismo no genera lo que podría llamarse un desarrollo genuino, sino, en realidad, un “mal desarrollo”, dada su incapacidad para mejorar la calidad de vida de las personas o para asegurar la protección ambiental (Gudynas, 2011a, p. 191).

El extractivismo tiene un futuro acotado, pues se basa en recursos que son finitos y no se renuevan, como los mineros y el petróleo. Aunque algunos rechazan estos límites ecológicos al crecimiento económico, argumentando que otros recursos reemplazarán a los que se agotan, o afirmando que se encontrarán soluciones científico-técnicas, esto no es consistente (Gudynas, 2011a, pp. 191-192). Es evidente que los diversos impactos negativos del extractivismo han alcanzado umbrales críticos, tanto por ser económicamente costosos, socialmente graves, y por generar una grave conflictividad política. La respuesta lógica ante tal situación, es que tales impactos deben ser detenidos y revertidos. Seguir el mismo camino justificando la necesidad de exploraciones y explotaciones extractivistas clásicas para hacer crecer las exportaciones, o invocando reiteradamente la necesidad del combate a la pobreza, es caer en una argumentación poco seria. Todo ello hace que sea necesario explorar alternativas

al extractivismo actual, partiendo de la consideración de que el futuro no puede ser determinista y que siempre es posible encontrar alternativas, unas mejores que otras; el debate debe centrarse en la producción de contenidos y sentidos de los cambios que se necesitan (Gudynas, 2011a, p. 192).

Coherentes con la necesidad de trascender el extractivismo, el debate inmediato es sobre:

- » ¿cuáles son los componentes clave de una transición al postextractivismo?
- » ¿cuáles serían sus contenidos?

Cualquier acción propuesta como transición, pero que permita que se mantenga el extractivismo y la generación de sus conocidos impactos ambientales, sociales y económicos, definitivamente no es una medida de transición. Si bien son necesarias innovaciones tecnológicas para enfrentar algunos de los impactos ambientales producidos por el extractivismo, como los procesos de contaminación, o para remediar los pasivos ambientales, éstas no constituyen medidas de transición si se mantiene el extractivismo con otros impactos negativos ambientales, sociales y económicos. Para transitar al postextractivismo se requiere cambios profundos, que comprendan no solo ajustes en las actividades extractivas específicas sino el cambio también de las estrategias del extractivismo como modelo de desarrollo. Estos cambios de las estrategias representan las “alternativas al desarrollo extractivista”. Estas alternativas cambiarán no solo las prácticas –por ejemplo, la explotación de minas o petróleo– sino que buscan transformar las propias bases ideológicas del desarrollo, así como nuestras concepciones sobre la calidad de vida, el crecimiento económico o el consumo (Gudynas, 2011a, p. 193).

El enfoque de que las salidas reales al extractivismo se encuentran en el terreno de las alternativas al desarrollo, se está difundiendo en varios países y se expresa en la inconformidad con el desarrollo convencional y la necesidad y pertinencia de trascenderlo. Estas alternativas al desarrollo deben significar un mayor compromiso con la calidad de vida y el bienestar, dejar de lado la creencia en el mito del progreso perpetuo y ensayar nuevos conceptos como los del “buen vivir” en Ecuador y Bolivia, por ejemplo (Gudynas, 2011a, p. 193). Definidas así las alternativas al desarrollo, debe pasarse a elegir el camino que se seguirá para implementar los cambios indispensables: Un cambio radical, como parte de una imposición revolucionaria, o un proceso gradual, de pasos sucesivos. Sin duda, lo primero no es viable. Gudynas, recomienda la opción del proceso gradual, de pasos sucesivos, es decir de “transiciones” basado en los argumentos siguientes:

“Los cambios buscados requieren transformaciones sustanciales en los modos de vida de la sociedad y, por lo tanto, necesitarán una creciente base social de apoyo. Muchos actores sociales resistirán esos cambios, ya que afectarán patrones culturales muy arraigados y, por lo tanto, es necesario contar con una idea acabada y precisa de esa *alternativa*. Ella misma está en proceso de construcción y no se pueden predecir todos sus componentes; serán necesarias etapas de ajustes y aprendizajes, y esos aportes son indispensables para construir esa alternativa. Pero a su vez, esas ideas de cambio rechazan posturas esencialistas; no hay *recetas*, ya que es indispensable contar con ajustes y adaptaciones a cada contexto social y ambiental. De la misma manera, es necesario transitar un proceso de aprendizaje. Los avances y retrocesos, éxitos y fracasos, a lo largo del cambio en las estrategias de desarrollo deben nutrir aprendizajes políticos y sociales, con vínculos de retroalimentación entre los diferentes sectores. Finalmente, los cambios en juego se despliegan en varios frentes, tanto locales como nacionales e internacionales, y esas articulaciones necesitan crearse y fortalecerse”. (Gudynas, 2011a, p. 193).

El compromiso con estas transiciones no implica renunciar a los objetivos de cambio, y en realidad éstas apuntan a una transformación radical. Se rechaza la posibilidad de seguir avanzando por los caminos del capitalismo contemporáneo de alto consumo de materia y energía, intentando amortiguar sus efectos más desagradables. El balance entre los avances a lo largo de una transición en construcción y la aspiración a una transformación radical debe seguir al menos dos condiciones: cada uno de sus pasos debe tener efectos positivos coherentes con las metas de las alternativas, y, a su vez, cada paso debe servir para promover nuevos cambios y nunca impedirlos. En otras palabras, que cada paso que se dé, genere las condiciones para dar nuevos pasos (Gudynas, 2011a, p. 194).

No es cierto que en esta perspectiva hacia el postextractivismo se quiera limitar las inversiones. Por el contrario, se busca alentarlas, pero bajo regulaciones sociales y ambientales, para no caer en la trampa de los especuladores y para promover reconversiones hacia modos de producción sostenibles. Se busca desactivar los subsidios perversos y escondidos, donde dineros nacionales cofinancian empresas extranjeras, y en cambio montar subsidios legítimos para apoyar emprendimientos nacionales (Gudynas, 2015, p. 1).

Si nos planteamos el postextractivismo como otro desarrollo, encontramos que muchas voces ya se levantan para exigir e imaginar una sociedad que, además de igualitaria y solidaria, sea capaz de convivir en armonía con la naturaleza. Para llegar ahí necesitamos reconocer nuestro punto de partida, y aquí surge una primera advertencia:

el enfoque extractivista no se limita a los recursos naturales no renovables –minerales e hidrocarburos– sino que abarca también a los recursos renovables –agua, fuentes de energía no fósil, fauna acuática y terrestre, madera–, e instrumenta una cosmovisión que ve a la naturaleza, en general, como objeto de dominación y expoliación. El enfoque extractivista conduce a utilizar todos los recursos naturales de manera insostenible (Raez, 2011, p. 32).

Es también necesario considerar que el extractivismo minero y de hidrocarburos, no es la única causa de los problemas socioambientales. Estos son producidos por otras actividades humanas, de ricos y pobres. De modo que el fundamentalismo antiextractivista genera una falsa ilusión, la de un mundo mejor simplemente porque no haya explotación de minas y de pozos de petróleo. Debemos tener mucho cuidado al respecto. (Raez, 2011, p. 33).

f) Las transiciones al postextractivismo

Las transiciones son un conjunto de rupturas con las ideas clásicas del desarrollo. Se deja de lado la fe en un necesario e inevitable progreso material, en la linealidad de la historia, y en la supuestamente necesaria apropiación de la naturaleza para alimentar el crecimiento económico. La clásica idea del progreso de origen occidental es cuestionada, y se exploran alternativas bajo otras concepciones del bienestar y del buen vivir. El desarrollo de “otro modo” busca erradicar la pobreza, asegurar el bienestar de las personas y la conservación de la naturaleza. En el largo plazo, sus metas son cero pobreza. El desarrollo en esta dirección significa atender varios problemas, entre ellos: reducir sustancialmente el consumo de materia y energía, lo que vendría significar una “desmaterialización” de los procesos productivos; desacoplar (separar) las metas de estas alternativas del simple crecimiento económico; ajustar los procesos productivos a las capacidades de los ecosistemas de brindar recursos y recibir impactos, asegurando así la supervivencia y la biodiversidad; y orientar los procesos productivos directamente a erradicar la pobreza y combatir la opulencia (Gudynas, 2011a, p. 198).

Entre la realidad actual de un extractivismo depredador y un futuro enmarcado en otro desarrollo, existe un amplio camino por recorrer. Ese camino es un proceso de transiciones; éstas expresarán tanto rupturas y transformaciones, como permanencias. Es bastante probable que un programa de este tipo no sea de satisfacción de los espíritus más urgidos por cambios en periodos de tiempo más cortos, pero debe tenerse en cuenta de que no parece posible instalar un estilo de desarrollo postextractivista distinto. Las razones son varias:

“Es necesario contar con un soporte político y social, y esto requiere cierto tiempo para construirse. Distintos autores muestran diferentes resistencias y aperturas a esos cambios, y las opciones disponibles cambian además entre los países. También debe reconocerse que las propuestas de cambio todavía requieren mayores elaboraciones y persisten interrogantes, por lo cual las transiciones ofrecen oportunidades de ensayo y ajustes. Finalmente, tiene una enorme importancia ofrecer ejemplos de componentes de alternativas que sean viables y que funcionan, animando a otros actores sociales a sumarse a estos esfuerzos”. (Gudynas, 2011b, p. 395).

El concepto de transición postextractivista nace de la crítica al extractivismo primario exportador vigente en países como Perú y Colombia, pero también en la crítica al llamado neoextractivismo de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En estos hubo un aumento sustancial de la renta por el Estado (por estatización de la industria o aumento de las regalías e impuestos), que permitió a los gobiernos aumentar de manera significativa el gasto social interno, pero sin romper –y más bien profundizando– su tradicional dependencia del petróleo y los minerales, y con impactos negativos similares sobre el ambiente y los territorios indígenas que aquellos que se presentan en los países de orientación neoliberal. Sobre esta base:

“se generan corrientes de pensamiento que buscan alternativas a ambas variantes del extractivismo –la neoliberal y la nacionalista redistributiva– y que se agrupan de manera genérica en el concepto de transiciones postextractivistas. La idea básica es que nuestras economías no pueden seguir dependiendo de la extracción y exportación de *commodities*, por las limitaciones económicas, pero también ambientales y sociales que este modelo tiene. Y que, en consecuencia, tenemos que buscar alternativas para generar empleos e ingresos y renta pública sobre la base del uso sostenible de nuestros recursos naturales renovables” (Monge, 2014, p. 271).

g) El diseño de las transiciones

Diseñar transiciones como alternativas al desarrollo constituye un campo muy amplio (Gudynas, 2011a, p. 198). En él existen varias líneas de reflexión e iniciativas: a) Unas son muy concretas, como explorar opciones económicas para “desacoplar” el desarrollo del crecimiento económico (Jackson, 2009); b) otros plantean transiciones a escala planetaria (Parris y Kates, 2003); c) algunos tejen redes de iniciativas locales basadas en la resiliencia ambiental (capacidad de superación en circunstancias adversas) (Hopkins, 2008); d) otros ejemplos se basan en una fructífera articulación entre saberes tradicionales y modernos, como se ilustra con las experiencias de agroecología como

alternativa a la agricultura intensiva; e) se tiene también las reflexiones sobre el “buen vivir”, basadas en ontologías (propiedades) de diferentes pueblos indígenas, a lo que se suman los primeros ensayos gubernamentales en el diseño de planes para trascender el desarrollismo convencional, siendo el mejor ejemplo de esto el de la Secretaría Nacional de Planificación que ha formulado el Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES, 2009).

En los procesos de respuestas al extractivismo, deben considerarse varios pasos. Primero, enfrentarnos el ámbito de las narrativas. Segundo, trabajar las propuestas de alternativas al postextractivismo en la economía, pero sin caer en las trampas del progresismo. Tercero, hay que planificar el retiro de los extractivismos, aplicando el ordenamiento territorial. De aquellos lugares donde no debe haber explotación de los recursos naturales, como las zonas de recargas hídricas, páramos, ríos, humedales, manglares, lagunas. Cuarto, fortalecer la sustentabilidad, colocando límites a la expansión del extractivismo, creando otro tipo de economías, de asentamientos humanos, creando otras formas de vivir desde las comunidades, desde los barrios, otras formas de organizar la vida social, pues el Buen Vivir es para todos y todas (Acosta, 2022b, p. 24).

La elaboración de alternativas de transición debe considerar también las reflexiones y respuestas a una amplia cantidad de cuestiones, entre ellas: ¿las opciones desarrollo sostenible pueden ser alternativas al extractivismo?, ¿qué se puede hacer para agregar otros eslabones en la economía, diversificando la producción?, ¿los recursos provenientes del extractivismo están contribuyendo realmente al desarrollo comunal y local?, ¿qué se puede hacer para ganar respeto a los derechos humanos en las actividades extractivas?, ¿cómo podrían las comunidades campesinas impulsar el Buen Vivir si están influenciadas por las actividades extractivas en la actualidad?, ¿cómo podría la educación contribuir al desarrollo de alternativas de transición, y qué mecanismos existen en la educación andina?, etc. (Herz, 2022b, p. 22).

Las transiciones no solo son necesarias, sino muy importantes. Las propuestas de alternativas de transición al modelo de desarrollo existente deben comprender los componentes económicos, culturales, ideológicos, entre otros. Lo correcto es pensar en alternativas de transición considerando a las personas, sus economías, sus ecosistemas, sus entornos; si no se hace esto, esas alternativas no les serán útiles, no las apoyarán. De ahí la tremenda importancia que tiene la ZZE y el ordenamiento territorial, que lamentablemente están entrampados políticamente en nuestro país (Alfaro, 2022b, p. 48).

Las formas de extractivismo popular hace más complejo pensar y diseñar las alternativas de transición al extractivismo (Hoetmer, 2022a, p. 2). Las propuestas de

transiciones requieren sustentarse en bases materiales y económicas convincentes. En especial, economías locales capaces de ofrecer alternativas a lo que estamos tratando de cambiar (Hoetmer, 2022a, p. 3).

El camino por transitar será largo:

“Entre la realidad actual del extractivismo depredador y un futuro enmarcado en “otro desarrollo” existe un amplio camino a recorrer. El recorrido es un proceso de transiciones, como de permanencias. No es posible instalar de la noche a la mañana un estilo de desarrollo postextractivista. Las razones son varias: Es necesario contar con un soporte político y social, y construirlo requiere cierto tiempo; diversos actores pueden mostrar resistencias y aperturas a los cambios que se proponen, y las opciones de estos cambian entre los países; las propuestas de cambios necesitan mayores elaboraciones, y eso implica oportunidades de ensayo y ajustes; finalmente, es muy importante ofrecer alternativas viables y que funcionen, lo que anima a otros actores sociales a sumarse a estos esfuerzos” (Gudynas, 2011b, p. 395).

No perdamos de vista de que no habrá soluciones al día siguiente:

“Hay que dejar sentado que no se puede superar el extractivismo de la noche a la mañana (...). Para lograrlo se requiere estrategias de transición que deben desplegarse mientras se sigan extrayendo –cada vez menos– los recursos naturales que de alguna manera son portadores de la *maldición de la abundancia* (...). La tarea no es extraer más recursos para obtener más ingresos que ayuden a superar el extractivismo, sino optimizar la extracción sin ocasionar más destrozos ambientales y sociales, incluso por medio de la reparación y restauración de los ecosistemas dañados (...). Hay que transitar de una civilización antropocéntrica a una civilización biocéntrica (...). Quizás no exista una causa mayor desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que luchar por los Derechos de la Naturaleza” (Acosta, 2016, pp. 307-308).

Las transiciones al postextractivismo son un tema central, pero para que sean sostenibles, sobre todo en un contexto de cambio climático, debe darse el reconocimiento y la incorporación de los conocimientos y sabidurías de las poblaciones de los territorios (Alfaro, 2022b, p. 49).

Las políticas de transición no serán viables sin las reformas políticas necesarias:

“No hay posibilidad de construir una apuesta diferente a la del centralismo primario exportador si no parte desde la sociedad y las elites subnacionales, y, a su vez, es claro

que ese cambio no es posible desde la sociedad y élites que comparten los valores hegemónicos que subyacen al actual estado de cosas.

Por ello, el reclamo de cambios en las políticas públicas se debe dar al mismo tiempo que se avanza en las transformaciones en la propia sociedad civil y de las élites subnacionales. Por eso mismo, la agenda de investigación desde la sociedad civil debe incluir a la sociedad civil como objeto permanente de reflexión” (Viale, Monge, *et al.*, 2017, p. 6).

“El futuro de las alternativas al extractivismo pasa por coaliciones de la sociedad, de las organizaciones de la gente, por la gobernanza, por el compromiso con las políticas públicas sobre la minería o en las acciones gubernamentales. Sin participación de la gente, no hay futuro” (Torres, 2022b, p. 21).

h) Escenarios del extractivismo a tomar en cuenta en la transición

Es necesario admitir que en el impulso de alternativas al desarrollo, algunas actividades extractivas seguirán desarrollándose. No se propone prohibir el aprovechamiento de los recursos naturales. Pero las actividades extractivas deberán ser distintas a las actuales. Conviene, por ello, distinguir tres tipos de escenarios de extractivismo, sobre los que se deberá tomar decisiones en el momento apropiado (Gudynas, 2011a, pp. 199-200)²²:

» El extractivismo depredador

Es el estilo de extractivismo actual, caracterizado por ser intensivo, con gran cobertura geográfica, de alto impacto social y ambiental, y dudosos beneficios para el desarrollo nacional. Está representado por los ejercicios clásicos de minería a cielo abierto con deficiente manejo de relaves, de explotación petrolera con contaminación en la Amazonía, o los monocultivos de exportación con abusos en el uso de agroquímicos. Generan economías de enclave, con fuerte presencia de empresas transnacionales, que externalizan los costos sociales y ambientales. Este es el extractivismo impulsado por la globalización, con altísimas ganancias para las empresas mineras y aceptado por los gobiernos de América Latina como forma de fortalecer sus economías.

22 Gudynas señala que las imágenes de extractivismo depredador y sensato, surgen de una intervención de Carlos Monge en un seminario de la RedGe y CLAES en Lima (2010).

» **El extractivismo sensato**

Sería aquel estilo en el que la minería y las explotaciones petroleras cumplen realmente con las exigencias sociales y que utiliza las mejores tecnologías disponibles para reducir los impactos ambientales. El Estado está presente haciendo cumplir las regulaciones y realizando controles efectivos y aplicando tributos adecuadas para captar una proporción justa de las ganancias. Las empresas hacen transparente la inversión y los flujos de capital y recrean la responsabilidad social. Existe una fuerte gobernanza en los sectores extractivos. Estas actividades extractivas siguen siendo parte de los estilos de desarrollo convencionales.

» **El extractivismo indispensable**

Es el estilo que corresponde a las alternativas al desarrollo, es decir, al postextractivismo, y debe basarse en otros marcos conceptuales. Las actividades extractivas estrictamente necesarias, redimensionadas, cumplen las condiciones sociales y ambientales, consumen menos materias y energía, con menor huella de carbono, y están directamente vinculadas a cadenas productivas nacionales y regionales. La orientación exportadora se reducirá y la producción extractiva se destinará a atender las demandas continentales, antes que globales.

i) Algunos ejes clave para la transición (Acosta, 2016, pp. 308-324)

- » Mayor control y mayor participación en las rentas de la naturaleza (revisión de contratos nocivos, reforma tributaria e impuestos a las sobreganancias, evaluar nacionalización de los RRNN y empresas estatales, políticas estructurales de largo plazo, fondos de ahorro y estabilización).
- » Cambios económicos (economía orientada por la eficiencia, solidaridad, inclusión económica e identidad) y políticos (fortaleciendo la institucionalidad representativa de las mayorías y la democracia participativa de abajo hacia arriba, para confrontar a los reacios al cambio: capital financiero, extractivista y la burocracia estatal, y como soporte de un nuevo imaginario de convivencia).
- » Hacia una transformación productiva (superar la baja productividad de los productores de servicios, con inversiones significativas procedentes de los excedentes de los sectores extractivistas y también de los sectores modernos

urbanos, en base a una adecuada política tributaria progresiva para quienes más ganan y tienen; calificar masivamente la mano de obra).

- » Configurar mercados internos (ante crecientes limitaciones del mercado externo y de los flujos financieros foráneos para financiar las actividades productivas debe incentivarse el ahorro interno, la inversión equilibrada y el desarrollo de las fuerzas productivas; los mercados internos deben procesar una nueva forma de inserción internacional, modificar los patrones de consumo doméstico y diversificar la cartera de exportaciones con valor agregado. Esto implica industrializar las materias primas y dar paso a encadenamientos productivos, especialmente entre pequeños y medianos productores, y basarse en la dotación de recursos internos y en tecnologías adecuadas, social y ambientalmente).
- » También debe considerarse la integración del sector exportador al resto de la economía, el impulso de una tecnología al servicio de las personas, la transición energética, las estrategias de inserción e integración internacional autónomas, etc.

j) Sobre el Buen Vivir y el Vivir Bien

En este marco, el impulso de los conceptos de “Buen Vivir” en Ecuador y del “Vivir Bien” en Bolivia son elementos de alternativas al extractivismo, en momentos de crisis profunda de los Estados y las sociedades, y que emergen en la primera década de siglo XXI cuando los movimientos indígenas y populares deciden ingresar a la política con sus valores, sus prácticas y sus visiones del mundo. Estos conceptos aparentemente son nuevos pero tienen larguísima historia. Buen Vivir o Vivir Bien pueden ser entendidos como “la vida del ser humano en equilibrio y armonía consigo mismo, las comunidades y la naturaleza”, que requiere de una nueva sociedad basada en la solidaridad y la reciprocidad, que garantice la diversidad y la justicia social, de los avances tecnológicos que sirvan a la humanidad, y de economías que se subordinen a los intereses de las personas. Estos conceptos no se plasmarán de la noche a la mañana; a pesar de haber sido constitucionalizados hace más de una década en Ecuador y Bolivia no se han alcanzado grandes logros (Acosta, 2022b, p. 17).

En el Ecuador, a los diez años de gobierno progresista impulsado por el Buen Vivir, se comenzó a vivir una regresión; el gobierno progresista entró en contradicciones con las organizaciones sociales en general y en el caso de la minería se desató la persecución política contra los defensores humanos contra el extractivismo (Torres, 2022, p. 21). En Bolivia el Vivir Bien ha estado en el discurso político los últimos quince

años del gobierno del MAS, pero en la pandemia y la crisis generada el Vivir Bien no ha sido uno de los temas centrales del gobierno. Su implementación es un fracaso, lo que se expresa en varios hechos: La economía se basa en el extractivismo, con grandes inversiones para aprovechar los precios de los mercados internacionales de los recursos naturales; en los últimos tres años, la minería ha pasado a ser la fuente principal de exportaciones, superando al gas; como parte de la judicialización de la política, se está criminalizando a los defensores de los derechos humanos en el extractivismo; y el panorama se complica con la cooptación y control de las organizaciones por el partido de gobierno, lo que les quita su carácter reivindicativo y de representación (Campanini, 2022b, pp. 19-20).

El Buen Vivir o el Vivir Bien pueden representar varios horizontes, contribuir a construir imaginarios, y ser construidos dentro y fuera del Estado, desde abajo, desde las comunidades, impulsando movimientos de resistencia.

Para que el Buen Vivir o Vivir Bien puedan abrir caminos de alternativas deben constituir una política en el sentido de decisiones de horizonte al futuro, más allá de una norma. Debe ampliarse la reflexión del Buen Vivir y del Vivir Bien a lo posible. Para ello es necesario sintonizar gobernanza con gobernabilidad, para que el BV y VB sean políticas nacionales (Torres, 2022b, p. 21).

k) Sobre la incidencia política

Un problema que debemos enfrentar en el Perú es que tenemos serias limitaciones para hacer incidencia, con un Estado al borde del colapso y la paralización, donde las leyes no se implementan, los presupuestos con los que cuenta no los ejecuta y las grandes decisiones que tiene tomar, no las toma. Estamos haciendo incidencia en un Estado que no está diseñado para generar cambios ni voluntad ni correlación de fuerzas para ello, y menos para diseñar estrategias de transición para el postextractivismo. ¿Entonces qué tipo de incidencia podemos hacer en este Estado? Para eso hay que hacer una autocrítica para saber qué debemos ajustar. La política se ha convertido en una suerte de teatro, pero no se tocan los temas de fondo. Estamos en una crisis política permanente que favorece a las economías ilegales e informales, pero también al extractivismo. En ese escenario, pensar en una transición necesita bases materiales y económicas convincentes, con economías locales que ofrezcan una alternativa a lo que se intenta cambiar (Hoetmer, 2022b, pp. 47-48). Para ello se puede tomar en cuenta las ideas siguientes:

- » Utilizar los espacios ya existentes para hacer incidencia.
- » En el corto plazo, resolver los problemas concretos de las personas para que vean que somos útiles.
- » Temas claves en estas zonas de extractivismo son los referidos a la salud (contaminación por metales pesados) y al agua (protección y acceso al agua).
- » Necesitamos generar nuevos horizontes de sentido.
- » Fortalecer las organizaciones de base, afirmando los mecanismos de autodefensa, contribuyendo a resolver los conflictos intracomunales e intercomunales.
- » Apuntar a la desmilitarización del territorio.
- » Revisar y ser más creativos en la incidencia política.
- » Observar los cambios que se vienen dando en las organizaciones sociales que se están expresando en nuevas formas.

El fortalecimiento de las organizaciones sociales no es fácil. Pero ya se viene haciendo de manera concreta:

“En el Perú, el ejemplo más claro es del pueblo Wampis, que han optado por un proceso que los han llamado el autogobierno wampis, que es el resultado del conflicto del Baguazo y básicamente trata de construir sus propios mecanismos de decidir sobre su territorio, de hacer su propia justicia comunitaria. Igual sucede con las rondas campesinas en el norte del país. Se trata de diferentes formas de decisión que los pueblos van adoptando en su territorio, que están enraizadas milenariamente en su territorio. Ése es un camino. El otro camino es escoger las políticas donde se puede hacer una diferencia a partir de la atención concreta a los pobladores de un territorio. Y lo último lo referido a la consulta, a pesar de que tendríamos una de las mejores normas sobre consulta previa, pero no se aplica. En este caso se debe hacer una incidencia tanto en el Estado como en la movilización, en la lucha que se debe realizar desde los pueblos” (Hoetmer, 2022b, pp. 50-51).

Es necesario evaluar los impactos de aquellas acciones de incidencia que lograron la aprobación de una ley. Por ejemplo, ¿qué ha ocurrido con la Ley de Consulta Previa? Lo cierto es que antes de la ley había más movilización y poder, que permitió “se pararan

seis proyectos mineros en el país”. Desde que se conquistó la ley, la consulta previa es un mero trámite burocrático que hace viable a los proyectos, salvo que la población luche intensamente para que las cosas se hagan de una mejor forma. De esto se desprende la necesidad de desarrollar capacidades organizativas en las comunidades campesinas para resolver sus conflictos internos y para caminar juntos dentro de estas contradicciones hacia otros objetivos (Hoetmer, 2022a, p. 4).

En las próximas elecciones regionales y locales, volver a los pactos de gobernabilidad sería un error. Ya sabemos que no se cumplieron y ahora nadie los va a cumplir, porque no existen partidos políticos. Es hora de buscar otras formas de compromiso. La política está en los medios de comunicación, en los titulares de los periódicos y en la televisión. Pero no tocan los problemas de fondo. Por ello, es fundamental revisar nuestras estrategias de comunicación para llegar al gran público, impulsando nuevas organizaciones, y construyendo nuevos imaginarios con las nuevas generaciones. Las organizaciones de los 80, hoy están desconectadas de sus bases. Si estamos en un momento en que son posibles algunas transformaciones, debe tenerse mucha claridad sobre cuáles son aquellos problemas concretos que debemos enfrentar en el corto plazo (Hoetmer, 2022a, p. 3).

2. PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y MEDIDAS DE TRANSICIÓN

Estas pueden ser parciales o completas. En este caso estaríamos ante un “programa máximo”, que no existe aún en el Perú.

Eduardo Gudynas señala que un programa de transición debería comprender, entre otras, las medidas siguientes (Gudynas, 2013, pp. 577-578):

- » Información sobre consulta previa (regulaciones para asegurar una verdadera consulta previa y derechos de participación ciudadana en las decisiones).
- » Derechos (de las personas, de las comunidades y de la naturaleza).
- » Política y democracia (profundizarla, luchar contra todo tipo de autoritarismo).
- » Ambiente (evaluaciones multidisciplinares, nuevos instrumentos para análisis de riesgos e incertidumbre, y proteger la naturaleza).

- » Economía (tributación justa, evitar la evasión en pago de impuestos).
- » Transformaciones productivas (potenciar la diversificación productiva, sobre todo la agricultura).
- » Comercio internacional (control en comercio de materias primas).
- » Integración continental (coordinar producción y consumo, gestión de recursos naturales).
- » Globalización (participar sin subordinarse a grupos de poder).
- » Gasto público (reordenar prioridades, apoyar reconversión productiva, eliminar subsidios a empresas).

Lo ideal es contar con una propuesta integral, pero mientras ello no ocurra, la agenda de medidas transicionales puede organizarse con las planteadas en el contexto, priorizando aquellas que corresponden al conjunto de actores interesados en que el presente y futuro de la minería se alinee con una visión estratégica compartida sobre ésta, al servicio del desarrollo sostenible del país.

Teniendo en cuenta la situación de la minería en los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), parte 1, las propuestas sobre gobernanza territorial y el marco introductorio de las políticas y medidas de transición, los aportes de numerosas fuentes secundarias y de los entrevistados a inicios del año en curso, así como lo presentado y discutido en el seminario regional andino de los días 9 y 10 de abril 2022, compartimos un listado amplio—aunque no completo—de políticas y medidas de transición al postextractivismo, que se vienen planteando para el Perú en las últimas dos décadas.

Lógicamente, hemos tratado de identificar aquellas propuestas más estrechamente vinculadas con las relativas al fortalecimiento de la gobernanza territorial y la reforma del sistema de gobernanza extractivista minera que, como sabemos, es centralizado, sectorializado, excluyente de gobiernos subnacionales y de las poblaciones originarias y otras asentadas en las zonas mineras, y altamente vulnerable por la volatilidad de los precios de los minerales en los mercados internacionales.

Los puntos específicos identificados en las propuestas que presentamos, son señalados en el listado del Anexo N.º 3.

Las propuestas principales que se vienen formulando por diversos actores comprometidos con la búsqueda de soluciones a los problemas generados por el extractivismo para el presente, y en perspectiva del corto, mediano y largo plazo, son las que siguen.

2.1 Establecer una política de Estado explícita sobre la minería

a) Una política de Estado coherente con la visión compartida sobre la minería

En el marco de la Visión de Minería al 2030 consensuada por RIMAY, debidamente contextualizada y enriquecida con la participación de actores que no pueden quedar fuera de la construcción de consensos²³, la Política Nacional Minera debe orientarse a fortalecer “una minería inclusiva, integrada social y territorialmente, ambientalmente sostenible, competitiva e innovadora, y que opere en el marco de buena gobernanza”²⁴ (RIMAY, 2019, pp. 1-2).

Por lo tanto, su resultado estratégico debe ser contribuir a construir un Estado capaz de asegurar una minería en armonía con los derechos fundamentales de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país mediante regulaciones continuas. Estas deben formularse buscando el adecuado equilibrio de intereses y objetivos de la nación, promoviendo la inversión privada (nacional e internacional), pero sin descuidar la protección de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales de las poblaciones (CDMS, 2020, p. 87-90).

b) Orientaciones clave

La Política Nacional Minera debe dar las pautas para la transformación de la riqueza minera en sostenibilidad del desarrollo de un país megadiverso, generar escenarios

23 La Red Muqui no suscribió esta visión por tres hechos: Por no haberse considerado la participación de las comunidades y poblaciones de las zonas afectadas por la minería; por mantenerse la dependencia de la economía nacional respecto a la minería y no ubicar a esta como parte de una propuesta de diversificación económica; y por no hacerse visible los problemas de criminalización de la protesta social, la situación de las poblaciones afectadas por su exposición a metales pesados, y haberse omitido la gran cuestión del ordenamiento territorial. Red Muqui (2019). Red Muqui no suscribió “Visión minera al 2030”. 26 de febrero. Fuente: <https://muqui.org/noticias/muqui-informa/red-muqui-no-suscribio-vision-mineria-al-2030-por-estar-en-desacuerdo-con-proceso-y-acu>

24 Esta propuesta de visión es un gran paso adelante, pero no debe considerarse acabada o intangible. Podría tener como valor agregado otros aportes, por ejemplo: promotora de la transición energética, marco de buena gobernanza descentralizada, factor importante de la diversificación productiva del desarrollo de un país pluridiverso como es el Perú.

de coexistencia y armonía entre los actores involucrados previniendo los conflictos sociales, contribuir a la valoración objetiva (sin exagerar ni minimizar) de los aportes de la minería a la economía nacional, e incorporar propuestas innovadoras para mejorar la regulación del sector minero, como por ejemplo, cobrar las regalías sobre el valor de la producción minera, lo que permitiría una contribución más estable. Asimismo, afirmar la distribución descentralizada de la renta minera, el pleno respeto de los derechos de los trabajadores mineros intensificando su contratación directa, y dejar abiertas las posibilidades para mejoras continuas y de reformas periódicas mediante el diálogo y consenso (OSC, 2020, pp. 1-3).

c) Responsabilidad de actores y elección de metodologías

Para formular la Política Nacional Minera debe aprovecharse a los actores ya identificados y la metodología ya validada para la toma de decisiones y acciones en torno a temas críticos, como la gestión de los recursos hídricos y el desarrollo de capacidades para la generación de soluciones innovadoras. La Política Nacional Minera debe convertirse en un instrumento de gestión que permita alcanzar estándares de desarrollo sostenible y de carácter obligatorio. Sobre la base de objetivos claros, se puede estandarizar normas, dinamizar procesos administrativos, etc. (BID, 2021, p. 35).

Por supuesto, deben participar también nuevos actores, como gobiernos subnacionales, comunidades campesinas y sus gremios, universidades y colegios profesionales.

d) Incorporar los aportes previos y presentes para el debate

La formulación de esta política pública debe basarse en los aportes de diversos estudios realizados y que se siguen realizando, por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, y también por organismos internacionales.

Sobre esto último, recientemente, en reunión del Comité de Asuntos Sociales de la SNMPE, el BM presentó el estudio “Evaluación integral de la gestión del sector minero en el Perú”, orientado a formular recomendaciones al MINEM para la prevención estructural de los conflictos sociales. Javier Aguilar, coordinador regional de industrias extractivas del BM señaló que:

“el marco de gestión centrado en la atracción de la inversión minera ha sido muy bueno los últimos 20 años, ya no es suficiente en el contexto actual del país.

Nosotros vemos la necesidad de un nuevo enfoque de la minería a través de una política pública, y si fuera posible, de una política de Estado. En la práctica, el Estado debe ser el primer interesado en que los recursos [minerales] se aprovechen y se exploten de manera adecuada.

El grueso de los proyectos mineros en la cartera del MINEM está en etapa de prefactibilidad, es decir, van a tomar varios años, seis o siete, en concretarse. El 91 % son *greenfield*, es decir, en zonas donde no se ha hecho minería anteriormente y será algo nuevo para la población. Por eso es vital contar con una política de Estado para su real aprovechamiento” (Desdeadentro, 2022, p. 1).

El estudio referido identifica que las áreas donde debe haber mejoras son: ralentización (lentitud) de los proyectos de exploración minera, falta de predictibilidad, baja credibilidad y confianza pública en las agencias gubernamentales involucradas en la certificación, permisos y fiscalización. Alejandro Vio Grossi, consultor del BM, declaró que las comunidades y regiones no perciben a los reguladores como independientes y que los estudios de impacto ambiental limitan y no establecen de una manera clara cómo los beneficios socioeconómicos de la minería pueden llegar a escala regional, más allá del área de influencia local (Desdeadentro, 2022, p. 1).

Finalmente, Paulo De Sa, otro consultor del BM, evidencia que no existe una política sectorial a largo plazo para aprovechar la industria minera como parte de un plan económico en el Perú, que la falta de espacios institucionalizados permanentes para el diálogo de las partes interesadas y la alta rotación de autoridades perjudica la calidad de este, no hay un diálogo preventivo. Expresó que las recomendaciones del estudio al MINEM, incluyen fomentar políticas de desarrollo territorial a través de planes regionales; crear un mecanismo de equidad interregional para las transferencias de canon, fondos de estabilización o ahorro; y un plan de diversificación, basado en la demanda actual y futura de la minería (Desdeadentro, 2022, p. 2).

Los expertos del BM agregaron que las empresas mineras pueden tener un impacto positivo a nivel local, pero que corresponde al Estado que el impacto tenga carácter regional, y para ello el Estado “no debería tener un rol de árbitro, sino de socio y líder de esos procesos; es decir, debería abordar la promoción de la minería como una acción para gestionar el desarrollo”. Concluyen en que los conflictos sociales en el sector minero, terminan siendo, en gran medida, demandas por servicios, y por ello sugieren establecer agencias de desarrollo que se encarguen de la ejecución de las medidas de desarrollo territorial integral, reuniendo capacidades públicas y privadas, pero para ello

se requiere de un marco normativo que posibilite esta forma de intervención. Y que la fiscalización se fortalezca sobre los proyectos mineros, pero que también se fiscalice las intervenciones gubernamentales para afirmar la responsabilidad compartida en el desarrollo territorial (Desdeadentro, 2022, p. 2).

e) Potenciar rol empresarial del Estado

Una adecuada política nacional minera pasa por potenciar el rol empresarial del Estado. En la región andina, Chile, Bolivia y Ecuador cuentan con empresas mineras estatales, pero Perú no. Esta prohibición ha sido establecida por la Constitución Política de 1993 que, mediante su artículo 60º, reduce al Estado a un rol empresarial subsidiario, directo o indirecto, es decir, cuando no existan suficientes empresas privadas para atender las necesidades de los consumidores, previa autorización por ley aprobada por el Congreso, y sólo en casos que exista un alto interés público.

Adicionalmente, el artículo 62º establece los contratos-ley, que dan garantías y otorgan protección a los beneficios que se otorgan a empresas de inversionistas extranjeros, contratos que no pueden ser modificados legislativamente.

Estos dos artículos constitucionales deben ser reformados. El primero no implica necesariamente estatizar toda la minería, sino crear una empresa líder que compita con las privadas y que demuestre que sí es posible una minería limpia, respetuosa de derechos de las comunidades, integrada al desarrollo territorial y que le dé valor agregado a parte del mineral extraído. El segundo, para eliminar privilegios. Además debe aprobarse la reforma constitucional para incorporar el reconocimiento de los derechos de la naturaleza.

Para crear, organizar y asegurar el mejor funcionamiento de una empresa minera estatal en Perú, es importante rescatar las lecciones dejadas por Minería Perú en las tres últimas décadas del siglo pasado, pero también tomar en cuenta las reflexiones y desafíos que plantea Rafael Poveda Bonilla en su importante investigación “La gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países andinos”, publicada por las Naciones Unidas:

“La conveniencia de la existencia de una empresa minera estatal (EME), debe ser analizada en el marco de las estrategias y políticas públicas de los sectores minero y productivo que se diseñen en cada uno de los países de la región. En este proceso se debe tener claro el objetivo final: la gestión sostenible de los recursos mineros,

minimizando los impactos ambientales y sociales, usando de forma eficiente las rentas, y fomentando la transformación de recursos y capital agotables en recursos infinitos y otras formas de capital perdurable: talento humano, innovación, capacidades tecnológicas e infraestructuras. Así, las empresas estatales deben ser concebidas como una herramienta para el cumplimiento de la política pública y no como un fin en sí mismo. De igual forma, en la implementación de políticas públicas vinculadas a las EME, se debe comprender las capacidades burocráticas, los actores y sus intereses, el marco institucional, y el entorno político de cada país, que establecen los límites de acción y que harán viable o no la creación, el desempeño y el cumplimiento de los fines de una empresa estatal.

Sin que existan recetas únicas a los problemas comunes de las empresas estatales, los resultados obtenidos en la estatal CODELCO²⁵ y la curva de aprendizaje de las demás EME pueden entregar una pista de los elementos que se deben considerar para mejorar el diseño de los modelos de gestión, control, supervisión, transparencia y acceso a la información. Entre ellos se tiene: una agencia de gobierno especializada que defina políticas y supervise la gestión empresarial; directorios designados con la mayor estabilidad e independencia de los ciclos políticos de gobierno, que dirijan y controlen la administración de la empresa; auditorías externas que evalúen los estados financieros elaborados y publicados de acuerdo con normas de contabilidad internacionales; participación en los mercados financieros nacionales e internacionales para la obtención de financiamiento que obligue a las empresas a cumplir con altos estándares de transparencia y acceso a la información; aplicación del régimen tributario general que no produzca distorsiones y permita una comparación con la industria; definición y aplicación de principios, criterios y reglas que regulen la separación de los roles del Estado (regulador del mercado versus propietario de empresas) y la discrecionalidad en la asignación de recursos fiscales y en la gestión presupuestaria de las empresas estatales a fin de garantizar eficiencia, transparencia, responsabilidades y debida diligencia en la gestión de estas empresas” (Poveda, 2022, p. 49).

f) Concertar un acuerdo nacional

Se requiere dar pasos para ordenar las cosas. La aprobación de una auténtica política de Estado sobre la minería y sus múltiples componentes no puede ser fruto del acuerdo del gobierno nacional y los empresarios mineros, eso sería repetir la tradición del centralismo extractivista minero. Si se quiere superar de verdad buena parte de los

25 En Chile, Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y Empresa Nacional Minera (ENAMI Promoción de la pequeña y mediana minería); en Bolivia, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB); en Ecuador, la ENAMI EP (encargada de proyectos exploratorios).

problemas que hoy enfrentan los territorios y varios actores como las comunidades, las regiones mineras, las empresas mineras, sus trabajadores y proveedores, y el país en general, se necesita un verdadero consenso nacional para las próximas décadas, en el marco de las visiones compartidas sobre la minería y sobre el país. De ese consenso nacional sobre la minería se viene hablando desde mucho tiempo atrás. Evidencia de ella son los “aportes al diseño de una nueva minería en el Perú” de De Echave y Monge, quienes en el contexto del país hace una década proponían 28 medidas distribuidas en cinco pilares, coherentes entre sí. En concreto, sostenían:

“La realización de las actividades mineras debe estar condicionada al respeto de cinco principios fundamentales: 1) el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental para asegurar el cuidado del medio ambiente, garantizando que las siguientes generaciones puedan disfrutar de los recursos naturales renovables que hoy tenemos a nuestra disposición; 2) la afirmación de los derechos de las poblaciones directamente involucradas de tener voz y voto en las decisiones sobre grandes proyectos mineros que impactan sobre sus territorios y sus vidas; 3) el fortalecimiento de la descentralización, con la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales para participar en la toma de decisiones sobre los grandes proyectos mineros que impactan sobre sus territorios; 4) el cuidado de la salud macroeconómica del país y la apuesta por el Buen Vivir; y 5) la transparencia y la rendición de cuentas” (De Echave y Monge, 2013, p. 633).

De Echave y Monge afirmaban que estas propuestas no buscaban negar el rol de la minería como parte de la matriz productiva del país, que no eran antimineras, que más bien eran propuestas provida, proagua, proambiente, proderechos, progente y pro buen vivir. Que por ello cuestionaban cualquier proyecto que dañe irreversiblemente el ambiente y que se intente imponer con violencia, y cualquier proyecto que no cuente con la adecuada evaluación previa y la correspondiente licencia social. Expresaban su interés de que esas medidas en torno a cinco pilares sean discutidas y enriquecidas mediante el diálogo alturado con el aporte de los movimientos sociales, autoridades locales y regionales, de los expertos independientes, de las empresas y por funcionarios del gobierno nacional. Y agregaban:

“En suma, creemos que sobre la base de un diálogo amplio y democrático se puede construir un verdadero acuerdo nacional para una gobernabilidad democrática sobre el rol que le compete a la minería en una propuesta de desarrollo para el país. Cualquier propuesta para una nueva actividad minera no puede ser elaborada entre cuatro paredes. En este, así como en otros temas, el país demanda transparencia, respeto y tolerancia” (De Echave y Monge, 2013, pp. 633-638).

Esos pilares, ajustados, ampliados y enriquecidos con nuevas medidas, en un contexto nuevo, podían ser la base de discusión del acuerdo nacional por la minería. Pero no se prestó la atención que merecían las propuestas.

De Echave, una década después, conocidos los resultados de las elecciones generales para el periodo 2021-2026 y tratando de explicar por qué Castillo ganó abrumadoramente en las regiones mineras, señaló que existe una agenda pendiente desde hace tres décadas que el país no ha tenido capacidad de identificar y atender, y que esta falta de respuesta es consecuencia en gran medida de la presión de diferentes grupos de interés, especialmente de los empresarios mineros, que se han opuesto a los cambios del modelo extractivista heredado desde los años 90. Relata cómo los empresarios mineros se opusieron, entre otras acciones, a los EIA, a la creación del MINAM y sus organismos adscritos OEFA y SENACE, a la creación del impuesto a las sobreganancias y la ley de regalías, a la norma para la lucha contra la elusión tributaria, argumentando siempre que se verían afectadas las inversiones y la competitividad del sector minero. Piensa que harían bien las empresas mineras en aceptar los necesarios aires reformistas que el país necesita, sobre todo en materia ambiental y tributaria. Es impostergable hablar de reformas; sin ellas se van a seguir reproduciendo los escenarios que hemos visto en las dos últimas décadas de continuos estallidos y permanente tensión social en los territorios y que los empresarios no entienden que las reformas son necesarias e incluso beneficiosas para ellos, y reitera:

“(…) se necesita un gran acuerdo nacional en torno a la minería, que permita identificar los equilibrios que faltan. El sector empresarial debe sacar las lecciones del pasado y aceptar los ajustes que se reclaman desde los territorios” (De Echave, 2021b, p. 1).

Podemos agregar otras opiniones desde el lado empresarial y del gobierno nacional, expresadas en el marco del conflicto en Las Bambas iniciado el 14 de abril. Luis Rivera, vicepresidente de Gold Fields Las Américas, ante el difícil contexto que atraviesa el sector minero con los conflictos sociales, señala que “urge un cambio, la necesidad de cambio ya está planteada en la realidad y que para ello se cuenta con la visión de minería al 2030”, concertada por el proyecto Rimay. Oscar Graham, ministro de Economía y Finanzas, sostiene que por su importancia hay que evitar que la actividad minera se paralice, dándole “las condiciones que mantengan un balance de los intereses y derechos” involucrados (RPP, 2022, p. 1).

Es obvio que mantener un balance de intereses y derechos, y canalizar los cambios necesarios, requiere de todo un acuerdo nacional.

2.2 Regular las actividades mineras

a) Prohibir los proyectos extractivos depredadores

Prohibir los proyectos de extractivismo depredador y encausar la paulatina independencia del país del modelo primario exportador (Gudynas, 2011a, pp. 199-200). De Echave, Monge y otros autores peruanos también sustentan esta regulación.

b) Continuar con las actividades extractivas sensatas e indispensables

La continuidad de actividades extractivas sensatas e indispensables que, además de sus aportes al desarrollo nacional sostenible, deben basarse en el sólido compromiso de prevención y reducción de impactos económicos, sociales, culturales, ambientales y otros, mediante el desarrollo de actividades que respeten las regulaciones nacionales y que apliquen creativamente el enfoque de “economía circular”, siguiendo la hoja de ruta que ha sido fijada por el Decreto Supremo N.º 003-2020-PRODUCE, formulado por PRODUCE y el MINAM.

Sobre la economía circular, Mariano Castro, viceministro de Gestión Ambiental, en el evento “Minería: Sostenibilidad, impacto económico y propuestas electorales”, señala que ella hace posible reducir la presión sobre el uso de recursos naturales a través de cambios en el modelo de producción y consumo, mejora la eficiencia en los procesos productivos, minimiza y valoriza los residuos sólidos y líquidos, y permite la reducción de la emisión de GEI, sin afectar el crecimiento económico. Explicó que “La apuesta por el modelo circular trae una serie de beneficios, los cuales están ligados a una industria como la minera. La mejora en la eficiencia de procesos y beneficios económicos es un claro ejemplo. Además, la oportunidad de tener presencia en los mercados internacionales y generar nuevos empleos, permiten contribuir al desarrollo del país”. Remarcó que la economía circular ya es parte de la Política Nacional de Competitividad (PNC) y que la minería y la economía circular tienen sinergias en sectores como industria, agricultura, pesquería y acuicultura, y que un ejemplo de ello es la recirculación del agua, cuya gestión hoy es más eficiente comparada con lo que ocurría hace tres décadas” (IIMP, 2021, p. 1).

Por su parte, el exviceministro de minería Rómulo Mucho (Tecnología Minera, 2022, pp. 1-2) señala que:

- » Este enfoque hace posible reducir la presión sobre el uso de recursos naturales a través de cambios en el modelo de producción y consumo, mejora la eficiencia en los procesos productivos, minimiza y valoriza los residuos sólidos y líquidos, y permite la reducción de la emisión de GEI, sin afectar el crecimiento económico.
- » La economía circular es una alternativa atractiva para redefinir el modelo económico de “*extraer, producir, eliminar*, que está llegando al límite de su capacidad física; por otro de *extraer, producir, reusar*, con énfasis en encontrar los beneficios para toda la sociedad. Esto plantea unos retos enormes en el uso de los recursos no renovables, pero también una oportunidad para ser más creativos e inteligentes, realizando mucha investigación. Entonces, el modelo circular debe crear un capital económico, natural y social, basado en tres principios: (1) Eliminar residuos y contaminación desde el diseño, (2) mantener productos y materiales en uso, y (3) regenerar sistemas naturales”.

De Echave afirmaba hace una década que lo ocurrido en el Perú con la minería calzaba bien con la definición de extractivismo depredador: expansión agresiva de la minería en sus diferentes etapas, actividades impuestas y por lo general excluyentes, pasivos ambientales a lo largo y ancho del territorio, vulneración de derechos de poblaciones enteras, desplazamientos forzados, conflictos, entre otros aspectos. Sostiene que en el Perú:

“pasar del extractivismo minero depredador a uno sensato implica varios retos. Uno de ellos es cómo construir nuevos equilibrios o indicadores de sostenibilidad en lo social, lo ambiental, lo económico; tomando también en cuenta aspectos culturales que proponen, por ejemplo, los pueblos indígenas. ¿Cómo se cubren los evidentes déficits de regulación pública que cada día son más notorios y que son reemplazados agresivamente por los mecanismos voluntarios o de autorregulación privada que implementan las propias empresas? ¿Cómo se superan las brechas de gobernabilidad?” (De Echave, 2011, p. 82).

Añadía que la evolución de la minería y la de los propios conflictos muestran serios problemas de gobernanza y la carencia de una institucionalidad adecuada que pueda regular eficientemente la actividad minera. En ese entonces, el conjunto de instituciones vinculadas a la gestión ambiental y de la minería no contaban con las capacidades ni con las herramientas para transformar los conflictos y convertirlos en oportunidades. Por ello, un primer desafío en una etapa de transición a un extractivismo sensato es que el Estado recupere presencia en las zonas de influencia de la actividad minera con una institucionalidad que tenga una real capacidad para manejar la dimensión

social y ambiental de los conflictos. Esto implica, por ejemplo, revisar el papel que han desempeñado diferentes dependencias estatales vinculadas con la problemática minera. El Estado no cumplía con sus funciones no solo por falta de voluntad política sino también por su propia debilidad, la carencia de competencias, capacidades y herramientas. El fortalecimiento de la gestión pública vinculada a la actividad minera era un aspecto determinante para la construcción de un nuevo escenario de gestión equilibrada e independiente. Es sólo de esta manera que los organismos del Estado peruano, encargados de la gestión minera, podrían recuperar la confianza de las poblaciones y apostar por una actuación neutral. (De Echave, 2011, p. 82).

Argumentaba que la transición a un extractivismo minero sensato implicaba quebrar el escenario de predominio de los mecanismos de autorregulación privada. Las empresas mineras hacían una cerrada defensa del marco legal vigente desde inicios de la década del noventa y planteaban la necesidad de mantener estables las reglas de juego para que se siga dando un clima favorable para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos. Además, sus propuestas se orientaban principalmente a crear mecanismos voluntarios de autorregulación, como los códigos de conducta y las prácticas de responsabilidad social empresarial, que buscaban definir criterios de comportamiento para el desarrollo de sus actividades en un entorno favorable. El desarrollo de estos mecanismos de autorregulación expresaban como mensaje central el reconocimiento de ciertas externalidades negativas como consecuencia de sus actividades, que podían ser controladas por las propias empresas sin la necesidad de crear nuevos instrumentos de regulación pública. Esto, definitivamente, planteaba un debate de fondo: autorregulación privada versus regulación pública. Quedaba claramente establecido que los denominados mecanismos voluntarios de las empresas no podían ser vistos como una alternativa a la regulación pública y a la necesaria participación y control social de los procesos (De Echave, 2011, pp. 82-83).

Hace una década, De Echave proponía como medios para fortalecer la gobernanza en un escenario de extractivismo minero sensato, los siguientes: El enfoque transectorial de la política ambiental a cargo de una autoridad nacional autónoma, no solo creíble sino capaz de cumplir eficiente y eficazmente rigurosos instrumentos de evaluación, supervisión, fiscalización, incluyendo la aprobación de los EIA de los proyectos mineros, trámite que obviamente no debía hacerse por el sector interesado en promoverlos; llevar a cabo evaluaciones territoriales básicas y previas a la entrega de concesiones; realizar con transparencia los procesos de consulta en los territorios con pueblos originarios; realizar programas de mitigación de la pobreza en las regiones y localidades en que van a intervenir los proyectos mineros y luego articularlos con los proyectos de las empresas mineras; mayor transparencia financiera de las empresas mineras; crear

una nueva institucionalidad para atender los conflictos sociales, no solo para recoger las quejas y registrarlas, sino sobre todo para gestionar los conflictos como oportunidades de transformación de los conflictos, es decir, como oportunidades de desarrollo (De Echave, 2011, pp. 84-87).

Al 2022, parte de esas propuestas se han realizado. Por ejemplo, hoy se cuenta con el MINAM, que debe ser fortalecido, pero buena parte de las otras propuestas siguen vigentes.

c) Erradicar la minería ilegal

De acuerdo con el Decreto Legislativo N.º 1105, los mineros ilegales son aquellos que no cumplen con los requerimientos administrativos, técnicos, sociales y ambientales necesarios que establece la ley o aquella actividad que se realiza en zonas prohibidas. En otras palabras, minería ilegal es aquella que utiliza equipos y maquinaria pesada que no corresponden a la condición de pequeña minería o minería artesanal, así como a las acciones que se realizan en espacios prohibidos, tales como las riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. Por otro lado, la minería informal es aquella que se realiza en zonas no prohibidas por personas organizadas en proceso de formalización.

Las causas de la minería ilegal son múltiples, destacando entre ellas la desatención del Estado peruano de la necesidad de regular dichas actividades; la falta de oportunidad laboral, situación que obliga a las personas a optar por formar parte de estas acciones ilícitas, y que para ellas significan una oportunidad simple de incrementar sus ingresos; y la corrupción dentro de los poderes del Estado desde la etapa de concesiones mineras a los involucrados. Las consecuencias son, sobre todo, ambientales, como la afectación del agua y suelos por derrames de minerales altamente tóxicos, los cuales también afectan el aire; además, se depreda sin control distintas áreas que albergan especies vegetales y animales, generando insostenibilidad de los territorios intervenidos, así como la violación de los derechos de las personas. Lamentablemente, la minería ilegal y la informal en el Perú van en aumento cada año y las acciones del Estado frente a ello no son suficientes, pues hay una falta de regulación legal y carencia de estrategias de abordaje. Tal aumento es reflejo de la inacción de las políticas contra la minería ilegal e informal (Clima de cambios, 2021, pp. 1-2).

Fiorella Fiestas, abogada integrante del equipo de la Fiscalía en materia ambiental hasta enero 2021, da cuenta de que en el marco de la Operación Mercurio en “La

Pampa”, ubicada en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata (RNTAMB) en Madre de Dios, se realizaron más de 700 operativos entre 2019 y diciembre 2020, recuperándose el 98 % de la zona, enfrentando la minería en el río y nuevos puntos de minería ilegal aurífera, y lográndose la expulsión de 25 mil mineros ilegales y personas vinculadas a delitos comunes. Sin embargo, ya en diciembre 2020, un reporte de Monitoreo y Deforestación en la Amazonia (MAAP) indicaba, tras el inicio de la Operación Mercurio, la existencia de 1100 hectáreas deforestadas por la minería ilegal aurífera y la aparición de seis nuevos puntos de minería ilegal: Pariamanu, La Pampa (2), Camanti, Chaspa (Puno) y Apaylón (Fiestas, 2021, pp. 3-4).

Sobre la Operación Mercurio no existió consenso en el Estado. Por ejemplo, el abogado Julio Guzmán, procurador público del MINAM, la cuestiona por no ser una intervención correcta, pues la simple represión no va a erradicar la minería ilegal, en vista de que esta “genera economías submarginales” de las que vive la población, ya que Madre de Dios “no produce nada”. Además, cuestiona el marco normativo de la formalización, señalando que esta no puede durar nueve años, lo que encubre la impunidad; máximo debería durar 24 meses (Fiestas, 2021, p. 5).

Lo lamentable es que un análisis realizado por el equipo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) a los planes de gobierno 2021-2026 de los candidatos a la presidencia de la República, evidenció la falta de propuestas en torno a la lucha contra la minería ilegal, particularmente sobre puntos sensibles como la certificación, la sobreposición de derechos, el replanteo de la estrategia de la Operación Mercurio, la remediación de los pasivos ambientales (en especial de las pozas mineras), etc. (Fiestas, 2021, p. 7).

Siete meses después de culminada la Operación Mercurio, el gobierno aprobó el “Plan Restauración”, mediante Decreto Supremo N.º 017-2021-MINAM, cuya finalidad es enfrentar la minería ilegal en la región Madre de Dios y los distritos de Camanti y Ayapata en las regiones de Cusco y Puno, y promover el desarrollo sostenible en dichas localidades. Este plan se orienta a dar continuidad y consolidación de las acciones frente a la minería ilegal en la región Madre de Dios iniciadas en el año 2019, y prevé el ajuste de estrategias frente a las nuevas coyunturas derivadas de la emergencia de la pandemia de la Covid-19. Además, actualiza y amplía el alcance de las medidas estatales e incluye a los distritos de Camanti (Cusco) y Ayapata (Puno), respondiendo a aspectos clave en la lucha contra la citada actividad ilícita, así como la contención del denominado “efecto globo”. También incorpora como una línea de acción prioritaria, la protección de los defensores de los derechos humanos, en particular los defensores ambientales. Además, busca avanzar hacia un ordenamiento de los espacios donde la

actividad minera se realiza y aquellos donde es posible efectuar la explotación minera, asegurando su convivencia sostenible con otras actividades productivas de importancia regional, como el manejo forestal; y, de otro lado, contribuyendo a optimizar la formalización. En esa línea, se prioriza las acciones para la restauración de las áreas impactadas por la minería ilegal, la promoción y el fortalecimiento de las actividades productivas y el control sobre el comercio de mercurio, entre otros aspectos. El Plan fue resultado de una intensa coordinación y articulación intersectorial intergubernamental (MINAM, 2021, pp. 1-2).

Sobre la base de los problemas identificados, el Estado deberá fortalecer el proceso de implementación de un plan integral para la erradicación de la minería ilegal y sus impactos en la afectación de derechos humanos y el ambiente (RIMAY, 2019, p. 2). Ordenar y reducir la pequeña minería y minería artesanal ilegales, y garantizar el pleno respeto de los derechos de las comunidades, luchar contra la corrupción, y priorizar la atención de los graves impactos ambientales, sociales y otros que está generando (Muqui, 2021a, pp. 23-24.). Las interdicciones son necesarias pero insuficientes; se requiere mayores acciones en el control de la comercialización del oro y sus insumos, fortalecer el trabajo de inteligencia de la PNP y las instituciones administradoras de justicia, tributación e inteligencia financiera, y definir el trabajo conjunto con otros Estados (CDMS, 2020, pp. 89-90).

Es necesario prever los impactos sociales de la erradicación de la minería ilegal. Si bien por los graves impactos territoriales, ambientales, sociales y su asociación frecuente con el crimen organizado, se justifica la erradicación de la minería ilegal, es necesario acompañar esta intervención con alternativas de generación de empleo para ofrecer una oportunidad de ingresos a miles de personas que trabajan en esta actividad. Debe evitarse que “el remedio sea peor que la enfermedad” pues podría convertirse en un serio conflicto social y político.

d) Formalizar la minería informal

Minería informal es la actividad minera que es ejercida con equipo y maquinaria que no corresponde a los estándares o que no cumple con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales de ley, en zonas no prohibidas para la actividad minera y realizada por mineros que no son legales, pero han iniciado un proceso de formalización cumpliendo con las distintas etapas establecidas por el Estado. La meta de este tipo de minería es la formalización cumpliendo las reglas establecidas. Esta minería, que afecta a las comunidades y pueblos originarios, los territorios y el ambiente, sigue

creciendo sin ningún tipo de fiscalización del Estado. El objetivo urgente es fortalecer su formalización mediante adecuadas y consistentes intervenciones estatales (Muqui, 2021a, pp. 23-24).

Se debe establecer una política nacional para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, que alinee el trabajo de las diversas entidades en torno a metas claras de corto, mediano y largo plazo, con pleno respeto del territorio, el ambiente y los derechos humanos. Esta política nacional debe comprender la totalidad de la cadena de valor y no solamente la producción, sino también la comercialización y trazabilidad del mineral, y la protección de los derechos humanos (CDMS, 2020, pp. 87-90).

La formalización debe hacerse sobre la base de un nuevo esquema de licencias y permisos, y prácticas ambientales y sociales, fortalecer la fiscalización, así como la integración e interoperabilidad de información entre las diferentes agencias gubernamentales que intervienen en el combate de la minería ilegal; adicionalmente, hay que establecer incentivos, equipar y desarrollar las capacidades para que cumplan con sus competencias (Banco Mundial, 2021, p. 29).

e) Fomentar el valor agregado

Industrializar los minerales, promoviendo los clústeres y eslabonamientos en los territorios (RIMAY, 2019, p. 2). Adicionalmente, como lo propone Carlos Villachica, consultor internacional, es posible dar valor agregado a los minerales, industrializándolos para el consumo interno y con fines de exportación, previa construcción de refinerías en los lugares apropiados para evitar impactos ambientales (IIMP, 2020, p. 2).

Considerar en este punto la reforma de la estructura orgánica del Ministerio de Energía y Minas, para incorporar el Viceministerio de Metalurgia, para que se encargue precisamente de las políticas y de la promoción del desarrollo del valor agregado a una parte significativa de los minerales que se extraen de los territorios peruanos. Para este efecto debe establecerse un plan estratégico de desarrollo metalúrgico en el Perú.

2.3 Innovaciones tecnológicas

Es fundamental la incorporación e innovación para mejorar los procedimientos y la productividad, la seguridad de las operaciones y la protección del ambiente, así como el uso racional de los recursos naturales como el agua continental (Cardozo, 2021; Esan, 2018; Komatsu, 2021; Martínez, 2019; Morris, 2019; Neisser, 2021; Villalobos, 2021).

a) Usar sistemas digitales

Uso de sistemas digitales para captar información y reducir vulnerabilidades, y automatización para operaciones remotas con el fin de mejorar los procedimientos de perforación, extracción y transporte, ahorrando costos operativos y situaciones peligrosas, así como para aumentar la productividad (Minería 4.0).

b) Usar nuevas técnicas para extracción de minerales

Uso de nuevas técnicas para poner fin a formas tradicionales de extraer minerales de rocas duras, siendo una de estas innovaciones alentadoras la llamada “técnica de lixiviación electrocinética *in situ*” (Ek-ISL), que permitiría el transporte de metales cargados eléctricamente, como el cobre, a través de las rocas, mediante un proceso de electromigración.

c) Usar prendas tecnológicas

Fabricación de prendas tecnológicas para mejorar el clima laboral y elevar la satisfacción de los trabajadores mineros, con posibilidad de medir los niveles de fatiga y de estrés, para prevenir accidentes de trabajo. Innovaciones para fortalecer la seguridad minera, midiendo los riesgos de explosividad de los polvos de carbón y del polvo de roca para detectar la presencia de gas metano, y automatización de procesos para alejar a los trabajadores de zonas de peligro y reducir las tasas de mortalidad.

d) Acelerar la transición energética

Los acuerdos ambientales y una conciencia ambiental más global sobre el valor de los recursos naturales, seguirán presionando las innovaciones tecnológicas de la minería a favor de la sostenibilidad ambiental.

En esta perspectiva se acelerará la transición energética para reemplazar los combustibles fósiles por energías renovables (solar o eólica), lo que ahorra costos y reduce la emisión de gases de efecto invernadero. Difusión de la electromovilidad.

Con relación a este importante tema, la SNMPE, en la novena edición del concurso sobre innovación tecnológica, premió a nueve empresas y una universidad. Entre las empresas premiadas estuvieron Las Bambas por su “Programa de transformación digital Las Bambas”; All Energy Perú por su proyecto “Funcionamiento de camiones mineros con Bio GNL”; Ecobuildtec, por su proyecto “ECKO I – Vivienda de rápido armado, confort térmico, sostenible, ecoamigable y embalaje compacto”; y la Pontificia Universidad Católica del Perú y Compañía Minera Poderosa, nominadas por su “Evaluación técnica del aprovechamiento de relaves auríferos como materiales de construcción prefabricados mediante geopolímeros”. El presidente de la SNMPE, Raúl Jacob, manifestó que:

“actualmente la innovación tecnológica está presente en todo el ciclo de producción de las operaciones minero-energéticas y cada vez adquiere mayor relevancia y protagonismo en la toma de decisiones de las empresas. La automatización de las operaciones minero-energéticas, la transformación digital, la bioseguridad, ya son parte de la cotidianidad en nuestra industria y son impulsadas desde las propias directivas de las organizaciones”, expresó al inaugurar la ceremonia de premiación, realizada el 3 de marzo en formato virtual (Minergy Connect, 2022, pp. 1-2).

Varias empresas mineras tienen previsto incorporar el uso de hidrógeno verde o hidrógeno renovable (producido por electrólisis del agua) no contaminante para reemplazar el uso de combustibles fósiles en sus flotas de grandes camiones. El hidrógeno verde es una de las grandes esperanzas para descarbonizar el transporte de minerales, contribuyendo a que la minería cumpla sus compromisos en la lucha contra el cambio climático.

e) Desalinizar el agua de mar

Para economizar el uso de la escasa agua dulce en tiempos de cambio climático, las empresas mineras enfrentan el desafío de desalinizar el agua de mar.

Es conveniente precisar que la utilización de agua de mar en las minas en Perú no llega siquiera a 3 %; sin embargo, esta tecnología podría ayudar a reducir la conflictividad social en torno al consumo de agua que enfrentan varios proyectos mineros. Al respecto, Aníbal Díaz del grupo inglés ERM, afirma que en Perú hay un espacio importante

para el uso de esta tecnología, que puede asegurar el abastecimiento de agua independientemente, con la ventaja de que el país cuenta con energías renovables, como la solar y la eólica, en las zonas costeras. En Perú operaban dos proyectos mineros con agua de mar: Fosfatos de Bayoyar en Piura y Cerro Lindo en Chincha. Se esperaba que para 2021 entre en operación Mina Justa, en Ica. Adicionalmente, dos proyectos mineros en cartera, que contaban con el instrumento de gestión ambiental aprobado, habían propuesto el empleo de agua de mar en sus procesos: Tía María en Arequipa, de Southern Perú Copper, y Pampa del Pongo, en Caravelí, Arequipa, de Jinzhao (BNAmerica, en 2020, p. 1).

Muy distinto es el panorama en Chile, que cuenta ya con 11 proyectos, 8 de desalinizadoras y 3 de sistemas de impulsión de agua de mar (uso directo del agua sin desalinización). A ello se suman 15 iniciativas más. Con la proyección de que hacia el 2031, el consumo de agua por las mineras será en un 53 % de agua continental y 47 % de agua desalinizada. Hacia 2031, la región de Antofagasta liderará la cantidad de plantas desaladoras en el país, las que abastecerán el 66 % del consumo de la industria del cobre en esa región. Le seguirán Atacama, con un consumo de 16 %; Tarapacá, con el 14 %, y Coquimbo, con un 4 % de su consumo de agua proveniente del mar (Mining Press y Enernews, 2021, p. 1).

2.4 Diversificación productiva, con valor agregado

a) Transiciones necesarias (Monge, 2014, p. 277)

Estas transiciones demandan reformas profundas:

- » De sectores de actividades extractivas para evitar la dependencia e impactos negativos, al uso sostenible de los RNR, apostando por la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo y otros.
- » De actores, pasando de pequeños grupos de grandes empresarios a decenas de miles de agricultores, pescadores, etc., democratizando la participación en la economía.
- » De mercados, priorizando los mercados internos para atender las necesidades de la población.

En términos objetivos, hasta ahora la promoción de los proyectos extractivos mineros no ha sido acompañada del fomento de la diversificación de otros sectores productivos. Esto es consecuencia de la estructura extractivista centralizada que excluye a los gobiernos subnacionales y a las poblaciones de los territorios mineros de las grandes decisiones de las actividades mineras, como es la otorgación de derechos, licencias, participación en los planes, asignación y fiscalización de las rentas mineras, etc.; pero también de la insostenibilidad de la economía nacional por la volatilidad de los precios o las proyecciones de agotamiento de las reservas de los recursos minerales (De la Puente, 2019, p. 1).

Mientras prevalezca el modelo extractivista centralizado y la exclusión de gobiernos y poblaciones subnacionales, subsistirá el divorcio entre actividades mineras y actividades de diversificación productiva. Solo en la medida en que las actividades extractivas se articulen y complementen con la diversificación productiva, será posible construir una visión de desarrollo que facilite “el aprovechamiento de la renta extractiva con un sentido transformador, superando la dependencia y apostando por la convivencia sostenible”. Pero ello requiere de una visión planificadora del uso del territorio, buscando la armonía entre zonas con actividades mineras, otras actividades extractivas, zonas campesinas, áreas de conservación, etc. La diversificación productiva es un gran esfuerzo y necesita, además de las rentas extractivas, de otras fuentes de recursos, así como de la incorporación de otros agentes económicos y políticos. Es decir, la diversificación productiva debe ser participativa (De la Puente, 2019, p. 2).

Sin perjuicio de que las empresas mineras fomenten la diversificación productiva en función de sus demandas operativas, es decir, proveedores diversos, es fundamental que en el marco del desarrollo territorial contribuyan a la diversificación productiva basada en el uso sostenible de los recursos naturales renovables.

Ejes de la diversificación productiva pueden ser la agroindustria, la ganadería, la piscicultura, además del turismo sostenible, las artesanías, etc. Todo esto debe estar articulado en un plan nacional que actualice y cohesione las diversas iniciativas sobre diversificación productiva en los diferentes territorios del país.

b) La minería y diversificación productiva

b.1) La minería y su capacidad de estimular la diversificación

Roberto Maldonado, primer vicepresidente IIMP, sostiene que “es enorme la capacidad de la industria minera para estimular la diversificación productiva e impulsar otros

sectores económicos”. Pone como ejemplo al sector metalmeccánico, no sólo vinculado al crecimiento y desarrollo de la minería, sino también al fomento de la industria en el Perú. Un indicador de este desarrollo es que las exportaciones metalmeccánicas han pasado de \$ 97 millones en el 2000 a más de \$ 550 millones en 2019. Las principales líneas de producción y exportación de esta industria son la construcción de campamentos mineros, plantas de procesamiento, celdas de flotación, agitadores mineros y transformadores de potencia. También se han especializado en molinos de bolas de acero para procesamiento de minerales, tableros eléctricos y una serie de productos que hoy en día demanda la alta y competitiva industria minera. Es gracias a este impulso de la metalmeccánica en el país, que en la actualidad ya cuentan con una hoja de ruta tecnológica para proveedores mineros, una importante iniciativa pública liderada por Produce con el apoyo del BID (Maldonado, 2021, pp. 1-2).

b.2) La minería necesita de la diversificación productiva

Sobre las posibilidades de que la minería contribuya con la diversificación productiva, el exministro de la Producción, Piero Chezzi, sostiene que el sector minero peruano necesita de la diversificación productiva territorial para que la generación de empleo y la reducción de brechas productivas en las zonas de influencia minera mejoren y no recaigan solo en esta importante actividad económica, que será clave para la reactivación económica. Agrega:

“Para generar suficiente empleo en las regiones de influencia minera se requiere otros sectores que puedan generar de manera sostenible buenos empleos, además de la minería. Que se potencien con la minería en términos de los recursos, pero que no necesariamente tienen que ser parte de la cadena minera (...). La diversificación productiva territorial significa que otras cadenas productivas se dinamicen y que se inserten dentro de estas a las mypes. Se requiere por ello un conjunto de políticas públicas a nivel territorial para hacer que más mypes se inserten y ejercer influencia” (IIMP, 2021, p. 1).

Por su parte, Roque Benavides, expresidente de la SNMPE, sostiene que para promover rápidamente la articulación entre el sector público y privado, las universidades nacionales deberían cumplir un rol fundamental: “Yo creo que la integración entre la industria, la universidad nacional y el Estado debería conformar esa triple hélice de la que tanto se habla” (IIMP, 2021, p. 2).

b.3) La diversificación en función de otras necesidades del país

Consideramos que en tanto se construyan compromisos claros como parte de una nueva visión de la minería y el desarrollo nacional, la diversificación sí puede ser posible. Para esto sería necesario fortalecer políticas nacionales de desarrollo industrial y de la artesanía, y aprovechar potencialidades para el turismo cultural, de aventura y vivencial. Es fundamental que se piense en diversificación productiva no solo en función de las demandas de la minería, sino de otros sectores y de la población.

c) Minería y agricultura

Esta relación la trataremos con amplitud, por la importancia del tema en nuestro país y por las miradas y evidencias contradictorias que existen.

Teóricamente, la agricultura familiar y agroecológica, comunera, cooperativa y otras, podrían ser potenciadas en las zonas de influencia minera en la perspectiva de la Política General de Gobierno 2021-2026 (D. S. N.º 164-2021-PCM) y Segunda Reforma Agraria. (D. S. N.º 022-2021-MIDAGRI). Se orientarían a mejorar los ingresos y calidad de vida de los productores, promoviendo acciones con enfoque territorial y multisectorial, impulsando la transformación productiva con valor agregado de los territorios rurales, a través del Plan Nacional de Competitividad Agroindustrial.

Pero la debilidad política con que se viene impulsando esta reforma y los errores de gestión, ponen en duda esta posibilidad.

La cuestión de fondo es: ¿La minería y la agricultura son compatibles? Este es un tema importante y de gran controversia. Compartimos en este punto algunas aproximaciones para el debate y búsqueda de consensos.

c.1) Pueden convivir

Rómulo Mucho, el 2015, opinó que el proyecto minero de Tía María de Southern Perú en el valle de Tambo, Arequipa, era viable, pues se comprometía a cumplir estándares ambientales internacionales. Reconoció, sin embargo, una gran desconfianza en la minería, según él, por el escaso impacto del canon y por los casos de contaminación generados por algunas empresas (Belling, 2015, p. 1). Entrevistado en Trujillo el año 2017, con motivo de la presentación de su libro “Perú, país agrominero”, sostuvo que

la minería y la agricultura coexisten y afirma que desde la época de la Colonia, en la sierra de Lima se han ubicado una gran cantidad de minas, de las cuales muchas continúan operando, y que el valle del Rímac es, hasta ahora, una muestra de cómo la minería y el agro coexisten durante siglos. Mucho considera que la desaparición de zonas agrícolas en Lima no se debe a la minería, sino a su crecimiento urbano sin planificación. Agrega:

“Estas dos actividades han coexistido y complementado desde que el hombre apareció sobre la faz de la tierra. El enfrentamiento que se pretende alimentar entre estas dos actividades carece de fundamento técnico. Tomar al recurso hídrico o, en general, al cuidado del medio ambiente como una bandera de lucha antiminera es un acto irresponsable e inaceptable.

¿Un ejemplo de convivencia entre minería y agro? Sin ir muy lejos, en el valle del Copiapó en la región Atacama de Chile, el desierto más seco del mundo, en donde no se desperdicia ni una gota de agua. Allí el valle coexiste con la mina Candelaria, que está en la cabecera; desde allí Chile exporta uvas al mundo” (Trujillando, 2017, pp. 1-2).

Mucho afirma que no hay región de nuestro territorio en la que se pueda decir que la minería haya perjudicado a la actividad agrícola²⁶. Que el agro debe ser una actividad prioritaria para todos los gobiernos, que es importante por la producción de alimentos para el consumo nacional e internacional. Los gobiernos deben establecer políticas públicas destinadas a que los ingresos generados por la minería se utilicen, directamente, para apoyar el agro y la educación, con especial incidencia en las áreas de influencia de las operaciones mineras (Trujillando, 2017, p. 2).

La ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz, reiteró que la minería responsable y la agricultura pueden convivir a fin de aprovechar los recursos naturales que tiene el país para salir de la pobreza. Se trata de una convivencia posible, siendo necesario, para que ella sea fructífera, la conservación de los ecosistemas (Andina, 2019, p. 1).

26 Sobre esta afirmación de Mucho debe aclararse lo siguiente. Entre otros, se tiene la evidencia de dos casos vinculados con la gran minería. Están comprobados los daños ocasionados por los gases sulfurosos (dióxido de azufre) de la fundición de Southern Perú en el valle de Ilo (Moquegua) desde inicio de sus operaciones en la década de 1960, lo que motivó que el gobierno nacional emita la R.S. N.º 95-A-25.04.1960, conformando una comisión técnica que recomienda se proceda a valorizar los daños y se determinen las indemnizaciones consiguientes a los agricultores de olivo. Este fue el inicio de un largo proceso, que seis décadas después no ha culminado. Otro caso, más complejo y grave, fue el provocado por la fundición polimetálica de la Cerro de Pasco en La Oroya, desde inicios de la década de 1920, con contaminación por gases de dióxido de azufre (quemaba los pastos naturales), anhídrido arsenioso y compuestos de plomo, afectando las propiedades y cultivos de las comunidades campesinas y de los hacendados de la sierra central, y matando miles de unidades de ganado ovino (Informe sobre los humos de La Oroya, publicado en 1926 por el Cuerpo de Ingenieros de Minas y Aguas).

Mucho, ya en su condición de presidente de AGROMIN, afirmó en 2020 que “la minería y la agricultura son los dos motores principales en el desarrollo del país”, que podemos decir “somos un país minero”, pero también “somos un país rico en agricultura”. Demandó que se “aliente con acciones efectivas la simbiosis que existe entre la minería y la agricultura, pues se ha demostrado que son actividades que pueden convivir juntas en su desarrollo”. Relató que existen experiencias de trabajos de la minería con las comunidades, potenciando la ganadería altoandina para desarrollar un mayor nivel de fibras de alpaca para la exportación, y que esto podría ser una meta que todos los proyectos mineros deberían incorporar en la línea del tiempo de sus carteras de proyectos (Belling, 2020a, pp. 1-2).

La opinión de no pocos de los empresarios mineros va en el mismo sentido. Al respecto, Roque Benavides, representante de la compañía de Minas Buenaventura, considera que en muchos casos de conflictos generados, lo correcto no es decir “agua sí, mina no”, “agricultura sí, minería no”, sino “agua sí, mina también”; “agricultura sí, minería también”. Esto es lo que afirmó al intervenir en el evento “Desafíos y soluciones ambientales para la industria minera”, organizado por la Cámara de Comercio Canadá Perú. Cree que la minería responsable, que cuida el ambiente y que respeta a las comunidades, puede contribuir al desarrollo de la agricultura en el país, sobre todo en épocas de crisis, como la de la pandemia. Y que para ello es necesario rescatar el criterio de responsabilidad social compartida para el manejo de cuencas, puesto que en el Perú no se aprovecha eficientemente el agua y menos su acopio, y que urge tener un manejo de cuenca que permita retener las aguas en las partes altas de nuestro territorio a través de reservorios y darles un uso racional en las épocas secas. Resalta que Buenaventura postula el lema “agua primero, mina después”, bajo cuyo marco desarrollan los diversos aspectos vinculados con la gestión del agua, incluyendo el tratamiento de las aguas industriales que utilizan en sus operaciones. Benavides indica que para Buenaventura, la minería y la agricultura pueden convivir, al igual que la minería y las poblaciones de su entorno. A eso le denomina ‘la hermandad del agua’, que permite poder justificar una serie de inversiones en importantes obras” (Belling, 2020b, pp. 1-2).

c.2) Difícil convivencia

Las opiniones de Mucho y Benavides contrastan con las opiniones de algunos expertos, redes y estudios.

c.2.1) La minería no fomenta el desarrollo rural

Carlos Monge, del Natural Resources Governance Institute, entrevistado por Ricardo Marapi, declaraba hace una década que la gran minería no podía ser una palanca del desarrollo rural porque generaba tres problemas: Primero, compite por la tierra y sobre todo por el agua con las poblaciones aparceras, campesinas, comuneras; en algunos casos destruye fuentes de agua al hacer tajo abierto en las praderas altoandinas o devuelve aguas contaminadas o relaves. Segundo, la minería genera poco empleo directo y no puede, por ejemplo, reconvertir a 600 mil pobladores de Cajamarca en trabajadores mineros. No hay manera, la minería grande y formal es intensiva en capital, que requiere mano de obra calificada, que no puede ser provista por las poblaciones locales. En tercer lugar, la gran minería tiende a no abastecerse de los agentes económicos locales, es decir, tiene poco contenido local, porque hasta la comida la traen de afuera. El Estado no tiene ninguna política para promocionar que las empresas mineras compren en los mercados locales (Marapi, 2013, p. 3).

Sobre si se necesitaba de la gran minería para fomentar el desarrollo rural, Monge sostiene que la minería, *per se*, no genera ningún tipo de desarrollo rural, incluso en algunos casos lo perjudica. Señala como ejemplo que varias investigaciones concluyen que la renta minera se traduce en un mayor presupuesto municipal a través del canon, y que el alcalde –desesperado por gastar y con el afán de hacerse reelegir– paga jornales tres o cuatro veces más altos de los que paga la agricultura. Entonces se producen problemas por falta de competitividad de la agricultura porque se ha distorsionado el mercado de mano de obra por la vía de la obra municipal en la infraestructura. Añade:

“En primer lugar, la minería no se propone hacer desarrollo rural. La minería podrá manejar un concepto de responsabilidad social corporativa y preocuparse por el bienestar social de su entorno –en algunos casos más y en otros menos–, pero su objetivo fundamental no es el desarrollo rural. En segundo lugar, no hay ninguna política pública que busque una mejor articulación de la minería con su entorno rural” (Marapi, 2013, p. 5).

c.2.2) Impactos de minería en la producción agropecuaria: Un estudio de 2014

Del Pozo y Paucarmayta realizaron el 2014 un estudio orientado al objetivo de estimar empíricamente el impacto de la minería en la producción agropecuaria de los hogares rurales en el Perú, y determinar si tales impactos se transmiten a través de cambios en el uso de la tierra y/o cambios en la oferta laboral agropecuaria. Para estimar relaciones causales entre minería y agricultura, formularon una estrategia de identificación para comparar indicadores de producción agropecuaria en áreas de influencia minera respecto de otras áreas comparables en las cuales no se desarrollan tales actividades extractivas, antes y después del *boom* minero. El estudio asumió que la localización de las minas en determinados distritos –distritos mineros– es explicada por factores exógenos y que a partir de 2005 se habría generado un auge minero que motivó el crecimiento de la exploración y explotación minera en el Perú, explicado por el incremento de las cotizaciones internacionales de minerales (Del Pozo y Paucarmayta, 2015, p. 85).

Este estudio, basado en una muestra de 18 041 encuestas de hogares rurales (ENAHO) entre 2001 y 2010, compara hogares rurales expuestos a la minería respecto a hogares rurales no expuestos, antes y después del auge minero, iniciado el 2005. Los resultados más importantes del estudio fueron los que siguen y que reproducimos textualmente por su trascendencia (Del Pozo y Paucarmayta, 2015, pp. 85-86):

- » Se ha encontrado evidencia que sugiere, para el caso peruano, que minería y agricultura son actividades económicas excluyentes entre sí dentro de un mismo espacio territorial. Los resultados empíricos sugieren que los hogares rurales más expuestos a la minería (hogares en distritos mineros) tienen en promedio menores niveles de producción agrícola y de acumulación de animales mayores, siendo este último impacto el de mayor significancia estadística. En particular, los hogares rurales en distritos mineros tienen un volumen de producción agrícola (anual per cápita) menor, entre 12 % y 25 %, respecto de hogares rurales en distritos no mineros desde que se inicia el *boom* minero en 2005. Por su parte, los hogares rurales en distritos mineros tienen en promedio entre 20 % y 32 % menos unidades de ganado mayor (vacuno, ovino, porcino, camélido) respecto de hogares rurales en distritos no mineros, después del *boom* minero.
- » Se encuentra también evidencia de *efectos indirectos* significativos de la minería en la producción agropecuaria de hogares rurales localizados en distritos próximos a los distritos mineros. En proximidad administrativa (distritos productores y distritos en provincia productora), los hogares ubicados en

distritos en provincia productora tienen un volumen de producción agrícola (anual per cápita) menor en 17 % respecto de hogares en distritos de control (no mineros). En proximidad geográfica (distritos productores y distritos vecinos), los hogares rurales ubicados en distritos vecinos directos (comparten límites con distritos mineros) tienen un volumen de producción agrícola menor en 6 % respecto de los hogares de control (no mineros). Los hogares en distritos vecinos directos tienen una acumulación pecuaria menor en 20 % respecto de hogares en distritos de control.

- » La evidencia empírica obtenida sugiere que la magnitud del potencial impacto negativo de la minería sobre la agricultura, principalmente en la producción pecuaria, es mayor en los percentiles más altos de producción. Es decir, que los efectos negativos son más evidentes en unidades productivas agropecuarias de mayor escala.
- » Se encuentra evidencia que tanto el cambio en el uso de la tierra como una reducción en la oferta laboral agropecuaria serían mecanismos de transmisión razonables para explicar el potencial impacto negativo de la minería en la agricultura. Tal evidencia es relevante tanto en distritos mineros como en distritos próximos a ellos. En particular, los hogares rurales en distritos mineros, así como hogares en distritos vecinos directos, usan en promedio 13 % menos hectáreas de tierra para propósitos agropecuarios respecto de hogares en distritos de control. Respecto a la oferta laboral agropecuaria, los hogares ubicados en distritos vecinos directos e indirectos trabajan en promedio cuatro y dos horas menos por semana, respectivamente, en actividades agropecuarias respecto de hogares en distritos de control.
- » La evidencia sobre los canales de transmisión sugiere la existencia de un mayor grado de competencia entre la minería y agricultura, no solo en términos de uso de la tierra sino también del uso de la fuerza laboral rural. Por un lado, la minería estaría generando cambios de uso de la tierra en contextos rurales, y por otro lado, estaría modificando la estructura de la fuerza laboral rural.

La inviabilidad de grandes proyectos mineros como Tambogrande en Piura, Conga en Cajamarca y Tía María en Arequipa, es resultado, entre otros factores, del desarrollo de conflictos sociales de resistencia o rechazo a sus empresas, por sus respectivas comunidades, ante los riesgos, indicios o temores de afectación de la agricultura.

Así, la controversia es clara. Se necesita mayores evidencias a través de la investigación científica y la sistematización de información y experiencias dispersas, para canalizar el diálogo y precisar los alcances de los consensos necesarios, como parte de las políticas públicas de transición hacia mejores opciones de desarrollo.

c.2.3) Impactos sobre la agricultura familiar

La Red Muqui en el libro *Agricultura familiar y minería en el Perú* (2019) da cuenta de que esta actividad, además de enfrentar los impactos del cambio climático, debe encarar aquellos otros generados por la minería, que se han intensificado los últimos treinta años debido al crecimiento acelerado de esta actividad extractiva. Menciona, entre los principales impactos (Muqui, 2019, pp. 29-39):

- » Crecimiento de las concesiones mineras. Al 2017, el 15 % del territorio nacional tenía concesiones mineras, las cuales pasaron de 7,4 millones de hectáreas el 2002 a 18,2 millones el 2017. Cerca del 40 % de las superficies concesionadas se encontraban superpuestas a los territorios de las comunidades campesinas y comunidades nativas, a las que no se les había consultado, violándose así este derecho fundamental. En ese entonces, las regiones de Ancash, Apurímac, La Libertad, Lima y Moquegua tenían concesionada más del 40 % de su superficie.
- » Competencia por el uso del agua y de las tierras en las concesiones mineras. Al significar estos derechos referidos al subsuelo, generan acuerdos de servidumbre de tierras con las comunidades, hecho que restringe el derecho de propiedad y las posibilidades de desarrollo de las comunidades sobre la tierra y el agua en los territorios concesionados.
- » Afectación de la agricultura familiar por los pasivos ambientales mineros (PAMS). Al 2016, según inventario del MINEM, existían 8854 PAM, en su mayor parte abandonados, constituyendo una seria amenaza de contaminación ambiental y, además, ubicados en las principales cuencas del país donde está presente la agricultura familiar y los productores y consumidores.
- » Contaminación de los recursos hídricos. Entre 2011 y 2014, según la Defensoría del Pueblo, se registraron 153 conflictos por el agua entre poblaciones y empresas mineras, debido a graves problemas referidos a la asignación de derechos, permisos y licencias de uso de agua para la minería. Parte de las unidades de agricultura familiar accede al agua de riego, pero es agua contaminada por los relaves mineros así como por desagües industriales y domésticos, como en el río

Mantaro, Junín. La ANA reportó el año 2016 que los ríos contaminados eran 21 en 12 regiones del país, 6 de ellos por actividades mineras en curso y 5 por pasivos mineros, residuos industriales y otras fuentes.

- » Riesgo de afectación por nuevos proyectos mineros. Al 2019 se contaba con 29 proyectos mineros aprobados por el MINEM y que iniciarían sus operaciones los próximos 8 años. En los territorios en que operarían estos proyectos se ubican en más de 337 mil unidades de agricultura familiar, que serían afectadas por los impactos ambientales y por la competencia por el acceso a la tierra y el agua. Las regiones con el mayor número de unidades que serían afectadas son Cajamarca, Apurímac, Piura y Arequipa.
- » Afectación de la salud de productores agropecuarios. Diversos estudios muestran que la contaminación por metales pesados de origen minero viene afectando seriamente la salud humana de las poblaciones expuestas, principalmente al plomo, cadmio, arsénico, antimonio y mercurio. Los casos más graves son los de La Oroya, Cerro de Pasco y Espinar.
- » Desplazamiento de comunidades y pueblos. Éste es un impacto cada vez más frecuente. Ejemplos de ello son los de Antamina en Ancash, Morococha en Junín, Cerro de Pasco, y Fuerabamba en Apurímac.
- » Pobreza de comunidades y poblaciones de zonas mineras. En parte esto es consecuencia del incumplimiento de las promesas de las empresas mineras de generar una gran demanda de mano de obra. En la última década, la minería ha empleado de manera directa solo el 1 % de la mano de obra del país. De igual manera, no se ha realizado la expectativa de que la presencia de la minería dinamizaría el desarrollo rural. Esto no solo no ha ocurrido, sino que, incluso, existen estudios como el de Del Pozo y Paucarmayta, que concluye que la minería y la agricultura que comparten un mismo espacio territorial son excluyentes entre sí.

Red Muqui, además de presentar la diversidad de impactos de la minería sobre la agricultura familiar, sustenta un conjunto de políticas públicas encaminadas a reducir o erradicar esos impactos, destacando entre ellas: La protección de cabeceras de cuencas; la aprobación de la ley de ordenamiento territorial para garantizar el uso racional, planificado y democrático del territorio; la diversificación productiva, para hacer menos dependiente la economía nacional y el desarrollo de las actividades extractivas mineras, y abrir camino a la seguridad alimentaria y a la generación

de empleo y de ingresos para las poblaciones rurales; la remediación inmediata de los PAM; la organización y fortalecimiento de la asociatividad de los pequeños productores (Muqui, 2019, pp. 89-96).

c.3) El MEF impulsa la diversificación productiva

El ministro Graham señaló en el 14° Simposium sobre oro, plata y cobre, que el MEF está impulsando la diversificación productiva territorial, y que "para ello se identificarán los proyectos clave en el desarrollo de las zonas mineras, articulando las intervenciones en infraestructura (agua, desagüe, electrificación, carreteras, etc.) y de desarrollo productivo (riego tecnificado, proyectos de innovación, mejoramiento de semillas, etc.) a fin de cerrar las brechas existentes". Graham indicó que se procura que la población de la zona desarrolle capacidades y cuente con las condiciones para trabajar en actividades económicas diferentes o adicionales a la minería. "Ya hemos empezado a trabajar con ese enfoque; es necesario reducir la dependencia de la población hacia la mina y desarrollar otras cadenas de valor en el área de influencia", puntualizó. El ministro puso énfasis en la necesidad de articular los esfuerzos públicos y privados para mejorar la productividad de los pequeños productores locales y adoptar acciones específicamente orientadas a insertarlos en cadenas de valor y en alinear la oferta productiva (Simposium del oro, 10 de mayo, p. 1).

Es importante, sin duda, que finalmente la diversificación productiva esté asociada a los proyectos de inversión en minería.

2.5 Cambios en la matriz energética

a) Desafíos identificados hace una década

Hace una década, Carlos Monge precisó algunos de los desafíos fundamentales que demandaría el cambio de matriz energética en nuestro país:

- » Fortalecer la transición energética como parte de los compromisos frente el cambio climático.
- » Se requiere reemplazar el uso del petróleo por el gas, en transporte, hogares, pequeñas y medianas empresas, mientras se generan condiciones para desarrollar energías limpias y renovables: hidroeléctricas, eólicas, solar, geotérmica.

- » Las empresas extractivas deben incorporar con celeridad energías renovables.
- » Paralelamente, la profundización de la descentralización debe establecer servicios públicos y mercados en los territorios locales y regionales, para reducir la necesidad de traslado de personas y de productos alimentarios a través de largas distancias (Monge, 2014, p. 273).

b) El panorama hoy

Hoy esos desafíos no solo se mantienen vigentes, sino que no existen políticas claras ni liderazgo en el Estado para impulsar el cambio de la matriz energética con la celeridad necesaria. Así queda demostrado por un excelente artículo de Elizabeth Salazar, comunicadora e investigadora de Ojo Público, que sintetizamos parcialmente.

b.1) Cerca del 46 % de la energía para todos los usos depende del petróleo

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM), al 2019, mostraba que el sector eléctrico peruano tiene como principales fuentes de energía a las hidroeléctricas (55,28 %) y termoeléctricas (40,49 %). Pero respecto al recurso empleado, la fuerza hidráulica ocupa el 55 % y el gas natural el 36,9 %, muy distante de la generación eólica (2,8 %), diésel y carbón residual (2,5 %), y energía solar (1,3 %). Según OSINERGMIN, el uso del gas natural va en aumento cada año, y si bien este recurso es menos contaminante que sus pares fósiles el petróleo y el carbón, contiene metano que impacta el ambiente cuando se producen filtraciones. Pero si bien la matriz eléctrica es menos contaminante por abastecerse de agua y gas, cuando se analiza las fuentes de uso de energía totales en todos los sectores y para todos los usos, el 45,7 % del consumo sigue dependiendo del petróleo, principalmente porque el transporte público y privado funcionan con este combustible (Salazar, 2021, p. 1).

b.2) Incumplimiento de metas del Plan Energético Nacional al 2025

En 2014 el Ejecutivo aprobó el Plan Energético Nacional al 2025 donde se impone como meta abastecer de gas natural al 35 % del mercado y contar con el gasoducto sur peruano para desconcentrar la generación térmica y desarrollar un complejo petroquímico. Estamos diez puntos porcentuales por debajo de esa meta y el

mencionado gasoducto se canceló en el marco del caso de corrupción Lava Jato. Como parte del Acuerdo de París sobre cambio climático, en 2016 el Estado ratificó el compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), una tarea que está fuertemente vinculada a la expansión de las energías renovables. Si bien el Perú fue uno de los primeros en América Latina en incentivar el ingreso de empresas de generación solar y eólica, el aporte actual de ambas a la red energética nacional es de apenas el 5,5 %. En contraposición, Chile, que empezó años después, cuenta con una capacidad instalada para cubrir el 36 % de su energía con estos recursos renovables no convencionales. En junio de este año dicho país inauguró en el desierto de Atacama la primera planta de energía solar concentrada de América Latina, una obra que demandó una inversión de USD 1300 millones y que le permitirá abastecer a más de 380 mil hogares con energía limpia, incluso en las noches (Salazar, 2021, p. 2).

El Plan Energético Nacional de Perú al 2025 no es muy optimista respecto a las metas de masificación de la energía renovable y limpia. Por el contrario, el documento elaborado en 2014 estima que los hidrocarburos líquidos y gaseosos (petróleo, gasolina y gas) cubrirán el 76 % de la matriz energética en el país. Es más, señala que se debe "fomentar una política de exploración y producción petrolera que nos lleve a ser un país autoabastecido de crudo". En abril de 2021 el entonces ministro de Energía y Minas, Jaime Gálvez Delgado, acudió al Congreso para exponer la política de inversión en recursos energéticos renovables y aseguró que, al 2030, la meta del Estado era incorporar las energías no convencionales (solar, aire, biomasa) hasta en un 15 % de la matriz energética. Sin embargo, esta propuesta no forma parte de un plan gubernamental con procedimientos y ejes de acción:

“Las energías renovables representan casi el 6 % del total de la producción eléctrica nacional. Este porcentaje ha ido aumentando a partir del 2011 y creemos que sí es posible, realizando algunas mejoras en el marco normativo, cumplir la meta del 15 % de producción con energías renovables al 2030”, señaló Gálvez Delgado en su presentación (Salazar, 2021, p. 5).

b.3) Barreras para cumplir la Ley de Promoción de Energías Renovables

En 2008, a través del Decreto Legislativo 1002, se creó la Ley de Promoción de la Inversión en Generación de Electricidad con el uso de Energías Renovables, con el fin de impulsar la licitación de proyectos de energía limpia. Desde entonces, y hasta el 2015, el Ejecutivo realizó cuatro subastas de adjudicación a empresas generadoras. No se han celebrado nuevos contratos pese a que la norma indica que cada dos años

el MINEM debe evaluar su necesidad. Según Paloma Sarria, directora ejecutiva de la Sociedad Peruana de Energías Renovables (SPR), existen proyectos solares, eólicos, geotérmicos e hidroeléctricos valuados en un total de USD 11 608 millones y que están paralizados. “Perú perdió su posición de liderazgo en el impulso de energías renovables no convencionales en América Latina debido al escaso interés del Estado por continuar con esta política de renovación. Desde 2015 no hay nuevas subastas de proyectos”. La SPR agrupa a más de 30 operadores de plantas de energía renovables no convencionales, desarrolladores de proyectos, fabricantes de tecnología, entre otros interesados. La representante de esta asociación sostiene que el Ejecutivo debería eliminar las barreras normativas que impiden a las centrales eólicas y solares participar en igualdad de condiciones en las licitaciones convocadas por las distribuidoras de electricidad. Precisa:

“Hay reformas normativas que podrían resolverse y actualizarse desde el Ejecutivo. Nuestro potencial para generar energía renovable es diez veces más que la capacidad ya instalada del país. Podríamos convertirnos en un *hub* de producción y exportación de energía renovable si apostamos por distintas tecnologías que se complementen, para no depender de recursos finitos como el gas o de grandes hidroeléctricas expuestas a sequías” (Salazar, 2021, p. 3).

b.4) Desregulación y falta de interés en el gobierno

Esta percepción de desregulación y falta de interés del Ejecutivo es anotada por el propio OSINERGMIN, entidad estatal adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y que tiene como función regular la inversión en energía. “No existe certeza sobre cuál será la política para promover las tecnologías de generación de energía eléctrica con recursos energéticos renovables (RER)”, señala en su estudio “Energías renovables: experiencia y perspectivas en la ruta del Perú hacia la transición energética”, publicado en 2019. “Han pasado cuatro años desde la última subasta, y no se ha anunciado una nueva o aprobado un cambio en la normativa. Se deben analizar los casos por tecnología ya que, por ejemplo, la geotermia, con gran potencial en nuestro país, requiere de mayores estudios, motivo por el cual podría promoverse otro mecanismo de asociación público-privada. Otras tecnologías, en cambio, han ganado competitividad”, señala la entidad (Salazar, 2021, p. 4).

b.5) Las fuentes de producción actuales de energías renovables

De acuerdo con los datos del MINEM y de OSINERGMIN, el Perú cuenta con siete centrales eólicas, siete solares, ocho de biomasa y 30 minihidráulicas. Las centrales de biomasa usan residuos sólidos y orgánicos para generar energía, y se encuentran instaladas en Lima y Piura. La primera en iniciar su operación comercial, en 2010, fue Paramonga, la cual utiliza el bagazo de la caña de azúcar para la producción de electricidad. La energía solar, en cambio, se capta en las regiones de Arequipa, Moquegua y Tacna, aunque su producción puede disminuir en los meses de mayor nubosidad por la reducción de radiación solar. Su generación se suma a la red energética nacional y sirve de soporte al Programa Masivo Fotovoltaico, implementado por el Estado desde el 2017, y que ha permitido llevar electricidad a 205 138 viviendas rurales. En tanto, la energía eólica, que se obtiene del viento, está presente en el país a través de las centrales Tres Hermanas, Central Eólica Wayra I y Parque Eólico Marcona, ubicadas en la región Ica; la Central Eólica Talara, en Piura; y la Central Eólica Cupisnique, en La Libertad. Además de ellos, están los proyectos Duna y Huambos, ambos en Chota, Cajamarca (Salazar, 2021, p. 4).

La energía que aportan estos tres tipos de recursos renovables no convencionales alcanzó apenas el 5,98 % de la matriz eléctrica nacional, según datos de OSINERGMIN al 2020. Entre sus operadores hay empresas creadas para promover energías limpias, pero también algunas que invertían en energías fósiles y ahora están apostando por la renovación energética. Entre ellas se encuentran la italiana Enel y la francesa Engie, que dominan el mercado de distribución de energía y ahora han incursionado en la labor de producción. Enel desarrolla sus inversiones en Perú a través de hidroeléctricas y termoeléctricas que operan con gas natural y diésel, pero desde el 2018 este grupo económico expandió sus negocios con su filial Enel Green Power y creó la Central Eólica Wayra I, en Ica, y la Central Solar Rubí, en Moquegua. A la fecha, ambas son las más grandes generadoras en sus respectivos rubros (Salazar, 2021, p. 5).

b.6) Cambio muy lento

Es notorio que el ritmo del cambio de energías es muy lento. De acuerdo con el exviceministro de Energía y Minas, Pedro Gamio Aita, la mayoría de los países está apostando por una transición energética eficiente, donde el gas natural tenga usos acotados para la industria y el sector eléctrico pueda abastecerse de energías renovables provenientes del sol y el viento. “El año 2050 es el punto de quiebre, pues se espera que para entonces el petróleo sea sustituido por la energía solar. La combinación

de energías renovables y gas natural permite que las familias ahorren dinero en sus cuentas de luz, el país genera competitividad y desarrollo. Es necesario virar a una economía más limpia y descentralizada” (Salazar, 2021, p. 6).

La transición a energías renovables y limpias es una de las prioridades de la transición al postextractivismo, en la que estamos rezagados.

b.7) Último reporte del MINEM sobre proyectos de energía renovable

La Dirección General de Asuntos Ambientales de Electricidad (DGAAE) del MINEM informó que aprobó varios proyectos de energía renovable por USD 3850 millones, entre centrales fotovoltaicas, eólicas y otros, entre el 28 de julio de 2021 y el 5 de mayo de 2022. Entre las centrales fotovoltaicas figuran: CFV Sunny 204 MW (Arequipa), CFV Coropuna 253 MW (Arequipa), CFV Solimana 250 MW (Arequipa), CFV Matarani 80 MW (Arequipa), CFV Santa Isabel Solar 200 MW (Tacna), CFV Hanaq Pampa 340 MW (Moquegua), CFV Illari 424 MW (Arequipa), CFV La Joya 252 MW (Arequipa), y CFV Rubí 144,5 MW (Moquegua). También fueron aprobados los estudios de las centrales eólicas: CE Punta Lomitas 260 MW (Ica), CE Mórrope 150 MW (Lambayeque), CE Guarango 372 MW (Ica); y, CE Muyu 217 MW (Ica – Arequipa). Además, se aprobó 22 Planes Ambientales Detallados (PAD) de proyectos eléctricos cuyos costos operativos superan los 18,5 millones de dólares anuales (MINEM, 2022, p. 1).

2.6 Fortalecer la institucionalidad y marcos normativos para garantizar el desarrollo sostenible y una gobernanza multisectorial y participativa

2.6.1 Reforma de institucionalidad y funcionamiento del MINEM

Es indispensable la reforma de la institucionalidad y funcionamiento del MINEM, que sigue siendo sectorializada, centralista y vertical en sus decisiones, por ejemplo, en la entrega de concesiones.

En respuesta a la gran carencia de valor agregado a los minerales, es obvia la alternativa de fomentar la industrialización de parte de los minerales extraídos en los diversos territorios. Para esto debería crearse en la estructura orgánica del MINEM, el viceministerio de Metalurgia.

Si otra de las fallas en el funcionamiento del MINEM es la falta de espacio permanente de información, diálogo y coordinaciones con los pueblos originarios del país, respecto a las actividades mineras, sus avances y problemas, corresponde crear también en la estructura orgánica del sector un espacio permanente de relación MINEM-pueblos originarios. Si la relación del gobierno nacional y en particular del MINEM con los inversionistas mineros es amplia y fluida, ¿por qué no se hace lo mismo con los pueblos originarios?

Urge fortalecer la gestión ambiental: procesos de EIA, certificación y fiscalización, a cargo de SENACE y OEFA, redefinir los roles transversales del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) en la gestión de mediano y largo plazo de los recursos naturales (Monge, 2014, pp. 273-275), así como el fortalecimiento de la ANA y de los gobiernos subnacionales en sus competencias mineras.

Siempre se debe estar alertas para evitar el retroceso en estándares de certificación y de fiscalización ambiental, en perjuicio de los territorios, el ambiente y el derecho de las comunidades y del país en general. Revisemos lo que ocurrió en Perú en este punto en el primer año de la pandemia. En el curso de la pandemia el año 2020, tanto el gobierno como las empresas mineras dieron el mensaje de que la principal forma que tenía el Perú para salir de la crisis económica y social generada, era promoviendo más inversiones en este sector, incluso los que apoyaban esta narrativa sugerían que el gobierno debería ajustar el marco jurídico para facilitar y promover la inversión en minería como en hidrocarburos. Ese año, en el sector minero se hicieron muchos cambios en las reglas y regulaciones, algunos de ellos directamente relacionados con la pandemia, con el objetivo de adecuar los procedimientos para el distanciamiento social y las restricciones de movilidad. Por ejemplo, el Decreto 1500 permitía reuniones virtuales de participación ciudadana, eximía a las empresas de la obligación de presentar informes de monitoreo social y ambiental basados en trabajo de campo y postergaba el pago por sanciones ambientales. La Resolución Ministerial N.º 128-2020-MINEM establece protocolos sanitarios para la minería, incluido el número de trabajadores permitidos en un área determinada y pautas de seguridad. El Decreto Supremo N.º 024-2020-EM establece las disposiciones para la concesión de beneficios mineros durante la emergencia sanitaria (Viale, 2021a, p. 5).

Pero otros cambios aprobados durante el año fueron más allá de la pandemia y siguieron la tendencia anterior de “simplificar”²⁷ los requisitos y procedimientos previos

27 Antecedente de estas normas es el “paquetazo ambiental” de la década anterior (que reflejó el intento de debilitar seriamente al sector ambiental), conformado por D. S. N.º 054-2013-PCM, que aprueba disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos; D. S. N.º 060-PCM, que establece medidas especiales para la inversión pública y privada; y la Ley N.º 30230 del 2014, medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el Perú.

a la exploración, incluidas las evaluaciones ambientales y los estándares sociales como la consulta:

“Entre estos cambios están los decretos supremos 019-2020-EM y 020-2020-EM que modifican las regulaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera y las regulaciones generales para los procedimientos mineros. Una de las modificaciones de estos decretos es la aprobación de un permiso ambiental específico: la ficha técnica ambiental. Si no hay fallo o decisión de un regulador en un periodo determinado, el permiso se considerará aprobado, es decir, silencio administrativo positivo. Las empresas mineras venían solicitando esta modificación en los últimos meses. Varias organizaciones de la sociedad civil sostienen que estos cambios no son una simplificación de procedimientos sino más bien una reducción y debilitamiento de los estándares sociales y ambientales.

El conjunto de estas medidas indica que el Perú ha emprendido una “carrera a la baja” en la gobernanza de los recursos extractivos. Al mismo tiempo, los actores del sector privado se opusieron al acuerdo de Escazú, una medida que hubiera incrementado las salvaguardas para los defensores ambientales y hubiera fortalecido los estándares ambientales y la transparencia” (Viale, 2021a, pp. 5-6).

Debe destacarse que esa “carrera a la baja” que menciona Viale se da en un contexto en que la gobernanza minera, en la pandemia 2020-2021, además de su tradicional centralismo, se reflejó en los hechos siguientes: las empresas en general priorizaron la producción y no la salud; el empresariado minero en particular realizó intensas e importantes acciones colectivas orientadas a ganar apoyo a su interés de mantener esas actividades extractivas, y contó en ese objetivo con un sostenido y fuerte apoyo mediático; y el gobierno nacional escuchó los planteamientos de las empresas mineras y realizó cambios de política como efecto de sus presiones (Durand, 2021, p. 52).

De otro lado, es indispensable también construir una nueva institucionalidad territorial. Algunos de los elementos clave de ésta podría ser espacios de articulación público-privada e intergubernamental, con hojas de ruta clara (planificación y programación, objetivos y metas, sobre la base de potencialidades y recursos financieros), incorporar nuevos instrumentos de ejecución y contratación de obra pública simplificados, y mecanismos de cumplimiento y monitoreo, rendición de cuentas y decisiones correctivas (BID, 2021, p. 44).

2.6.2 Reforma de los marcos normativos

Cada vez que tienen lugar conflictos serios entre comunidades, empresas y Estado, se hacen notorias las grandes carencias que tenemos en nuestro país en materia de regulaciones y su cumplimiento.

Para muestra, compartimos lo ocurrido con motivo del conflicto en Ayacucho, entre octubre y noviembre del año pasado. Después del estallido de acciones de violencia a fines de octubre 2021 en las provincias de Parinacochas, Paucar de Sara y Lucanas, en el sur de Ayacucho, con exigencias de cierre de cuatro operaciones mineras (Inmaculada, Apumayo, Pallanca y Beapampa), por contaminación minera de las cabeceras de cuenca, y la controversia surgida entre la PCM y la SNMPE en torno a los cronogramas de cierre de esas operaciones; se hizo evidente de que desde una década atrás estas minas tenían malas relaciones con las comunidades del entorno y que, desde entonces, no se había tenido capacidad de resolver los problemas surgidos. Sobre la intervención de la SNMPE en apoyo de esas empresas, el investigador De Echave sugirió a este gremio que, además de apoyarlas, tal gremio debería preocuparse también por qué en esa zona existía un conflicto permanente que las empresas no habían podido solucionar, que hacían bien en preocuparse por la normativa del cierre de las operaciones de las minas y que se respete el derecho de los inversionistas, pero al mismo tiempo deberían prestar atención a los impactos ambientales, por la sostenibilidad ambiental y el derecho de las poblaciones. Recordó, asimismo, que “la gran tarea es encontrar esos equilibrios que están haciendo falta”. Con respecto a la normativa que regula el cierre de las actividades mineras, agregó:

“Hay cosas que mejorar, como la institucionalidad ambiental, la capacidad de fiscalización ambiental, la capacidad de protección de las fuentes de agua de las cabeceras de cuenca. Asimismo, hay que construir un marco legal para el ordenamiento territorial, así como mejorar la presencia del Estado en los territorios, pero como un Estado garante de derechos. En el Perú es sintomático que la principal fuente de conflictos sociales tenga que ver con esta actividad extractiva que es la minería. Creo que los conflictos son indicadores de que algo no está funcionando bien. Y hay que identificar con precisión qué es lo que no está funcionando bien, corregirlo y mejorarlo” (Rosel, 2021, p. 2).

Del análisis de las fuentes secundarias y de los resultados de las entrevistas se desprende que existe una amplia diversidad y cantidad de demandas y propuestas de mejoras de los marcos normativos relacionados con la minería, que pueden ser ordenados en cinco líneas de acción: Ley General de Minería, Ley de Consulta

Previa, Ley de Ordenamiento Territorial, leyes del canon y de las regalías (en cuanto a distribución, destino, fiscalización y otros), normas sobre tributación e impuesto a las sobreganancias.

Estas demandas y propuestas van desde leyes nuevas, como la Ley General de Minería y la Ley de Ordenamiento Territorial, hasta cambios puntuales en las normas existentes. Como es fácil entender, en la mayor parte de estas propuestas de cambios, la SNMPE y sus aliados gremiales y otros tienen posturas contrarias.

a) Ley General de Minería

El debate de la Ley General de Minería debe dar respuestas específicas consensuadas sobre los puntos críticos más importantes (Leyva, 2019, pp. 2-12).

a.1) Rol de la minería en el futuro del Perú megadiverso

El rol de la minería (en la construcción del futuro del Perú, como país megadiverso) y los ingresos fiscales de la minería (reforma tributaria, impuesto a las sobreganancias en los ciclos de precios altos de los minerales en el mercado internacional).

La soberanía del Estado sobre los recursos naturales (Dejar de lado la irrevocabilidad de las concesiones. El Estado debería tener la potestad de revertir las concesiones por razones de interés público).

La actividad empresarial del Estado (Éste debería tener la posibilidad de un rol más activo en las actividades mineras, ejerciendo su soberanía en los recursos naturales y definiendo las formas empresariales más eficaces de aprovechamiento de recursos. Esto requeriría de una reforma constitucional).

La propiedad de los recursos mineros (Evaluar la posibilidad de que los pueblos originarios propietarios de la superficie de los terrenos, puedan acceder preferencialmente a concesiones del subsuelo con fines de producción minera).

a.2) Las concesiones y su temporalidad

Las concesiones y su temporalidad (Convendría al país otorgar por separado concesiones para exploraciones y concesiones para explotación de los recursos, con plazos definidos y perentorios. De esta forma se garantiza que el Estado tenga un mejor control sobre sus recursos mineros, y evitar concesiones ociosas por largos periodos de tiempo sin generar ingresos fiscales por no producir).

La extinción de las concesiones mineras (Además, por no pagar el derecho de vigencia y las penalidades por falta de producción e inactividad de la concesión, las concesiones deberían extinguirse por incumplimiento de las empresas de las normas que las regulan y de los compromisos establecidos en sus EIA).

a.3) Derechos y obligaciones de los concesionarios

Los derechos y obligaciones de los concesionarios (El acceso de los concesionarios a los territorios indígenas debería alinearse con el Convenio N.º 169 de la OIT, en particular a la consulta previa; de otro lado, los concesionarios deberían integrarse a la gestión de los recursos hídricos por cuenca, subcuenca o microcuencas, donde se ubican sus concesiones).

Concesiones mineras y ordenamiento territorial: restricciones y prohibiciones (Debe quedar claro que la entrega de concesiones debe supeditarse al ordenamiento territorial y a los planes de desarrollo).

a.4) Promoción de minería artesanal y pequeña minería

La promoción de la minería artesanal y la pequeña minería (Debe establecerse una política de Estado clara sobre este tipo de minería, incluyendo las relaciones entre estas y las empresas de gran y mediana minería, respecto a evitar concesiones especulativas y ociosas).

Probablemente, para tener un mayor control sobre la pequeña minería y minería artesanal, y sus tremendos impactos, la alternativa más apropiada sea que el Estado se convierta el único comprador del mineral extraído por esta actividad, lo que permitiría el monitoreo adecuado de la trazabilidad del mineral producido por este tipo de minería).

a.5) Los estudios de impacto ambiental y otros

Los estudios de impacto ambiental y otros (El Estado debería garantizar un rol más activo y de optimización de los procesos de elaboración de los EIA, desde su inicio hasta el final del proceso productivo; así como sobre otros instrumentos, tales como estudios geológicos, hidrogeológicos, de geotecnia; líneas de base e impactos en salud, derechos humanos y derechos colectivos de pueblos originarios; reasentamientos humanos con intervención de las entidades sectoriales competentes; soporte técnico de la participación ciudadana; supervisión de las consultoras ambientales; evaluación de los impactos acumulativos de varios proyectos en un determinado territorio con evaluaciones ambientales estratégicas, etc.).

a.6) Comentarios y propuestas adicionales

Reducción de asimetrías de poder

Epifanio Baca, de Propuesta Ciudadana, considera que la nueva Ley General de Minería debe incluir una reforma normativa en el ámbito social, ambiental y tributario, con el fin de reducir los conflictos en torno a la actividad minera. Señala que “Entre los puntos más controversiales de la actual Ley General de Minería está la entrega automática de concesiones mineras y de contratos para que las empresas obtengan beneficios tributarios. Nadie niega que esta actividad es importante para el país, pero si queremos que se haga de modo responsable se deben revisar estos aspectos, al igual que los decretos aprobados el 2014 para reducir las multas a las mineras que contaminan” (Ojo Público, 2019, p. 2).

Con relación a las concesiones, es necesario potenciar mecanismos de información y transparencia para reducir las asimetrías entre el Estado, las empresas mineras y la población rural. Debe incorporarse un enfoque de interculturalidad en la información sobre beneficios y costos de las operaciones mineras y en particular los alcances de los EIA, y establecer mecanismos que permitan una más justa valoración de los terrenos superficiales. Es indispensable la armonización del valor superficial de la tierra con el valor de los recursos del subsuelo, por ejemplo, normar que el valor de la superficie sea una proporción del valor de la reserva probada del recurso mineral. Se requiere garantizar la predictibilidad en el proceso de adquisición de los predios superficiales para operaciones mineras. Finalmente, es importante el debate de fondo estructural, sobre los derechos de propiedad del suelo y subsuelo. En Canadá y Estados Unidos, no existen diferencias en la propiedad del suelo y subsuelo (Del Pozo, 2021, pp. 27-28).

Ordenar el territorio y mayor presencia del Estado

De Echave considera que la Constitución y la ley, siendo necesarias, no serán suficientes, pues se necesitan políticas públicas sectoriales y también territoriales, que respondan a dónde conviene que haya minería y dónde no. Se debe dotar de instrumentos que permitan ordenar el territorio. Hacer ordenamiento territorial (OT), zonificación económica y ecológica (ZEE); fortalecer la institucionalidad ambiental y todos los instrumentos que esa institucionalidad necesita; proteger los derechos de las poblaciones de la zona de influencia; consulta previa de acuerdo al Convenio 169 de la OIT con transparencia y procesos democráticos; y mecanismos de participación ciudadana para que las poblaciones participen democráticamente respecto a la viabilidad de los proyectos mineros en sus territorios. Es fundamental tratar de recuperar una presencia efectiva del Estado nacional y subnacional en los territorios. El Estado tiene que jugar un rol de garante de derechos.

El Programa de Naciones Unidas (PNUD) lo denomina densidad del Estado, el cual tiene que estar presente en los territorios. Si uno mira lo del PNUD y lo cruza con la presencia de las actividades extractivas, ahí donde están éstas no está presente el Estado. Entonces, se debe generar mecanismos de participación ciudadana, mirando lo que está sucediendo con los pueblos indígenas en la Amazonía, donde la autonomía se consolida con una “buena gobernanza”. Esta nueva ley debe enfrentar definitivamente la remediación de los cerca de nueve mil pasivos ambientales mineros, en su mayoría abandonados “con desechos tóxicos cargados de rocas molidas, agua y metales pesados como plomo, mercurio, arsénico y otras sustancias usadas para el proceso minero” (Muqui, 2021c, p. 3).

Garantizar conservación de cabeceras de cuenca y pleno respeto de derechos de pueblos originarios

De Echave y Juan Aste, de la Red Muqui, llaman la atención sobre que la nueva Ley General de Minería garantice la conservación de las cabeceras de cuenca, la elaboración de un inventario consistente y actualizado de fuentes de agua y el hecho de que algunas empresas cuenten con licencias vitalicias para el uso del agua para las operaciones mineras. Otro de los puntos que debe garantizar la Ley de Minería, según Juan Carlos Ruiz, abogado del Instituto de Defensa Legal (IDL), es el pleno respeto de los derechos de las comunidades indígenas y pueblos originarios, particularmente el derecho a la consulta previa (Wayka.pe, 2019, pp. 1-2).

Regular los programas de RSE

La Ley General de Minería debe estandarizar los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y fomentar aquellas alternativas que hayan demostrado clara efectividad en términos de promoción del desarrollo. Esto contribuiría a reducir la amplia heterogeneidad de intervenciones empresariales. También es recomendable establecer una institucionalidad apropiada para garantizar el cumplimiento de los acuerdos entre empresas y comunidades. El Estado debe institucionalizar y supervisar el proceso de RSE de las empresas mineras para transparentar la información sobre líneas de base, sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluaciones de impacto. Esto facilitaría el mejor análisis costo-efectividad de la inversión social empresarial y permitiría que el sector minero aprenda las lecciones sobre qué es lo que funciona bien y qué funciona mal (Del Pozo, 2021, p. 28).

Sobre la RSE, el BM ha recomendado que el Estado establezca una política pública para garantizar mayores impactos de estas intervenciones, política que debe definir lineamientos y términos sobre las iniciativas de las empresas en sus relaciones con las comunidades y que establezca estándares mínimos, por ejemplo, sobre monitoreo y evaluación *ex post* (BM, 2021, p. 113).

Recoger las propuestas de los gobiernos subnacionales

Los gobiernos regionales no han sido ajenos a las demandas de reformas de la Ley de Minería. Evidencia de ello es que en pleno proceso de un nuevo episodio del conflicto de Tía María (valle de Tambo), los gobernadores regionales de Arequipa, Cusco, Moquegua, Tacna, Madre de Dios, Ica y Apurímac, integrantes de la Mancomunidad Regional de la

Macrorregión Sur, firmaron un pronunciamiento en la ciudad del Cusco, el 23 de julio del 2019, cuyo punto segundo señala:

“Impulsar la reforma de la Ley de Minería en el Perú y que esta incorpore los siguientes aspectos: la consulta previa, impactos socioambientales que respeten otras actividades económicas, sociales, turísticas y culturales de los pueblos, mejoramiento de la estructura tributaria y de los recursos, haciendo que el Estado y las comunidades sean accionistas, e implementar fondos de compensación para el desarrollo de los pueblos” (CooperAcción, 2019, p. 1).

Sin embargo, luego de ello, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) no ha fijado una posición institucional sobre la Ley General de Minería, pero su presidente,

el gobernador regional del Cusco, ha alcanzado sus propuestas al ministro de Energía y Minas, entre las que destacan: reducir el plazo de caducidad de las concesiones mineras de 30 a 15 años; obligatoriedad de toda actividad minera de obtener la licencia social de sus respectivos pueblos originarios; reevaluar las tasas impositivas tributarias, cuando se produzcan alzas de precios de los minerales en el mercado internacional por periodos superiores a los 12 meses; libre acceso de los gobiernos regionales a la información de la declaración anual consolidada (DAC) y del reporte de estadística minera (ESTAMIN) en el marco de la implementación de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI); elaboración y promulgación de la “ley aurífera aluvial”; y creación de la entidad estatal encargada de la compra y venta del oro aluvial de procedencia debidamente acreditada (Benavente, 2022, pp. 4-9).

Es probable que, en el marco del proceso de elecciones regionales para el periodo 2023-2026, por presión de los electores, los candidatos a gobernadores se sientan motivados a fijar sus propuestas, no solo sobre los impactos de la minería ilegal e informal, sino también sobre los diversos problemas relacionados con la mediana y la gran minería.

b) Ley de Consulta Previa

b.1) La consulta previa como derecho fundamental, no como cuestión marginal

Los gobernadores regionales de la Mancomunidad Regional del Sur del Perú, en su pronunciamiento del 2019, solicitaron que se incorporen modificaciones al marco normativo de la consulta previa (CooperAcción, 2019, p. 1).

La Red Muqui considera que bajo ningún concepto la consulta previa a los pueblos originarios debe ser un acto formal y sobre cuestiones irrelevantes, después de autorizaciones del MINEM para que se ejecuten los proyectos mineros. Lo correcto es que la Ley de Consulta Previa y su reglamentación den plenas garantías para que este derecho fundamental sea ejercido por estos pueblos debidamente informados sobre cuestiones importantes a lo largo del proceso minero, especialmente:

- » Antes del otorgamiento de la concesión minera.
- » Para aprobar la declaración de impacto ambiental (DIA) o el estudio de impacto Ambiental (EIA) semidetallado para las actividades de exploración.

- » Para la aprobación de la DIA o EIA semidetallado para las actividades de explotación, beneficio, almacenamiento, labor general, transporte minero y otras.
- » Para la aprobación de la actualización del EIA.
- » Para la aprobación del plan de cierre de minas, de pasivos ambientales y de abandono. (Muqui: 2018, Agenda 2018-2021).

b.2) Garantizar los costos de asistencia técnica a los pueblos originarios

Además, el Estado debe garantizar los costos de la asistencia técnica a los pueblos originarios para que emitan opinión informada.

Sobre la consulta previa, el presidente de la República Pedro Castillo, el premier y el ministro de Energía y Minas no se han manifestado con claridad. El presidente solamente ha señalado que en aquellos lugares donde no haya rentabilidad social para el desarrollo de la actividad minera, esos proyectos no irán. Sin embargo, el ministro de Cultura, Ciro Gálvez, ha señalado que “la ejecución de todos los proyectos que afecten territorios de comunidades originarias debe pasar por consulta previa”. Ana Leyva señala que las decisiones que afecten al territorio, que van a afectar la vida de los pueblos indígenas tienen que ser consultadas, y allí las consultas implementadas han sido más sobre las políticas culturales. “Ha habido pocas consultas relacionadas a las actividades extractivas y no han sido para poner condiciones a los proyectos extractivos. Esto debe ser consultado y previo a las decisiones. La consulta tiene que ser encaminada a esas decisiones para que sean eficaces, sean efectivas, porque si consultas otras cosas que no valen la pena, que no son determinantes, no va a cambiar nada y van a seguir habiendo afectaciones al territorio y a los pueblos indígenas. El gobierno necesita hacer un balance y definir sus acciones. En políticas culturales la consulta previa ha funcionado, pero para las políticas extractivas no está funcionando. No se están defendiendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (Muqui, 2021b, p. 2).

Es preocupante la ausencia en el gobierno nacional de políticas claras sobre consulta previa y otros temas relevantes vinculados con la minería.

b.3) Derechos de participación de otros sectores sociales

En cuanto a la participación ciudadana de otros sectores sociales, es indispensable garantizar el diálogo efectivo y continuo entre el Estado y la sociedad civil como base de una real participación e inclusión de los ciudadanos en las decisiones públicas relacionadas al sector minero. Para tal efecto se deben diseñar mecanismos de participación ciudadana eficaces y significativos que involucren a los ciudadanos en una etapa temprana, cuando se deciden los usos del territorio a través del planeamiento y a lo largo del desarrollo del proyecto minero, desde el diseño hasta el cierre (CDMS; 2020, p. 90).

c) Ley de Ordenamiento Territorial

Éste es uno de los temas más debatidos en las últimas dos décadas en las que las posiciones se han polarizado entre múltiples organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales y regionales, expertos, etc., y los gremios empresariales y sus aliados, que se oponen los gremios mineros y sus aliados.

c.1) La Ley de OT debe reflejar una política de Estado concertada

Las propuestas a favor se sustentan en que se requiere de una política de Estado integral que tenga por objetivo planificar la ocupación ordenada y el uso sostenible y adecuado del territorio, a través de procesos políticos, técnicos y administrativos de toma de decisiones, concertadas por los actores sociales, económicos, políticos y técnicos.

Las decisiones referidas deben regular y promover la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, la ubicación adecuada de las actividades económicas (incluyendo las extractivas) y sociales, la prevención de desastres, considerando múltiples criterios (ambientales, culturales, sociales, institucionales y otros) en los territorios.

Principios fundamentales de esta política de Estado son los de sostenibilidad de la ocupación ordenada del territorio, la integralidad de sus componentes, la complementariedad de los diversos niveles del territorio, el respeto a la diversidad cultural, la gobernabilidad democrática y otros.

Si bien en nuestro país existen algunas políticas públicas establecidas de manera general, aún no existe una ley marco de ordenamiento territorial (OT) que establezca su debida aplicación. La consecuencia de ello es que, en ausencia de orientaciones y metodologías vinculantes de ordenamiento territorial, el uso del suelo lo define tácitamente el sector privado mediante sus solicitudes de petitorios y el Estado lo convalida entregando el título de concesión. Esta es una práctica profundamente negativa y fuente de toda clase de conflictos desde el inicio del proceso minero, pues se dispone arbitraria y unilateralmente de territorios en favor de empresas extractivas sin considerar motivaciones, derechos y actividades económicas de poblaciones, comunidades y pueblos, pues el negocio minero sólo incluye a dos partes: empresas y Estado (Muqui, 2018, p. 28).

c.2) Restituir la rectoría en el ordenamiento territorial

Una corriente de opinión significativa estima indispensable restituir la rectoría del Ministerio del Ambiente en el ordenamiento territorial, rectoría que le fuera retirada ilegalmente el 2017 por presión del MINEM, MEF y PCM, que consideran erróneamente que el ordenamiento territorial es un obstáculo para las inversiones, sobre todo las extractivas.

c.3) Esquema referencial de la estructura de la ley sobre OT

La Ley de Ordenamiento Territorial podría comprender una estructura que precise lo siguiente: generalidades, como la finalidad y objeto de la ley, objetivos del OT, definición, sus principios y su carácter de interés nacional; su institucionalidad, integrada por el Sistema Nacional de OT y las comisiones de OT (nacional, regionales y provinciales); instrumentos, como normativos y de planificación, el carácter obligatorio y vinculante de los planes de OT, categorías del ordenamiento y la articulación del plan de OT con otros instrumentos; los derechos y deberes; el Sistema de Información Territorial; áreas de tratamiento especial; infracciones, etc.

c.4) Acciones de incidencia sobre el gobierno nacional

Sobre este marco normativo, el gobierno nacional no tiene una propuesta clara. Urge la incidencia necesaria.

Respecto a qué está pensando el nuevo gobierno nacional sobre la gestión en los territorios, Ana Leyva, especialista de CooperAcción en ordenamiento territorial, considera que hay que precisar los términos que está empleando el gobierno. Una cosa es el ordenamiento territorial y otra es el enfoque territorial. Lo que quiere decir el enfoque territorial es que “la política se tiene que territorializar, no puede ser pensada desde Lima, sino pensada desde los territorios, porque luego hay un desencuentro entre la realidad y la política”. Agrega que por ello el enfoque territorial es importante, “partiendo de un diagnóstico territorial que involucre a los actores que están allí, porque si no la política no va a funcionar”. “Otra cosa es el ordenamiento territorial como instrumento de planificación y gestión. Quiere decir que vas a planificar el uso y transformación del territorio con una visión de futuro. Tú te imaginas cómo quieres que sea el territorio de aquí a diez años o más. Pasa por transformar el uso del territorio para hacerlo sostenible, cómo va a cambiar para satisfacer las necesidades de desarrollo de la gente y sea sostenible”, precisa. En conclusión, no solamente es el enfoque de las políticas, sino el proceso de transformación del territorio (Muqui, 2021b, p. 2).

d) Leyes del canon y las regalías

d.1) Preocupaciones e información clave

Las preocupaciones y propuestas sobre la renta minera procedente del canon y las regalías mineras son amplias, y van desde la distribución y transferencia de estos recursos, sus destinos principales, problemas en su ejecución, los beneficios o impactos generados, hasta las preocupaciones para una gestión más eficiente y eficaz y estratégica de la misma, teniendo en cuenta la naturaleza volátil de los precios de los minerales en los mercados internacionales.

Transferencias hasta 2021

Según el MEF, hasta noviembre de 2021 el total de transferencias por canon (50 % del impuesto a la renta de las empresas mineras transferido a gobiernos subnacionales para obras de infraestructura, proyectos de inversión e investigaciones) y regalía minera (contraprestación económica que los titulares de la actividad minera pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos) a los gobiernos subnacionales asciende a 65 mil 997 millones de soles, distribuidos en 51 mil 477 millones (78 %) para gobiernos locales, y 14 mil 520 millones (22 %) para los gobiernos

regionales; señala, como evidencia en la inequidad en la distribución, el hecho de que 2,8 % de municipalidades del país recibió la mitad de estas transferencias entre los años 2016 y 2020 (Comexperú, 2021, p. 1).

Impactos de la renta minera

Del Pozo del Centro Bartolomé de Las Casas revisó 23 investigaciones publicadas entre el 2002 y 2019, que analizan las relaciones entre minería, renta minera y desarrollo, de las cuales 19 tuvieron un enfoque cuantitativo y 4 cualitativo, y arribó a las conclusiones siguientes (Del Pozo, 2021, pp. 23-25):

- » En desarrollo económico, los impactos fueron mayoritariamente positivos, pues contribuyeron al crecimiento de ingresos, consumo principalmente urbano, empleo directo e indirecto, PBI regional. Pero también desigualdad en la distribución de renta minera y reducción de la producción agropecuaria cerca de los yacimientos mineros.
- » En desarrollo social, los impactos fueron mixtos, positivos y negativos. Entre los primeros, mejoraron los indicadores de infraestructura educativa y de asistencia y rendimiento escolar, electrificación y saneamiento. Entre los segundos, incremento de conflictos políticos y socioambientales, así como del clientelismo y corrupción a escala regional y local, reducción de la participación de comunidades en espacios de toma de decisiones públicas.
- » En medio ambiente, predominantemente negativo. Se aprecia reducción en el acceso al agua para el consumo humano y riego, y en la disponibilidad de la tierra para la agricultura. Reducción de la calidad del agua y la tierra, deterioro de la calidad del aire e incremento de percepción de contaminación.
- » En gestión pública, predominantemente negativo. Incremento de la pereza fiscal, de la capacidad y calidad del gasto, de la ineficiencia en el gasto público y de la dependencia presupuestal de los ingresos económicos provenientes de la minería, con riesgo de insostenibilidad de inversiones multianuales.

Este balance crítico de la inversión del canon y regalías es una de las fuentes de la conflictividad social, pero al mismo tiempo constituye un sólido sustento para introducir las reformas necesarias.

Otros resultados: IDH, NBI, pobreza monetaria

El Instituto Peruano de Economía (IPE) evidencia que la empresa Antamina entre 2007 y 2017 contribuyó a duplicar el ingreso per cápita, incidiendo esto en un incremento del IDH en 60 %. En esta década, 30 mil ancashinos salieron de la pobreza según necesidades básicas Insatisfechas (NBI) (IIMP, 2020, p. 1). Con sus aportes vía canon minero, Southern ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las poblaciones de Tacna, lo que se refleja en los primeros lugares que ocupan en IDH; Moquegua en segundo lugar, después de Lima; Tacna en quinto lugar, después de Arequipa (Desdeadentro, 2021a, p. 1). Entre 1996 y 2018, las siete regiones de la macrorregión Sur (Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna) recibieron 18 mil millones de soles por canon minero, constituyendo este hecho uno de los factores que incidieron positivamente y con evidencias estadísticas, en la reducción de la pobreza por NBI (Quispe, 2020, p. 152).

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Hogares publicada el 2021 por el INEI, indica que la pobreza monetaria aumentó casi 10 puntos porcentuales en Perú respecto al año anterior. Pasó del 20,2 % el 2019 a 30,1 % el 2020. Las regiones que encabezan el *ranking* son aquellas donde se desarrollan proyectos mineros de gran inversión, actividades que no se han detenido durante la pandemia. ¿Cómo se explica, entonces, dicho incremento? Las fallas en la gestión de los recursos económicos por parte de los tres niveles de gobierno y la corrupción en la ejecución de los fondos impactan en el desarrollo de estas regiones (Zapata y Santos, 2021, pp. 1-2).

Jaime Borda, secretario ejecutivo de la Red Muqui, señala que los datos del INEI muestran cómo “los ingresos por más canon y regalías no significan necesariamente que disminuya la pobreza”. Como ejemplo destaca la provincia de Espinar, que desde hace 30 años acoge a empresas mineras, pero cuyos distritos –incluso la capital– no cuentan con agua potable de calidad todos los días ni con una planta de tratamiento de residuos sólidos. Factores que explican esto serían la mala gestión de los recursos económicos por parte de los gobiernos locales y regionales que reciben el canon minero, y la poca inversión del gobierno central en las zonas de pobreza; la no priorización de proyectos para cerrar las brechas en servicios básicos ni genera mayor empleo; otro factor, según Borda, puede estar asociado a la corrupción en los tres niveles de gobierno. “En Challhuahuacho, provincia de Cotabambas (Apurímac), muchos de sus alcaldes están prófugos. Veían el cargo como un botín para asaltar”; y el escaso empleo directo que generan las empresas mineras (Zapata y Santos, 2021, pp. 5-6).

d.2) Algunos problemas del canon y las regalías

» Volatilidad, distribución inequitativa, otros

El canon es un recurso volátil, ejemplo de ello es que el 2007 subió 197 % respecto al año anterior y el 2015 cayó 35 % respecto a las transferencias del 2014 (Viale, 2021). A este problema se suman otros, como su distribución inequitativa, deficiente ejecución de los recursos al no financiarse proyectos prioritarios como los relacionados con brechas sociales, la mala calidad del gasto, acumulación de recursos por falta de capacidad de gasto, falta de transparencia en el destino de los recursos, y el creciente descontento ante el hecho de que la transferencia de canon y regalías a los gobiernos subnacionales no se traduce en un vigoroso aporte a los desarrollos locales y regionales de las zonas bajo influencia minera. Es pertinente precisar que, discrepando con quienes sostienen que no se gasta una proporción significativa del canon, Luis Alberto Arias sostiene que sí se gasta, y pone como prueba que, de acuerdo a cifras del SIAF-MEF, en el periodo 2007-2020 se gastó el 94 % del canon transferido: gobiernos regionales 86 % y locales 97 % (Arias, 2021, p. 1).

» La “enfermedad chola”

Un serio problema generado por el uso del canon es la afectación de la competitividad de la agricultura. Sobre este punto Viale y Monge, de Revenue Watch Institute, realizaron un estudio en los distritos con más transferencia per cápita por canon minero, como Ite e Ilabaya en Tacna, Torata en Moquegua, San Marcos en Ancash, por canon minero, y Echarate por extracción de gas natural. Encuentran que las municipalidades pagaban en promedio jornales 2,5 veces mayores a los trabajadores de construcción en comparación a lo que los pequeños agricultores pagaban a sus peones. El caso más extremo era el de Ite, donde a los jornaleros en obras municipales se les pagaba 83,4 soles por día y a los jornaleros de la agricultura 32,5 soles, casi tres veces menos. Esto motivó la migración de peones hacia las obras, dejando prácticamente sin mano de obra a las labores agrícolas, situación por la que los productores optaron por dejar de cultivar sus tierras o hacerlo parcialmente con apoyo de sus familias. En consecuencia, el aumento de los salarios públicos motivó la pérdida de competitividad de la agricultura, por encarecimiento y escasez de mano de obra. A esto denominaron “enfermedad chola”, a diferencia de la “enfermedad holandesa” en que la pérdida de competitividad de algunos sectores productivos se debe a apreciaciones en el tipo de cambios de la moneda provocado por la exportación masiva de materias primas (Viale y Monge, 2012, pp. 80-84).

Para reducir estos impactos, los autores sugirieron como una de las políticas públicas nacionales a aplicarse, que las municipalidades destinen anualmente un porcentaje del canon a proyectos de infraestructura de riego y alternativas de procesamiento de los productos, para bajar los costos operativos y generar puestos de trabajo e ingresos familiares. Todo ello articulado con una estrategia nacional para la diversificación económica, que contribuya a hacer menos dependiente la economía nacional del sector extractivo y apoyando a sectores más sostenibles (Viale y Monge, 2012, p. 85).

d.3) Propuestas para una mejor gestión del canon y regalías

Ante esta situación, se vienen proponiendo diversas opciones, entre ellas:

- » En mayo del 2021, en la campaña electoral presidencial 2021-2026, la candidata Fujimori anunció que “el 40 % del canon se repartirá directamente a la población, de esta forma aliviaremos la pobreza” (Viale, 2021b, p. 1).

En el Encuentro Camino al Simposium “El reto del canon: propuestas para optimizar el uso de los recursos generados por la minería”, su presidente organizador declaró que en los diez últimos años se transfirieron más de 40 mil millones de soles a los gobiernos regionales y locales, y que de ello solo se había gastado el 60 %. Con este antecedente se plantearon tres opciones (Desdeadentro, 2021b, pp. 1-2):

- » “Que se cree una autoridad nacional similar a la de Reconstrucción con Cambios, que use los fondos no ejecutados en inversiones regionales” (David Tuesta, exministro del MEF).
- » “Que se establezcan incentivos a los gobiernos subnacionales para que ingresen a un esquema de Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP) y que destinen el 70 % de los recursos anuales del canon a proyectos de cierre de brechas. Los PEIP permiten contar con unidades ejecutoras que centralizan el gasto” (Milton Von Hesse, exministro de Agricultura, y de Vivienda, Construcción y Saneamiento).
- » “Que los recursos del canon sean aprovechados para profesionalizar a los servidores públicos regionales y locales (...), y que los montos transferidos a las universidades públicas—que en el periodo 2008-2020 superaron los 6 mil millones de soles, de los que han ejecutado sólo algo más de la tercera parte—, puedan ser centralizados y distribuidos cada dos años mediante concursos públicos, bajo

la rectoría del CONCYTEC y con jurados internacionales. Competirían alianzas de universidades receptoras del canon y otras sin él, pero que destacan por su producción científica” (Roxana Barrantes, investigadora del IEP y expresidenta de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible).

La propuesta de Fujimori fue rechazada abrumadoramente por los electores de las regiones mineras. Las otras tres tienen componentes de centralización que difícilmente serán aceptadas por las autoridades subnacionales y las poblaciones.

El presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, en el Consejo de Ministros Descentralizado realizado en Tumbes el 11 de mayo, declaró que existen provincias y distritos pequeños que reciben una inmensa cantidad de canon minero y que no lo gastan porque no tienen capacidades de gasto, que eso es inequitativo para las localidades del país, y pidió que el Congreso de la República corrija esta distribución mediante una ley (Diario Gestión, 2022, p. 1) Una pregunta lógica es ¿por qué el Poder Ejecutivo no presenta el proyecto de ley correspondiente?

En realidad no existe aún una propuesta integral de respuesta a estos problemas en la gestión del canon y regalías, pero algunos elementos, de acuerdo con la literatura revisada, son (Del Pozo, 2021, p. 27):

- » Que el gobierno nacional revise los criterios para redistribuir los ingresos provenientes de la minería.
- » Que se potencie la focalización y priorización de los grupos poblacionales con mayor nivel de vulnerabilidad que deben ser apoyados con estos recursos. Se requieren mecanismos que permitan incrementar la pertinencia y efectividad de la inversión pública para reducir las brechas en infraestructura social y generar ingresos familiares.
- » Las escasas capacidades de gestión pública son consecuencia de débiles capacidades técnicas e institucionales a nivel de gobiernos regionales y locales, con las consiguientes bajas posibilidades de desarrollar iniciativas de desarrollo y proyectos de calidad.
- » Se sugiere usos complementarios del uso de los recursos del canon, en particular evaluar la posibilidad de invertirlos en proyectos mediante asociaciones público-privadas que realicen actividades económicas generadoras de ingresos.

- » Debe reducirse la dependencia, sobre todo de los gobiernos locales, a los recursos del canon, fortaleciendo su capacidad de recaudación de los impuestos locales.
- » Se debe impulsar la diversificación productiva a nivel subnacional a fin de reducir la dependencia del canon y regalías, y que las bajas en los precios de minerales impacten menos los ingresos de gobiernos regionales y locales.

Por su parte, la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, propone lo siguiente (CDMS; 2020, p. 87):

- » Reducir progresivamente el monto de recursos que se transfiere a los gobiernos subnacionales.
- » Evitar el uso ineficiente del uso de los recursos del canon y regalías, invirtiendo estos recursos con enfoque de cierre de brechas.
- » Que el gobierno nacional disponga las acciones necesarias para evitar que los planes de desarrollo de las circunscripciones subnacionales de zonas de influencia minera, atomicen los recursos. Una alterativa para esto es la formulación de planes de desarrollo territorial integrado, con inclusión de proyectos productivos, articulados o no a la minería.
- » Implementar mecanismos de trazabilidad del gasto público financiada con el canon y regalías para visibilizar el aporte minero al desarrollo local y regional.
- » Disponer la obligación de los gobiernos subnacionales de incorporar funcionarios preparados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para mejorar la eficiencia y calidad del gasto público.

Empaquetar proyectos, fondos de estabilización, destrabar inversiones

Luis Arias Minaya, para incrementar la calidad del gasto público por el canon y regalías, sugiere la opción siguiente: “Empaquetar proyectos de saneamiento, agua, mejora de vivienda, caminos rurales y conectividad. El financiamiento de estos proyectos debe estar a cargo de los tres niveles de gobierno, la licitación a cargo del gobierno central y la supervisión de la ejecución de obras a cargo de los gobiernos regionales y locales. Debemos optar por el camino de construir un mejor Estado que resuelva los problemas de la ciudadanía” (Silva, 2021, p. 3).

El economista Humberto Campodónico considera que los recursos del canon y regalías no deben distribuirse solo en las regiones y municipios de donde se extraen los minerales, sino en todo el país, pues los recursos naturales son de toda la nación, y que, para garantizar la calidad del gasto público, los proyectos financiados por la renta minera deben ir precedidos de estudios de impacto económico, social y ambiental. Además, coincidiendo con otros autores, propone que no toda la renta minera sea invertida de inmediato, sino que se reserve una proporción de ella para un fondo intergeneracional o de estabilización²⁸, para financiar la inversión subnacional en momentos de reducción de la renta minera, por baja de los precios de los minerales en los mercados internacionales (Silva, 2021, p. 4).

Recientemente el ministro de Economía y Finanzas, Oscar Graham, anunció el 10 de mayo en la sesión inaugural del 14^o Simposium del Oro, Plata y Cobre (10-12 de mayo) que organiza la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la aprobación de un paquete de inversiones descentralizadas con especial énfasis en las zonas mineras, que serán efectivas a través de una Unidad Ejecutora Especial con el objetivo de agilizar la inversión pública en el país. Asimismo, sostuvo que su portafolio desplegará un equipo especializado de destrabe de inversiones en las regiones, con la finalidad de apoyar a los gobiernos subnacionales en la ejecución de los proyectos financiados con recursos del canon minero (Simposium, 2022, p. 1).

e) Reforma tributaria e impuesto a las sobreganancias

e.1) Tributación actual y necesidad de captar más renta minera: Controversia

Actualmente la tributación minera se basa en el impuesto a la renta, la regalía minera, el Impuesto Especial de Minería (IEM) y el Gravamen Especial de Minería (GEM). Pero el Perú necesita captar una mayor parte de la renta minera para atender sus responsabilidades. Para ello se requiere una reforma tributaria minera basada en varios aspectos: los costos de producción en minería, particularmente del cobre; los precios de los minerales en el mercado mundial; la comparación de impuestos del Perú con otros países mineros; y no afectar la competitividad minera

28 Una valiosa experiencia que puede servir de referencia a esta propuesta es la del exitoso Fondo Soberano Noruego, creado en 1990 con los ingresos del petróleo descubierto en sus aguas territoriales en 1969, para garantizar con sentido de solidaridad intergeneracional el uso de estos recursos no solo en lo inmediato sino en el futuro. El 2019 financió el 17 % de la inversión pública de Noruega. Ver: Luis A. Hernández (2021) <https://www.rankia.com/blog/fondos-inversion/4255671-fondo-soberano-noruega-historia-estrategia-inversiones-rentabilidad>

nacional, a fin de no desincentivar el interés de invertir para nuevos proyectos mineros.

Pedro Francke, ministro de Economía y Finanzas, señala que según estudio del FMI la carga tributaria promedio en el sector minero en el Perú es de 41,7 %, porcentaje inferior al de Chile (47,1 %), Brasil (47,9 %), Canadá (49,9 %), Mongolia (55,2 %) y el Congo (70,7 %). Existe pues margen para incrementar la presión tributaria en el sector minero en el Perú, pero la recomendación del FMI es no subirla más allá de la que tienen los países vecinos, para no perder competitividad. Sobre esta base el gobierno nacional en el segundo semestre del año pasado planteó una reforma tributaria que incrementa la carga impositiva entre 3 y 4 puntos porcentuales (Andina, 2021, pp. 1-2). Parte de esta reforma debería ser el cobro de las regalías en base al valor de las ventas (no de las utilidades) y un impuesto a las sobreganancias (De Echave, 2021, p. 2).

Con relación a las regalías, lo que propone De Echave es que “a diferencia de la regalía vigente en el país, que se aplica sobre la utilidad operativa, debe establecerse la regalía *ad valorem* que se aplicaría sobre el valor de producción o ventas”. Esta regalía tendría mayores ventajas para el país y sus ciudadanos pues es más predictiva y transparente “debido a que se calcula sobre el valor de la producción o ventas” e “impide que las empresas puedan reducir su pago mediante el incremento de los costos deducibles, tal como puede suceder con el actual régimen de regalías que se aplica sobre la utilidad operativa. Ofrece también la ventaja de generar ingresos públicos desde el comienzo de la producción y además permite compensar, en parte, la ausencia de pago de impuesto a la renta y transferencia de canon durante los primeros años de operaciones” (Silva, 2021, p. 2).

Roque Benavides, de la Cía. Buenaventura, expresa su discrepancia con la reforma tributaria minera. Sus argumentos son que en el Perú se paga más impuestos que en Australia, Canadá y Chile, y que la carga tributaria del cobre es del orden del 57 %. Cuando suben los precios de los minerales, desde el gobierno de Humala se viene pagando un impuesto a las utilidades operativas, lo que significa que a mayor precio de minerales se pagan mayores impuestos. Señala que es discutible el argumento de que los costos de producción son más bajos, que no debe caerse en generalizaciones, y que, para que la minería no pierda competitividad en el Perú, los impuestos deberían pagarse en base a las utilidades (Diario Gestión, 2021, p. 1).

e.2) Explorar convenio de cooperación con Chile

En cuanto a cómo hace viable la reforma, De Echave sugiere explorar la posibilidad de establecer relaciones de colaboración, con pleno respeto de las soberanías nacionales, entre los gobiernos de Chile y Perú. Los supuestos: ambos países son el primer y segundo productor mundial del cobre (40 % de la producción global), los dos tienen necesidad de acceder a una mayor parte de la renta minera para financiar sus correspondientes políticas públicas, y ambos atraviesan un ciclo de precios altos de los minerales. Esto, en el caso peruano ha significado ingresos extraordinarios superiores a los 17 mil millones de dólares como sobreganancias de las empresas solo el 2021, las que, con apoyo del Congreso de la República, se opusieron a que se fijara un impuesto a las sobreganancias y a la reforma propiamente tal. Esa posible relación de cooperación entre Chile y Perú podría comprender la coordinación de políticas, fijar estándares en materias tributarias (pero también ambientales y sociales), la aplicación de metodologías validadas para determinar la carga tributaria con asistencia técnica e organismos internacionales, no afectar la competitividad de cada país para evitar “que las inversiones se vayan al país vecino”, como dicen los empresarios mineros y sus voceros (De Echave, 2022a, p. 1).

En realidad se estaría abriendo la posibilidad de un frente binacional –que podría ampliarse con otros países– de defensa y negociación frente al inmenso poder de las transnacionales mineras.

En cuanto a un estimado más actualizado del monto de sobreganancias, De Echave, considerando el artículo “La eficacia de los instrumentos fiscales frente al *superciclo* postpandemia de metales” (Noviembre, 2021) de Víctor Torres Cuzcano de la UNMSM, y cifras del BCRP actualizadas a mayo del 2022, concluye que el alza de precios de los metales en los últimos 24 meses es mayor que el que tuvo lugar en el *superciclo* del periodo 2003-2012. Agrega que entre abril de 2020 y marzo de 2022, los ingresos extraordinarios por alza de precios de los metales han sido superiores a los USD 21 mil millones, lo que representa cerca del 31 % del total del valor de minerales exportados entre abril de 2020 y marzo de 2022 (De Echave, 2022b, p. 1).

2.7 Hacia una mejor gestión de los pasivos ambientales mineros (PAM)

a) Inventario al 2019

De acuerdo con el inventario actualizado hasta el 2019 eran 8448 PAM existentes en todo el territorio nacional; incluso algunos son históricos, con antecedentes coloniales. En el 73 % el Estado no ha identificado a los responsables. Activos Mineros SAC (AMSAC) ha hecho gestiones parciales en el 32 % de ellos y nada en el 68 %. El 13 % son PAM de riesgo alto o muy alto y no tienen responsables.

b) El desafío financiero

Actualmente la remediación es de pocos casos y de manera muy lenta, generando gran desconfianza sobre la minería en general. En la década 2009-2018, AMSAC invirtió en remediación algo más de 300 millones de soles.

Pero el desafío financiero es inmenso. El ministro de Energía y Minas Francisco Ísmodes en una reunión de la Comisión de Energía y Minas del Congreso, declaró que su gestión venía impulsando decididamente la remediación de pasivos ambientales en todo el país, y por ese motivo los especialistas del sector han identificado los de “alto riesgo” para darles prioridad:

“Hemos puesto mucho énfasis en la remediación de pasivos ambientales. Tenemos un aproximado de 8800 pasivos ambientales mineros identificados, de los cuales 2700 son de alto riesgo; y requerimos aproximadamente S/ 7 mil millones para remediarlos” (MINEM, 2018, p. 1).

Esos 7 mil millones de soles estimados hace cuatro años para remediar más de 8 mil PAM, equivalen apenas a un pequeño porcentaje de las sobreganancias de las empresas mineras correspondientes al periodo 2020-2021, que superaron los 20 mil millones de dólares.

Mientras tanto, centenares de centros poblados y decenas de miles de peruanos viven en zonas cercanas a los PAM y muchos de estos se ubican cerca de cuerpos de agua superficiales, como ríos y lagos y de ecosistemas frágiles. La presencia de poblaciones contaminadas por metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas, en Pasco, La Oroya, Huancavelica y otras zonas con largas trayectorias mineras, constituyen una evidencia dramática de los impactos de los PAM.

Para un financiamiento más seguro de la remediación de los PAM, sin descartar la cooperación internacional o incluso de las grandes empresas privadas modernas, y los fondos públicos, es pertinente evaluar la posibilidad de aprovechar la experiencia internacional sobre financiamiento de la remediación de los PAM mediante impuestos específicos a la producción minera o la participación de alianzas público-privadas:

“así como la propuesta de Fernando Sánchez Albavera (2004) de crear un impuesto sobre las cotizaciones internacionales que cubra los costos ambientales de la minería y que a su vez, los consumidores de metales paguen las externalidades negativas” (Chappuis, 2019, p. 21).

Alternativas financieras existen, lo que no ha habido a lo largo de décadas es la voluntad política en el Estado y la responsabilidad social en el empresariado minero, para asumir plenamente la responsabilidad que les corresponde.

c) Necesidad de políticas públicas

Urge establecer políticas de Estado y estrategias de gestión integral, sistemática y eficaz, y su implementación inmediata, por una AMSAC fortalecida financiera y tecnológicamente, con la implementación de los expertos y con investigaciones a cargo de universidades que cuentan con recursos del canon para investigar, y con mayores recursos humanos especializados.

Y, por supuesto, que se prevenga la formación de nuevos PAM en el territorio nacional.

2.8 Promoción de una cultura de la sostenibilidad

a) Tres frentes básicos de promoción

Hace casi dos décadas, Carlos Monge sintetizó la pertinencia de promover una cultura sostenible de los recursos naturales y el trabajo que debía realizarse en tres frentes. Lo expresó así.

“Una nueva economía, una nueva matriz energética y una nueva institucionalidad sólo serán sostenibles si se asientan en una nueva cultura de uso sostenible de los recursos naturales renovables que reemplace la cultura actual del máximo beneficio

inmediato de los recursos renovables y no renovables, sin preocupación alguna por su reproducción para las actuales y futuras generaciones”. Esto supone un trabajo sostenido a largo plazo en tres frentes: primero, una labor de información y sensibilización con los actuales agentes económicos, para que adquieran conciencia de los impactos que vienen generando y sus consecuencias; segundo, generación de incentivos públicos (estímulos y sanciones) para mejorar la calidad ambiental de las actividades económicas; tercero, un trabajo de información y educación con los niños y jóvenes a mediano y largo plazo, a través del sistema educativo formal (Monge, 2014, pp. 275-276).

b) Prácticas sostenibles en el sector productivo

Vinculado con los tres frentes que señala Monge, hoy existen muchas instituciones públicas y privadas que ofrecen información basada en evidencias sobre los impactos negativos del modelo extractivo y primario exportador que sigue vigente en el Perú. Existen políticas de promoción de prácticas sostenibles a nivel productivo, siendo una muestra de ellas la que reporta el exministro del Ambiente Gabriel Quijandría, quien sostenía hace tres años que en nuestro país se están generando las condiciones para que la sostenibilidad ambiental y la rentabilidad económica vayan juntas, y que la sostenibilidad empieza a ser parte de la competitividad y de las estrategias de negocios. En el Perú se está avanzando en inversiones sostenibles a través del trabajo conjunto entre el sector público y privado. Agregó que el sector privado tiene mejor rendimiento económico cuando inserta el componente de sostenibilidad, en comparación a los que no lo hacen. El Perú tiene que ser ambicioso en salir del paradigma tradicional. Un hecho que ayuda a ello es que los consumidores son cada vez más exigentes cuando compran los productos, pues quieren saber qué hay detrás de estos (Minam, 2019, p. 1).

c) La sostenibilidad en la educación

Con relación a la educación, hace dos décadas se aprobó la Política Nacional de Educación Ambiental (Decreto Supremo 017-2012-ED) como instrumento para desarrollar la educación, cultura y ciudadanía ambiental, orientada a la formación de una sociedad peruana sostenible, competitiva, inclusiva y con identidad; educación que debe implementarse de manera multisectorial y descentralizada. Sin duda, en este campo hay mucho por hacer. Esto, en parte, se refleja en lo que sostiene la Derrama Magisterial:

“Decir que el desarrollo sostenible es uno de los principios de nuestra educación es un objetivo sumamente positivo y, ciertamente, un reto enorme dadas las condiciones de desigualdad económica, corrupción política, pobreza educativa y cultural, y problemas medioambientales que atraviesa el mundo. Y, si hablamos de la situación local, pues las cosas son aún más preocupantes ya que, más allá de diversas informaciones que circulan en los medios de comunicación convencionales, no es posible tapar el sol con un dedo. En ese sentido, los esfuerzos que se hacen están orientados a conseguir que, en el futuro, la educación contribuya al desarrollo sostenible porque, hoy por hoy, estamos muy lejos de alcanzar siquiera un punto de partida.

Contribuir al desarrollo sostenible pasa por formar una nueva generación de ciudadanos que conozcan sus derechos, que respeten los derechos de los demás, que no arrojen desechos a las calles ni toquen el claxon, que no discriminen a nadie, que no abusen de su autoridad o fuerza física, que no roben ni consideren válido hacerlo para conseguir ascenso social (Derrama Magisterial, 2017, p. 1).

d) La sostenibilidad en la visión del Perú al 2050

Relacionada con la cultura de la sostenibilidad, en una perspectiva estratégica, tenemos la Visión del Perú al 2050, consensuada por el Foro del Acuerdo Nacional el año 2019, que incluye el desarrollo sostenible, y que se expresa en la forma siguiente:

“Al 2050 somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional. Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad. El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia”.

De manera más específica, esta visión comprende la apuesta para los próximas tres décadas con relación a dos procesos fundamentales de la sostenibilidad:

- » La gestión y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas compromete a todos los actores de cada territorio del país, asegurando un desarrollo social y económico

armónico, libre de contaminación y saludable para todas las personas en el tiempo, en un contexto de cambio climático.

- » El crecimiento económico continuo, con competitividad, empleo digno y sostenibilidad ambiental se sustenta en el esfuerzo conjunto del Estado, las empresas, los trabajadores y la academia, en el marco de una economía social de mercado. Juntos hemos logrado una educación que genera talento humano calificado; una reducción significativa del déficit en infraestructura; un clima político y jurídico favorable y estable para atraer inversión privada; y el fomento de la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica. Hemos integrado exitosamente al Perú en la economía global (Foro del Acuerdo Nacional, 2029).

e) Cumplimiento de los ODS

Lógicamente alinear la cultura de la sostenibilidad con la visión de largo plazo señalada y consolidar los avances en curso, pasa por enfrentar exitosamente múltiples desafíos, entre ellos afirmar la cultura de gestión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030 aprobados por la ONU con acuerdo del Perú y los consensos sobre la gestión de los recursos naturales, el reconocimiento vía reforma constitucional de los derechos de la naturaleza, y la soberanía nacional en la toma de decisiones sobre las actividades extractivas.

Los 17 ODS –aprobados el 2015 por cerca de doscientos países– y sus 169 metas son muy importantes para la sostenibilidad futura de nuestro país, pero enfatizamos los relacionados con la disponibilidad y gestión sostenible del agua (N.º 6); el acceso a una energía asequible, fiable y sostenible (N.º 7); crecimiento económico sostenible, inclusivo y empleo pleno y decente para todos (N.º 8); infraestructuras resilientes, industrialización sostenible e inclusiva y fomento de la innovación (N.º 9); ciudades y asentamientos humanos sostenibles, resilientes e inclusivos (N.º 11); garantizar modelos de producción y consumo sostenibles (N.º 12); control del cambio climático y sus efectos (N.º 13); conservación y uso sostenible de océanos, mares y recursos marinos (N.º 14); y sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible (N.º 16) (MINAM, 2016).

Sobre los avances en el cumplimiento de metas de ODS con las que se ha comprometido el país, Perú ha presentado dos informes nacionales voluntarios al Foro Político de Alto Nivel (HCPC), espacio de la ONU encargado del seguimiento y evaluación de la Agenda 2030, los años 2017 y 2020 (en pleno proceso de pandemia).

En ellos se ha dado a conocer el panorama general de algunos avances y de lo distantes que estamos como país para alcanzar metas importantes relacionadas tanto con la cultura como con la sostenibilidad del desarrollo mismo. Acercarnos al cumplimiento de estos objetivos compromete el esfuerzo permanente tanto del Estado como de la sociedad en general.

2.9 Investigación científica, tecnológica e innovación

a) Saldar la deuda histórica

Urge saldar esta deuda del Estado y de la comunidad científica con el desarrollo local y regional, con la finalidad de construir evidencias para formular políticas públicas, instrumentos de gestión y marcos normativos y técnicos, en la perspectiva del impulso de la ciencia, tecnología e innovación (D. S. 164-2021-PCM- Política General de Gobierno para el Periodo 2021-2026).

En esta perspectiva, es necesario emitir opinión crítica y constructiva sobre el Proyecto de Ley N.º 1202/2021-PE presentado el 25 de julio pasado por el Poder Ejecutivo, para crear, organizar y establecer las funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. La finalidad de este nuevo ministerio sería fomentar que (Presidencia de la República, 2022):

- » Los resultados de la investigación respondan a las necesidades del país.
- » Generar mayores incentivos para la ciencia, tecnología e innovación.
- » Garantizar una masa crítica suficiente de investigadores y recursos humanos calificados.
- » Elevar la calidad de los centros de investigación y laboratorios.
- » Fortalecer la institucionalidad del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
- » Elevar la rectoría de este sistema al rango de ministerio.

b) Fomentar la participación de las universidades

Recientemente, el ministro del Ambiente, Modesto Montoya Zavaleta, en una entrevista en radio Nacional, expresó que nuestro país requiere de mucha ciencia y tecnología para remediar los pasivos ambientales que han dejado empresas mineras irresponsables en el pasado y que están haciendo mucho daño en diversas zonas del Perú. Montoya indicó que:

“(…) la mayoría de los ríos están contaminados y que las mineras deberían haber dejado todo como estaba antes, pero las normas que había permitieron que ellos sacaran las riquezas y abandonaran los territorios con total descuido dejando una tremenda carga al Estado peruano, que tiene pocos recursos.

Más cuesta lo que tenemos que arreglar que lo que nos dejaron en regalías e impuestos, centenares de millones de dólares tenemos que usar para remediar estos pasivos ambientales” (Andina, 2022, p. 1).

Sostuvo que esas normas existen hasta ahora y no permiten usar el dinero que depositan las empresas mineras como fondo de garantía para que el Estado se haga cargo de esos pasivos ambientales, y que, ante esta situación, se busca que las universidades apoyen al Estado en los planes de remediación ambiental frente a la contaminación producida por las empresas mineras y la falta de recursos para ello, y que se está promoviendo una red de universidades de ciencia y tecnología (Andina, 2022, p. 1).

c) Promover las iniciativas universitarias concretas

Es indispensable apoyar e incentivar las iniciativas estratégicas que están adoptando algunas universidades, como el Centro Internacional de Investigación e Innovación en Minería Sostenible (CI3MS), que se instalaría en Characato, gracias al convenio entre la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA) y la Escuela de Minas de Colorado (Estados Unidos), y que contaría con 8 laboratorios para el análisis de tierra, pruebas estructurales y pilotos ambientales; esto en el marco del Parque Científico y Tecnológico (PCT-Arequipa) inaugurado por la UNSA el 2020, que permitirá, “a partir de la generación del conocimiento e innovación científica, humanista y tecnológica, generar desarrollo y, lo más importante, permitirá la transferencia tecnológica. Esa es la razón de ser del PCT” (UNSA, 2020, p. 1).

En el PCT-Arequipa se tiene previsto que las investigaciones en minería sostenible cubrirían todas las etapas de proceso minero, desde la exploración hasta el cierre de los proyectos, incluyendo los problemas de remediación ambiental.

d) Concertar una agenda de prioridades en investigación

Se requiere formular y concertar una agenda orientada a poner en evidencia los impactos generados por el extractivismo, resolver los graves problemas, y a hacer viables las alternativas de transición al desarrollo.

Esta agenda debe poner atención en los problemas relacionados con la captura de la renta minera, su distribución y uso; impactos económicos, sociales, ambientales, culturales; derechos de pueblos originarios y territorios; transparencia y corrupción; diversificación productiva; minería y sus impactos en los regímenes políticos y la institucionalidad estatal (Viale y Monge *et al.*, 2017, pp. 22-86).

Sugerencia de prioridades:

- » Investigación de impactos positivos y negativos de los proyectos mineros en operaciones.
- » Renta minera y sus impactos en el desarrollo social.
- » Saberes, conocimientos y prácticas de agricultura familiar, para conservarlos y fomentarlos como parte de los nuevos procesos de desarrollo territorial.
- » Exposición de las poblaciones a la contaminación por metales pesados, metaloides y sustancias químicas tóxicas.
- » Medición de los costos (económicos, sociales, institucionales) de los conflictos socioambientales.
- » Economía circular y actividades mineras.
- » Empresas mineras y su alineamiento con el respeto a los derechos humanos según estándares internacionales.
- » Alternativas de valor agregado a los minerales.
- » Diversificación productiva con recursos naturales renovables.
- » Alternativas a la remediación de los pasivos ambientales mineros.

- » Identificación de buenas prácticas de gobernanza territorial.
- » Renta minera y desarrollo productivo.

Es responsabilidad de las universidades públicas receptoras del canon minero, en coordinación con CONCYTEC, de manera institucional o en alianza con otras universidades y colegios profesionales, implementar las prioridades de esta agenda.

3. OPINIONES DE ENTREVISTADOS SOBRE LAS POLÍTICAS DE TRANSICIÓN

3.1 Sobre la diversificación productiva, REMURPE considera que un obstáculo para la generación de asociaciones o clústeres productivos es la falta de capacidades de las municipalidades rurales. En la CAMUR 2021 solicitaron al gobierno nacional, el incremento de la inversión pública descentralizada orientada al cierre de brechas en infraestructura productiva para la conversión de las regiones en polos de desarrollo y en territorios competitivos. Se respaldó la propuesta de una Segunda Reforma Agraria con los puntos siguientes: a) Programa Nacional de Gestión Hídrica con enfoque de siembra y cosecha de agua, infraestructura hídrica y tecnificación del riego; b) masificación de retribución por servicios ecosistémicos y la implementación del canon hídrico; c) asistencia técnica mediante escuelas de campo por parte de los gobiernos locales y mediante el plan de incentivos, en alianza con el sector agroexportador; d) financiamiento para municipalidades rurales que promuevan el desarrollo agrícola, sugiriendo el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT)²⁹; y e) promoción de proyectos productivos, incluyendo equipamiento e insumos para mejorar la transferencia tecnológica.

La FERCCAPA considera que la región Apurímac constituye un territorio apto para una agricultura diversificada generadora de empleo, con espacios naturales para el turismo rural y poder crear puestos de trabajo, debiendo promoverse la agricultura familiar, la ganadería y el turismo rural con proyectos de impacto regional. La JUSHMAP, en esta línea, considera que la actividad agropecuaria es un sector clave para promover la diversificación productiva, debiendo involucrarse el

29 Fondo concursable cuya finalidad es reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país, y que generen un aumento de la productividad con un enfoque territorial, mediante el financiamiento o cofinanciamiento de inversiones y de estudios de preinversión a nivel de perfil y fichas técnicas, de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

MINAGRI, la Dirección Regional Agraria (DRA) y las ONG, con asistencia técnica, recursos desde la planificación, la siembra y la cosecha, labores culturales, el valor agregado de los productos y su comercialización. Para ello propone declarar la producción y el consumo agrícola como de “interés nacional”. En este sentido, la CM Apurímac reporta que el gobierno regional de Apurímac ha priorizado tres cadenas productivas: quinua, palta y camélidos sudamericanos; sin embargo, no se apreciarían los de la provincia de Anta. Por su parte, considera que al gobierno regional de Cusco solamente le interesa invertir en infraestructura y no prioriza propiciar la diversificación productiva.

La DEM-GOREA propone la diversificación productiva en base a agricultura, pesquería y ganadería. Sin embargo, destaca la importancia de la minería, tanto formal como informal, quedando pendiente diversificar la explotación hacia otros minerales estratégicos, tales como los no metálicos, debiendo fomentarse la minería informal mediante la capacitación del minero informal en temas de producción, seguridad minera, protección ambiental y comercialización de minerales. La CM Cusco agrega que una política de diversificación productiva exitosa requiere de un estudio de potencialidades en sus respectivos territorios en la medida que ello permitirá priorizar el desarrollo de actividades rentables y sostenibles, contemplando impulsar el uso de las rentas extractivas para ello. Las ONG, por su parte, señalan que no se aprecia avances en las relaciones entre empresas mineras y comunidades campesinas en base a una agenda de diversificación productiva, limitándose el desarrollo de la temática a la publicación de algunos estudios sobre experiencias de agricultura familiar. Agregan que la formulación de propuestas en diversificación productiva como medidas de transición siempre será compleja, en la medida que requiere del esfuerzo de desacoplar la economía del poder del cual disponen las actividades extractivas tradicionales.

El experto cusqueño Fernando Romero considera que los gobiernos locales y regionales podrían hacer uso de su presupuesto para fomentar la diversificación productiva, pero no lo hacen, perdiéndose la posibilidad de articular las actividades extractivas con otras cadenas de valor. Del mismo modo, tampoco se ha trabajado una orientación hacia la diversificación productiva desde el sector público, que se encuentra desarticulado de las organizaciones empresariales y de la academia, además de carecer de la capacidad de fomentar consensos en torno a alternativas para mejorar el uso de dichos recursos en beneficio del desarrollo diversificado. Asimismo, es posible promover el valor agregado de los minerales en cuanto el riesgo país sea aceptable.

- 3.2** Sobre el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, la FERCCAPA señala que el MINAM no tiene un trabajo efectivo a nivel nacional, y que una forma de fortalecerlo sería adscribirle el SERFOR y la ANA. Asimismo, debería tener la rectoría en OT pues el tema ambiental se encuentra muy relacionado con el territorial. Discrepando de esta propuesta, la DEM-GOREA agrega que la ANA y el SERFOR deben mantener su independencia, ya que el estar adscritos no les permitiría disponer de autonomía al encasillarse a los objetivos del MINAM y complejizaría los trámites para la inversión privada. EL MINEM considera, por su parte, que la prevención de los conflictos sociales depende, entre otros aspectos, del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, para lo cual debe revisarse los instrumentos de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, así como revisar la inversión pública sectorial.
- 3.3** Sobre la Ley de Minería, la FERCCAPA considera que se le debería delegar competencias en las concesiones y contratos sobre la mediana y la gran minería a los gobiernos regionales, pero con facultades específicamente establecidas, pues las autoridades locales y regionales sostienen mayor contacto con las poblaciones que residen alrededor de los proyectos mineros. Ello debe acompañarse de un programa de desarrollo de capacidades a largo plazo a cargo de funcionarios de los diferentes ministerios y de trayectoria. La JUSHMAP agrega que esta sería una medida pertinente en la medida que se constituye como una oportunidad para que puedan participar las organizaciones sociales de base con representación y legitimidad en los procesos de decisión, pues muchas determinaciones se vienen tomando arbitrariamente desde el gobierno central. Para la capacitación de los diversos actores subnacionales deberían incorporarse profesionales según las competencias de los diferentes sectores involucrados.

Por su parte, la DEM-GOREA considera que los gobiernos regionales deberían disponer de mayores competencias en torno a la gran minería, pues aunque es en las regiones donde se ubican los recursos, la otorgación de las concesiones se realiza mediante la libre potestad de los gobiernos de turno; para la capacitación de los funcionarios subnacionales propone que las entidades estatales articuladas a las actividades mineras participen según sus competencias. La provincia de Anta considera que los gobiernos regionales deberían tener algún grado de participación en la autorización de la gran y mediana minería, pues permitiría paliar parte de los conflictos sociales, en tanto ya se consideraría la opinión de los gobiernos regionales.

El funcionario del MINAM, por su lado, considera que los gobiernos regionales no deben tener competencias en las concesiones de la mediana y la gran minería, pues no disponen de las capacidades necesarias ni cuentan con los medios indispensables, además de implicar mayores riesgos de corrupción.

La Ley de Minería, de acuerdo con FECCAPA, debe normar rigurosamente lo relativo a las cadenas de valor de los proyectos extractivos en sus cuatro puntos básicos: planeamiento territorial, delimitación de las fases previas de explotación, control y fiscalización.

- 3.4** Sobre la Ley de Consulta Previa, la DP Cusco sugiere restablecer el concepto de "población indígena" y sus alcances, así como clarificar qué implican sus derechos colectivos en términos de consulta previa; asimismo, diferenciar entre consulta previa, referéndum y derecho de participación. Del mismo modo, delimitar lo que se debe entender por "acuerdo" y "consentimiento", y sus implicancias y aplicabilidad en el marco de la consulta previa. En todo caso, reafirma que la aprobación de la medida legislativa o administrativa debe seguir siendo decidida por la entidad estatal competente. Propone que el proceso de consulta previa se realice en el momento de aprobación de los EIA. Finalmente, señala que el mayor problema sería que el proceso de consulta previa se realiza, en el caso de las actividades mineras, en el momento anterior al inicio de las operaciones, lo cual propicia conflictos.

La provincia de Anta agrega que las decisiones de los procesos de consulta previa deberían ser vinculantes. Por su parte, la FERCCAPA no considera que sea necesaria una nueva Ley de Consulta Previa, y que deben seguir implementándose los aspectos positivos de la actual. En esta misma línea, la JUSHMAP considera que, en base a la actual ley, se deben fortalecer a los equipos del MINCUL y descentralizar y fortalecer competencias hacia los gobiernos regionales. La DEM-GOREA, del mismo modo, considera que la actual Ley de Consulta Previa tiene alcances suficientes. El funcionario del MINEM señala, en consonancia, que no debe modificarse la Ley de Consulta Previa, pero debe fortalecerse su implementación en términos de cumplimiento de los acuerdos y de la participación de los sectores con inversiones. El funcionario del MINAM, asimismo, considera que se no requiere una nueva Ley de Consulta Previa, pues ya se habrían realizado varios procesos y habrían sido exitosos, pero deben mejorarse los mensajes que el Poder Ejecutivo dirige hacia las poblaciones locales. Según las ONG del sur andino, la Ley de Consulta Previa debe establecer el carácter vinculante de las decisiones de sus procesos, evitar que el Poder Ejecutivo distorsione su sentido mediante

disposiciones administrativas, y que actualice la base de datos en torno a los pueblos originarios con derecho a la consulta previa.

- 3.5** Sobre las Leyes del canon minero (CM) y de regalías mineras (RM), la FERCCAPA señala que las actuales leyes no distribuyen correctamente estos recursos, y tampoco se ordena un destino adecuado. En esta línea, la CCP señala que ningún gobierno local se encuentra utilizando los recursos del CM en proyectos de protección o recuperación ambiental, menos en proyectos de investigación ambiental.

El funcionario del MINEM expresa su acuerdo con modificar las leyes del CM y de las RM, pero los cambios deben contemplar nuevas prioridades de destino y de uso. Considera, asimismo, que debe fortalecerse la supervisión y la fiscalización sobre los proyectos orientados al cierre de brechas, y sugiere la creación de núcleos ejecutores en las comunidades campesinas. Por su parte, las ONG del sur andino proponen que se contemple la posibilidad del canon comunal para ejecución de proyectos con responsabilidad de las comunidades.

REMURPE, en su XIV Conferencia Anual de Municipalidades (CAMUR) 2021, propone que el CM se utilice para implementar las políticas de una Segunda Reforma Agraria, y para el cierre de brechas en salud, educación, agua y saneamiento. Según la Cámara de Comercio de Abancay, el CM y las RM deberían ser utilizados solamente para proyectos productivos. La CM Cusco precisa, por su parte, que se debería contar con un plan detallado en torno al uso del CM y de las RM para el cierre de brechas en la región de Cusco, lo cual es un elemento base para mejorar las condiciones de vida y elevar las oportunidades para la población. La DP Cusco considera que ni la página amigable del MEF ni las páginas de transparencia de los gobiernos subnacionales son suficientes para propiciar la *accountability*, y, en particular, no son herramientas ni cultural ni técnicamente pertinentes para muchas de las comunidades que suelen encontrarse en las zonas donde se suscitan la mayor parte de los conflictos al no considerar las brechas existentes. Del mismo modo, señala que las autoridades subnacionales no brindan más información al respecto durante las audiencias de rendición de cuentas—si es que las hacen— y no garantizan una real participación de la población. Ante ello, sugiere cambios y que se incentive la vigilancia social sobre la ejecución y la calidad del gasto público. También expresó que el MINEM se encuentra promoviendo una Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en base a estándares mundiales, cuyo Informe de Transparencia Nacional contiene información sobre los pagos de las empresas mineras y los ingresos percibidos por el Estado y su

distribución, pero no suele llegar a la población. Asimismo, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República deberían recibir mayor atención.

El STC Lincuna y el CM del Centro consideran "débil" la Ley del CM, y agregan que el Estado debería diseñar una política de fiscalización que asegure que sus fondos se utilicen de manera coherente.

- 3.6** Respecto a la reforma tributaria de la minería, las ONG señalan que el incremento en la captación de renta a partir de reformas tributarias y de un impuesto a las sobreganancias son iniciativas legítimas, pero lo importante es establecer en qué políticas y proyectos específicos se invertirán dichos recursos, y cómo fortalecerían la transición hacia el postextractivismo. CooperAcción advierte que el empresariado minero se encuentra férreamente opuesto a la propuesta de reforma tributaria y al impuesto a las sobreganancias. STL Lincuna y la CM del Centro consideran que, en caso se implemente un impuesto a las sobreganancias en el marco de las actividades mineras, éste debería destinarse directamente a las comunidades campesinas; asimismo, que se debería derogar la exoneración del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) de la que gozan algunos proyectos mineros, e incrementar el Impuesto a la Renta. Por su parte, la FNTMMSP se muestra de acuerdo con el impuesto a las sobreganancias.

Fernando Romero propone institucionalizar los impuestos progresivos y el impuesto a las sobreganancias, pues su vigencia contribuirá a la paz y a la gobernabilidad. Agrega que es una falta de ética la oposición del gremio empresarial minero al impuesto a las sobreganancias manifestada en el segundo semestre del 2021, además de ser ello una expresión de la incapacidad del Estado para tomar decisiones justas. Además, los gobiernos regionales habrían fallado en construir una corriente de opinión pública favorable, aprovechando incluso la opinión favorable del FMI para que se apruebe tal impuesto.

- 3.7** Sobre las investigaciones pendientes, las ONG consultadas proponen realizar estudios en torno a la situación de los trabajadores mineros y a una agenda de ciencia, tecnología e innovación. Otro punto clave es estudiar la velocidad de las reformas para impulsar las transiciones, lo cual dependerá de una serie de variables que deben ser previamente analizadas y difundidas. Asimismo, considerar el riesgo de que las iniciativas no necesariamente tengan éxito, dado

que se está en un terreno nuevo y que depende de varios elementos que deberán ser revisados continuamente. Fernando Romero señala que la escasa investigación científica y tecnológica es un reflejo de las débiles capacidades para la ejecución del gasto público en general, y, en particular, en torno a los recursos destinados a la investigación. En realidad, dichos fondos inicialmente presupuestados para la investigación se destinaron para construir infraestructura sin relación con dicho rubro. Agrega que existe una carencia de visión para la gestión de dichos recursos. Finalmente, destaca que la comunidad académica, las autoridades subnacionales, los colegios profesionales, los gremios empresariales y demás actores, no han adoptado decisiones ante el incumplimiento de la investigación científica y tecnológica por parte de las universidades y sus fondos de investigación.

CooperAcción considera que el cuestionamiento a los grandes impactos generados por el extractivismo podría partir de la generación de evidencias por parte de la ciencia y la tecnología en el Perú; asimismo, estos dos últimos pueden aportar evidencias para el gran desafío económico de la transición, implementar la diversificación productiva, diseñar nuevas políticas públicas más eficientes y disponer de una gestión del agua adecuada al marco del cambio climático.

Por otro lado, agrega que un tema prácticamente ausente en las ciencias sociales durante las últimas dos décadas ha sido las investigaciones en torno a diversos aspectos de la vida de los trabajadores mineros y sus familias: condiciones salariales y laborales, salud y seguridad, enfermedades ocupacionales, contrataciones mediante diversos mecanismos de intermediación laboral, entre otros. Y ello podría ser el mejor camino para inducir a un acercamiento entre los trabajadores mineros y las comunidades campesinas impactadas por la minería. La SITRAMINA, asimismo, reconoce la necesidad de diagnosticar la situación laboral de los trabajadores mineros formales e informales.

- 3.8** Con relación a la cultura de sostenibilidad, la FERCCAPA recomienda se consideren los usos y costumbres de las comunidades campesinas. La JUSHMAP es aún más propositiva al señalar que se requiere de un respeto irrestricto de la soberanía de los pueblos originarios e indígenas y de las comunidades campesinas, sobre su territorio y sus recursos.

La DEM-GOREA resalta que se debe considerar la identidad cultural de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios en la medida que están sumidos en un proceso de aculturación.

3.9 Con relación a la incidencia política, se sugiere:

a) Actores prioritarios de incidencia

Según la FERCCAPA, habría que incidir, particularmente, en las autoridades locales y regionales, frentes de defensa y funcionarios ministeriales, en términos de gobernanza y políticas de transición. La JUSHMAP agrega que habría que hacerlo también sobre las organizaciones de la ciudadanía en general, los dirigentes de las organizaciones sociales de base, y autoridades y funcionarios. Por su parte, la DEM-GOREA agrega que se debería poner énfasis en las comunidades campesinas en particular, encargándose de ello los funcionarios subnacionales y la sociedad civil. Las ONG, por su parte, destacan la importancia de incidir sobre los candidatos a los gobiernos regionales y locales, pero en términos innovadores.

b) Mecanismos de incidencia propuestos

La FERCCAPA sugiere la implementación de audiencias públicas y de plataformas de análisis y reflexión, donde participen funcionarios nacionales. La JUSHMAP, por su parte, sugiere acciones articuladas entre diferentes actores con capacidad de gestión y decisión. La DEM-GOREA considera que la Mesa de Minería y Desarrollo Regional en particular, un espacio en el cual se discutía sobre el uso de los recursos provenientes de la minería, era un buen ámbito de incidencia que debería reactivarse. Las ONG del sur andino proponen que las organizaciones de la sociedad civil se acerquen entre ellas y busquen establecer qué aspectos priorizar de la problemática asociada a los impactos del extractivismo y los consiguientes conflictos sociales.

Según señalan las ONG, se requiere de estrategias fuertes y claras de comunicación pública para poder enfrentar a la distorsión de información por parte de los grupos de poder, y, en particular, estrategias inteligentes para enfrentar la asimetría entre las comunidades campesinas y el Estado y las empresas mineras aliadas a éste, considerando que estos dos últimos actores se constituyen como oposición. Paralelamente, se requiere generar información y conocimiento en cuanto permiten ocupar espacios de poder si son bien gestionados. Deben considerarse los esfuerzos previos y considerar la posibilidad de reformar mediante decretos supremos del Poder Ejecutivo, a sabiendas de la complejidad de la aprobación de normas en el Poder Legislativo.

c) Actores cuya mayor incidencia es requerida

» Comunidades campesinas

Tanto el STC Lincuna como la CM del Centro consideran que las comunidades campesinas y los campesinos en general han sido impedidos de participar en los procesos de elaboración de la normatividad minera, lo cual posterga las respuestas a sus necesidades y propicia una mayor conflictividad, pues dichas normas son muy flexibles y perjudiciales. Por su parte, la FNTMMSP agrega que existen asimetrías de poder entre las comunidades campesinas y las empresas mineras. La FDCC Tambobamba señala que, desde su institución, promoverán la organización de la Federación Regional de Comunidades Campesinas para solicitarle más presencia al Estado y solicitar a las empresas mineras que cumplan sus compromisos.

» Liderazgos y sindicatos

El STC Lincuna considera que la FNTMMSP se encuentra debilitada, por lo cual no tiene muchas fuerzas para implementar iniciativas. Por su parte, la FERCCAPA propone que debería participar la población organizada, productores, transportistas, sindicatos, entre otros. Ello aseguraría que los acuerdos tengan respaldo y sean priorizados. Según la DP Cusco, se aprecia un proceso de atomización entre los actores sociales locales y una falta de representatividad, que también afecta a algunos líderes y representantes de la sociedad civil. La JUSHMAP agrega que las autoridades locales, las organizaciones de productores, los usuarios de riego, los transportistas y otros actores más deberían encontrarse acreditados, mediante representantes, para poder participar de los procesos de decisión en torno a inversiones mineras. La DEM-GOREA, por su parte, propone que tanto funcionarios públicos como autoridades políticas subnacionales deberían ser más activos al momento de decidir sobre las inversiones mineras.

d) Aprendizajes de experiencias exitosas de incidencia política

Las ONG señalan la pertinencia de aprender de las iniciativas impulsadas y propuestas de incidencia realizadas por la sociedad civil en las últimas décadas y que fueron exitosas, destacando entre ellas las siguientes: participación ciudadana en consultas populares, el marco normativo ambiental (considerando sus retrocesos), la creación de institucionalidad ambiental (OEFA, ANA, entre otros), la Ley de Consulta Previa, la

legislación en torno a canon minero y regalías mineras, la protección de defensoras y defensores ambientales, la aprobación de una política de Estado frente a los impactos de los metales tóxicos sobre la salud, el impulso de la Ley de Ordenamiento Territorial, la denuncia de diversos mecanismos de "criminalización de la protesta", la reforma constitucional para reconocer el derecho humano al agua potable, la ley de protección de las cabeceras de cuenca, entre otros aspectos.

Desde la FERCCAPA se señala que la población en la provincia de Chincheros no ha permitido la entrada de la minería alrededor del río Pampas, pues de éste depende su actividad agropecuaria; para ello, solicitaron apoyo del gobierno regional.

Algunas conclusiones

REMURPE reconoce carecer de capacidades institucionales para fomentar asociaciones o *cluster* que contribuyan a la diversificación productiva en las zonas rurales. Considera que un escenario favorable para ello es la implementación de la Segunda Reforma Agraria. Organizaciones de Apurímac estiman que en esta región existe un alto potencial de diversificación productiva, con la agricultura familiar, la ganadería y la pesquería. Se sugiere que en adelante gobiernos regionales y locales tengan competencias en materia de diversificación productiva, y con recursos del canon minero.

No existe consenso respecto a que ANA y SERFOR pasen como adscritos al MINAM para fortalecer la institucionalidad ambiental del país, a pesar de que algunos reconocen la debilidad institucional del MINAM en las regiones. Tampoco existe consenso sobre la posibilidad de asignar algunas competencias específicas de gran minería a los gobiernos regionales, pero algunas organizaciones sociales consideran que los gobiernos regionales deberían tener algún nivel de competencias sobre la gran minería, "porque en sus territorios se realiza la minería".

Tampoco existe consenso sobre una nueva Ley de Consulta Previa, pero algunos proponen modificarla para, entre otras cosas, fortalecer el carácter vinculante de las decisiones de las comunidades consultadas.

Respecto a la Ley de Minería, algunos proponen que regule rigurosamente todo lo relacionado con la cadena de valor y sobre la consulta previa, y se recomienda clarificar sus alcances y de los términos "acuerdos" y "consentimiento" en el marco de los derechos colectivos de los pueblos originarios.

Es mayoritaria la opinión de que se modifique las normas del canon minero para una distribución más correcta y reorientar el destino de estos fondos, incluyendo la diversificación productiva, particularmente en los municipios rurales con actividades extractivas mineras; asimismo, fortalecer la transparencia y la fiscalización para erradicar los riesgos de corrupción en la gestión pública.

Es mayoritaria la opinión a favor de una reforma tributaria y del impuesto a las sobreganancias en momentos determinados, a fin de que el Estado obtenga una mayor renta minera para financiar el gasto público, pero esto debe acompañarse de un destino claro de esos recursos. Un participante propone institucionalizar la progresividad en los impuestos y en esa perspectiva el tributo a las sobreganancias, como un factor que contribuya a la paz social y a la gobernanza en nuestro país.

La mayoría de entrevistados opina que debe fortalecerse la investigación científica y la innovación tecnológica, en torno a una agenda de prioridades que comprenda la necesidad de producir evidencia científica de los múltiples impactos del extractivismo, que aporte alternativas para el desafío de la diversificación productiva, pero también que se investigue la situación de los trabajadores mineros, cuestión investigada a fondo en décadas pasadas pero que hoy está prácticamente abandonada.

Sobre cultura de sostenibilidad se recomienda se consideren los usos y costumbres de las comunidades campesinas. La JUSHMAP, que se respete claramente la identidad y la soberanía de los pueblos originarios.

ANEXO N.º 3

LISTADO DE PUNTOS DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y MEDIDAS DE TRANSICIÓN

Temas	Puntos
1. MARCO INTRODUCTORIO	
	<ul style="list-style-type: none"> » Extractivismo » Rol del discurso neoliberal » Extractivismo, un modelo “agotado” » Agotamiento de la autorregulación corporativa » Postextractivismo » Transiciones al postextractivismo » Diseño de las transiciones » Escenarios del extractivismo en las transiciones » Ejes clave en las transiciones » El Buen Vivir y el Vivir Bien » Incidencia política
2. PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y MEDIDAS	
Establecer una política de Estado explícita de minería	<ul style="list-style-type: none"> » Propuestas parciales y “programa máximo” » Aprobar una política de Estado coherente con la visión de la minería al 2030 enriquecida; debe comprender políticas sobre la informalidad, ordenamiento territorial y responsabilidad social empresarial » Debe tener como gran orientación transformar la riqueza minera en sostenibilidad del Perú megadiverso » Responsabilidad de actores y elección de metodologías » Basarse en aportes del pasado y el presente » Potenciar rol empresarial del Estado (reforma de artículos 60º y 62º del capítulo económico de la Constitución de 1993) » Necesidad de un acuerdo nacional por la minería

Temas	Puntos
Regular las actividades mineras	<ul style="list-style-type: none"> » Prohibir los proyectos extractivos depredatorios » Continuar con proyectos sensatos e indispensables, fortalecidos por “economía circular” » Erradicar la minería ilegal » Formalizar la informal » Continuar con proyectos extractivos sensatos » Industrializar una parte significativa de los minerales extraídos; Plan Nacional Estratégico de Desarrollo Metalúrgico, bajo responsabilidad del Viceministerio de Metalurgia a crearse
Innovaciones tecnológicas	<ul style="list-style-type: none"> » Sistemas digitales para captar información y reducir vulnerabilidades » Nuevas técnicas para poner fin a formas tradicionales de extraer minerales » Uso de prendas tecnológicas para crear mejor clima laboral » Acelerar transición energética, incluyendo uso de “hidrógeno verde”; difusión de la electromovilidad » Desalinizar el agua de mar
Diversificación productiva con valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> » Transiciones de sectores extractivos de RNNR a sectores de uso sostenible de RNR, de pequeños grupos de grandes empresarios a decenas de miles de pequeños productores, de mercados internacionales a mercados internos » Diversificación en base a agricultura familiar, ganadería, pesquería, turismo sostenible, artesanías, articulada por el Plan Nacional de Diversificación Productiva » Relaciones entre minería y agricultura; es imposible la convivencia, es difícil la convivencia, es posible la convivencia » MEF incorpora promoción de diversificación productiva
Cambios en la matriz energética	<ul style="list-style-type: none"> » Fortalecer la transición energética como parte de los compromisos ante el cambio climático » Acelerar la transición de las energías fósiles y sucias a energías renovables y limpias; eólica, solar, geotérmica » Grandes empresas extractivas deben pasar lo más pronto a energías renovables » Reemplazar, mientras tanto, el petróleo por gas en transporte público, hogares, pequeñas empresas, etc. » Panorama de hoy es crítico; lento avance en cambios de matriz

Temas	Puntos
Reforma de la institucionalidad y funcionamiento del MINEM	<ul style="list-style-type: none"> » Fortalecer orgánica y funcionalmente el MINEM y los procesos de concesiones, certificación, fiscalización, supervisión » Descentralización gradual de sus competencias y funciones como parte de la reforma de Estado y de la gobernanza minera centralista, y generar una nueva institucionalidad del sector en las regiones mineras » Crear un espacio permanente de información y coordinación entre MINEM y pueblos originarios
Reforma de los marcos normativos	<ul style="list-style-type: none"> » Ley General de Minería: aportes de minería en proyecto de desarrollo de país megadiverso, concesiones y temporalidad, derechos y obligaciones, EIA, reducción de asimetrías de poder, políticas públicas sectoriales y territoriales, RSE, promoción de MAPE » Ley de Consulta Previa: aplicada desde antes de otorgación de concesiones y carácter vinculante de resultados » Ley de Ordenamiento Territorial: políticas sobre OT, rectoría del MINAM, naturaleza vinculante de planificación » Ley del canon minero: criterios de distribución y búsqueda de la equidad, monitoreo y evaluación de impactos sobre IDH y reducción de la pobreza en zonas de influencia minera, propuestas para una mejor gestión de recursos, “fondo intergeneracional o de estabilización”, etc. » Ley de regalías: éstas deben basarse en el valor de las ventas, no de las utilidades operativas » Reforma tributaria e impuesto a las sobreganancias: buscar consensos
Mejorar la gestión de pasivos ambientales mineros (PAM)	<ul style="list-style-type: none"> » Son 8448 PAM según inventario de 2019, 73 % de ellos sin responsables identificados » Buena parte de ellos están cerca de cuerpos de aguas superficiales, como ríos y lagunas, y de ecosistemas frágiles » Activos mineros SAC ha hecho algo en el 32 % de ellos, nada en el 68 % » Hace cuatro años se estimó en 7 mil millones de soles para remediarlos. Es decir, el 8 % del total de sobreganancias mineras del 2021 » Urge una política de Estado y estrategias innovadoras

Temas	Puntos
Promover la cultura de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> » Informar y sensibilizar a los agentes económicos e incentivos para mejorar la calidad ambiental (estímulos y sanciones) » Información y educación ambiental de niños y jóvenes » Alinear estos tres frentes de trabajo con la visión del Perú al 2050, particularmente con sus ejes de gestión y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y crecimiento económico con sostenibilidad » Fomento de cumplimiento de los 17 ODS de la agenda al 2030 concertada y aprobada por las Naciones Unidas, compromiso del que el Perú es parte
Investigación científica, tecnológica e investigación	<ul style="list-style-type: none"> » Emitir opinión sobre Proyecto de Ley N.º 1202 /2021-PE del Poder Ejecutivo, que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación » Respalda iniciativas de las universidades, como la del Centro Internacional de Investigación e Innovación en Minería Sostenible (C13MS) que se crearía como parte del Parque Científico y Tecnológico de la UNSA, inaugurado el 2020 en Arequipa » Hacia una agenda de investigación: listado referencias de prioridades

3.OPINIONES DE LOS ENTREVISTADOS

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2016) Postextractivismo: entre el discurso y la praxis: Algunas reflexiones gruesas para la acción. *Ciencia Política*, 11(21).
- Acosta, A. (2022b) El Buen Vivir y el extractivismo: Una ecuación imposible. Seminario regional andino “Construcción de la gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco 9 y 10 de abril. Sistematización del seminario, CBC.
- Adrianzén, G. (2022b) Mesa redonda sobre “Género e interculturalidad como enfoque para las opciones de gobernanza territorial frente al extractivismo”. Asesora del MIMP y expositora. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9 y 10 de abril. Sistematización del Seminario. CBC.
- Alfaro, K. (2022b) Comentarista de “Agenda de gobernanza territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Especialista en género y cambio climático en el MINAM. Seminario regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. Sistematización del Seminario. CBC.
- Andina (2019) Ministra del Ambiente reitera que agricultura y minería pueden convivir. 4 de noviembre. Fuente: <https://andina.pe/agencia/noticia-ministra-del-ambiente-reitera-agricultura-y-mineria-pueden-convivir-771900.aspx>
- Andina (2021) MEF: Reforma tributaria busca elevar en 3 a 4 puntos la carga impositiva minera global. Fuente: <https://www.andina.pe/agencia/noticia-mef-reforma-tributaria-busca-elevar-3-a-4-puntos-carga-impositiva-minera-global-873149.aspx>
- Andina (2022) Ministro del Ambiente propone a universidades apoyar al Estado en la remediación ambiental. 17 de mayo. Fuente: <https://andina.pe/agencia/noticia-ministro-del-ambiente-propone-a-universidades-apoyar-al-estado-la-remediacion-ambiental-893224.aspx>
- Arias, L. A. (2021) Los mitos del canon. 6 de mayo. Fuente: <https://www.patamarilla.com/2021/05/los-mitos-del-canon-minero/>
- Ballón, E.; Viale, C.; Monge, C.; Patzy, F. y De la Puente, L. (2017) La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina. Ford Foundation / Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas (RLIE).

- Banco Mundial (2021) Diagnóstico del sector minero Perú. Fuente: <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/diagnostico-del-sector-minero-peru>
- Bárcena, A. (2020) “América Latina ha perdido el tren de la política industrial y la innovación”. Entrevista de Patricia Escobar. El País, España. 07.02.20. Fuente: <https://www.argentinaforestal.com/2020/02/07/30888/>
- Belling, M. (2015) Rómulo Mucho: Minería puede vivir con la agricultura. 20 de mayo. Fuente: <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/romulo-mucho-mineria-puede-convivir-con-la-agricultura/>
- Belling, M. (2020a) Presidente de AGROMIN 2020, Rómulo Mucho: “Minería y agricultura son los motores principales en el desarrollo del país”. 30 de enero. Fuente: <https://proactivo.com.pe/presidente-de-agromin-2020-romulo-mucho-mineria-y-agricultura-son-los-motores-principales-en-el-desarrollo-del-pais-exclusivo/>
- Belling, M. (2020b) Roque Benavides: Agricultura más minería, una suma que puede multiplicar en el contexto de la pandemia. Fuente: <https://proactivo.com.pe/roque-benavides-agricultura-mas-mineria-una-suma-que-puede-multiplicar-en-el-contexto-de-la-pandemia-en-exclusivo>
- Benavente, J. P. (2022) Resumen ejecutivo y exposición de motivos de la propuesta de reforma legislativa en el marco de una Nueva Ley General de Minería. 1 de marzo. Informe N.º 003-2022-GORE CUSCO-GREMH/C.
- BNaméricas (2020) El potencial del agua de mar en el Perú puede apaciguar los conflictos sociales. Entrevista a Aníbal Díaz, representante de ERM. Fuente: <https://www.bnamericas.com/es/entrevistas/mineras-peruanas-pueden-encontrar-en-el-agua-de-mar-una-alternativa-para-desarrollar-sus-proyectos>
- Bereton, D.; Cano, A. y Paredes, A. (2018) Prácticas de gestión social en la industria minera peruana: hallazgos claves de la encuesta a empresas de la SNMPE. Universidad del Pacífico - Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad.
- BID (2021) “La necesidad impostergable de construir consensos”. En: *Minería en Perú 2021-2030: ¿Qué rol juega en la reactivación económica y el desarrollo territorial?* Mes de setiembre. Estudio y recomendaciones sectoriales. Autores: Martin Walter, José C. de Piérola, Claudia Cooper. Darío Zegarra. Documento de discusión N.º IDB-DP-00888.
- Campanini, O. (2022b) Comentarios a la exposición de Alberto Acosta sobre “El Buen Vivir y el extractivismo: una ecuación imposible”. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9 y 10 de abril. Sistematización del seminario. CBC.

- Cardozo, M. (2021) Innovación tecnológica para una minería eficiente y responsable. <https://iimp.org.pe/noticias/mineria-2021:-innovacion-tecnologica-para-una-mineria-eficiente-y-responsable>
- CBC-CEDIB-COMUNIDEC-WE WORD (2020) Proyecto “Alianza de Oro”. Auspiciado por la Unión Europea.
- Chappuis, M. (2019) Remediación y activación de los pasivos ambientales mineros (PAM) en el Perú. CEPAL / Cooperación Alemana. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N.º 168. Santiago de Chile.
- Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero-Energéticas (RIMAY) (2019) Visión de la minería en el Perú al 2030. Fuente: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583
- CEPAL (2020) Alicia Bárcena reafirma urgencia de transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible que permita aumentar la productividad y alcanzar mayor igualdad. Fuente: <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-reafirma-urgencia-transitar-un-modelo-desarrollo-mas-sostenible-que-permita>
- Clima de Cambios PUCP (2021) Minería ilegal: continua amenaza para nuestro ecosistema. 3 de diciembre. Fuente: <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/informe-mineria-ilegal-continua-amenaza-para-nuestro-ecosistema/>
- Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS) (2020) Informe final, presentado por Roxana Barrantes, su presidenta. Carta N.º 001-2020.
- Cornejo, L. (2021) Oportunidades y desafíos de la minería verde. 22 de noviembre. Fuente: <https://camiper.com/investigacion-por-camiper-escuela/oportunidades-y-desafios-de-la-mineria-verde>
- Comexperú (2021) El 2,8 % de municipalidades concentró la mitad de las transferencias del canon y regalías mineras entre 2016 y 2020. 12 de noviembre. Fuente: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-28-de-municipalidades-concentro-la-mitad-de-las-transferencias-de-canon-y-regalias-mineras-entre-2016-y-2020>
- CooperAcción (2019) Gobernadores de la Macrosur plantean modificación de la Ley de Minería. 24 de julio. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/gobernadores-de-la-macro-sur-plantean-modificacion-de-la-ley-de-mineria/>
- Damonte, G. (2014) “El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales”. En: *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Editoras: Bárbara Gobel y Astrid Ulloa. Iberi-Amerikanisches Institut. Universidad Nacional de Colombia.

- Damonte, G. (2016) “Política minera y conflictos en el Perú: El agotamiento de la política de autorregulación corporativa”. En: *Política minera y sociedad civil en América Latina*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Estudios Estratégicos. Editor Paul Cisneros. Quito.
- Derecho, Ambiente, Recursos Naturales (DAR) (2015) Transparencia y participación son salvaguardas frente a un modelo económico en crisis. 16 de octubre. Fuente: <https://dar.org.pe/transparenciayparticipacionsalvaguardas/>
- De Echave, J. (2011) “La minería peruana y los escenarios de transición”. En: *Transiciones al postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. CEPES. Editores: Alejandra Alayza de RedGE y Eduardo Gudynas de CLAES.
- De Echave, J. y Monge, C. (2013) “Una propuesta para replantear el rol de la minería en el Perú”. En: *Minería y movimientos sociales en el Perú: Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios*. Editores: R. Hoetmer, M. Castro, M. Deza, J. De Echave y C. Ruiz. Programa Democracia y Transformación Global / CooperAcción / Acsur Las Segovias / Entre Pueblos. Lima. Primera edición.
- De Echave (2021a) Conflictos mineros y agenda electoral. CooperAcción. Boletín electrónico Actualidad minera del Perú. Marzo 2021. N.º 261.
- De Echave, J. (2021b) Los retos de la minería el próximo quinquenio. 5 de julio. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/los-retos-de-la-mineria-en-el-proximo-quinquenio/>
- De Echave, J. (2022a) Chile, Perú y el tema tributario. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/chile-peru-y-el-tema-tributario/>
- De Echave, J. (2022b) Superciclo de los minerales e ingresos extraordinarios. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/superciclo-de-los-metales-e-ingresos-extraordinarios-de-las-empresas/>
- De la Puente, L. (2019) Diversificación participativa: ¿nueva frontera para mejorar la gobernanza de los recursos naturales en la región andina? 6 de mayo. Fuente: <https://resourcegovernance.org/blog/diversificacion-participativa-nueva-frontera-para-mejorar-la-gobernanza-de-los-recursos>
- Del Pozo, C. (2021) Renta extractiva minera en el Perú: Estado del arte y propuestas de políticas públicas. GPC/OXFAM / CBC/ Natural Resource Governance Institute.
- Del Pozo, C. y Paucamayta, V. (2015) Impacto de la minería en la producción agropecuaria en el Perú, impactos heterogéneos y determinación de los canales de transmisión. Informe técnico final. CBC / CIES. Octubre.
- Derrama Magisterial (2017) Comprendiendo el currículo: Principios educativos y desarrollo sostenible. Fuente: <https://blog.derrama.org.pe/curriculo-principios-educativos-desarrollo-sostenible/>

- Desdeadentro (2021a) Southern Perú contribuyó a elevar el índice de desarrollo humano de Moquegua y Tacna. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2021/09/southern-peru-contribuyo-a-elevar-el-indice-de-desarrollo-humano-de-moquegua-y-tacna/>
- Desdeadentro (2021b) Urge reforma del canon minero para optimizar su uso en beneficio de los peruanos. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2021/10/urge-reforma-del-canon-minero-para-optimizar-su-uso-en-beneficio-de-mas-peruanos/>
- Desdeadentro (2022) Banco Mundial presentó estudio con recomendaciones al MINEM. 14 de marzo. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2022/03/banco-mundial-presento-estudio-con-recomendaciones-al-minem/>
- Diario Gestión (2021) Reforma fiscal y sus efectos en la minería: José de Echave y Roque Benavides. 18 de octubre. Fuente: <https://gestion.pe/economia/roque-benavides-mineria-impuestos-jose-de-echave-reforma-fiscal-y-sus-efectos-en-la-mineria-impuesto-especial-a-la-mineria-noticia/>
- Diario Gestión (2022) Aníbal Torres pide al Congreso corrija distribución del canon minero. 11 de mayo. Fuente: <https://gestion.pe/economia/empresas/anibal-torres-pide-al-congreso-corregir-la-distribucion-del-canon-minero-rmmn-noticia/>
- Durand, F. (2021) La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios. Plataforma de la Sociedad Civil para una Reacción Sostenible (PLARS).
- ESAN (2018) ¿Qué innovaciones impactarían en el futuro del sector minero? <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/que-innovaciones-impactarian-en-el-futuro-del-sector-minero>
- Fiestas, F. (2021) Minería ilegal en Madre de Dios y la tarea del próximo gobierno. 14 de marzo. Fuente: <https://www.actualidadambiental.pe/cual-es-el-panorama-de-la-lucha-contr-la-mineria-ilegal-en-madre-de-dios/>
- Foro del Acuerdo Nacional (2019). Visión del Perú al 2050. Aprobada por consenso en la sesión N.º 126 del 29 de abril. Fuente: <https://siteal.iiiep.unesco.org/bdnp/3431/vision-peru-al-2050>
- Gudynas, E. (2011a) “Camino para las transiciones postextractivistas en el Perú”. En: *Transiciones al postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. CEPES. Editores: Alejandra Alayza de RedGE y Eduardo Gudynas de CLAES.
- Gudynas, E. (2011b) “Más allá del nuevo extractivismo: Transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”. En: *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. Fernanda Wanderley, coordinadora. Oxfam y CIDES UMSA, La Paz.

- Gudynas, E. (2013) “La construcción de otros futuros y las alternativas al extractivismo”. En: *Minería y movimientos sociales en el Perú: Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios*. Editores: R. Hoetmer, M. Casto, M. Deza, J. De Echave y C. Ruiz. Programa Democracia y Transformación Global / CooperAcción / Acsur Las Segovias / Entre Pueblos. Lima. Primera edición.
- Gudynas, E. (2015a) El postextractivismo no es un cuento. 5 de junio. <https://www.servindi.org/actualidad/132510>
- Gudynas (2021) CEPAL cuestionó el extractivismo y afirmó que es un modelo “agotado”. 17.03.2021. Fuente: <https://extractivismo.com/2021/03/cepal-cuestiono-el-extractivismo-y-afirmo-que-es-un-modelo-agotado/>
- Herz, C. (2022) Moderador de la exposición “El Buen Vivir y el extractivismo: Ecuación imposible” de Alberto Acosta. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9 y 10 de abril. Sistematización del seminario. CBC.
- Hoetmer, R. (2022a) Comentarios a la exposición “Gobernanza territorial y políticas de transición” de Julio Díaz Palacios. Asesor regional de Amnistía Internacional. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Desgrabado de Tito Cueva.
- Hoetmer, R. (2022b) Comentarios a la exposición “Gobernanza territorial y políticas de transición” de Julio Díaz Palacios. Asesor regional de Amnistía Internacional. Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. Sistematización. CBC.
- Instituto de Ingenieros Mineros del Perú (IIMP) (2020) Estudio del IPE revela que unas 30 mil personas de su área de influencia salieron de la pobreza. 21 de octubre 2020. <https://www.iimp.org.pe/quienes-somos/antamina:-estudio-del-ipe-revela-que-unas-30,000-personas-de-su-area-de-influencia-salieron-de-la-pobreza>
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) (2021) El sector minero y la diversificación productiva territorial se necesitan mutuamente. 23 de abril. Fuente: <https://iimp.org.pe/noticias/el-sector-minero-y-la-diversificacion-productiva-territorial-se-necesitan-mutuamente>
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) (2022) Luis Rivera: “Perú necesita una estrategia clara para evitar crisis de su industria minera”. 2 de junio. <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/luis-rivera-peru-necesita-una-estrategia-clara-para-evitar-crisis-de-su-industria-minera> →
- Leyva, A. (2019) Aristas del debate de la Ley Minera. Con la colaboración de César Flórez, José De Echave, Leónidas Wiener.

- Maldonado, R. (2021) Minería e impulso de la diversificación productiva. Fuente: <https://revistamineria.com.pe/editorial/mineria-y-el-impulso-de-la-diversificacion-productiva>
- Marapi, R. (2013) Carlos Monge: "La gran minería no genera ningún tipo de desarrollo rural". 2 de junio. Fuente: <https://cepesrural.lamula.pe/2013/02/06/carlos-monge-la-gran-mineria-no-genera-ningun-tipo-de-desarrollo-rural/cepesrural/>
- Martínez, N. (2019) La innovación tecnológica llega a todos los rincones, también al sector minero. <https://blog.orange.es/innovacion/la-innovacion-tecnologica-llega-a-todos-los-rincones-tambien-al-sector-minero/>
- MINAM (2016) ONU: Objetivos del desarrollo sostenible (ODS) y sus indicadores. Primera edición.
- MINAM (2019) La sostenibilidad ambiental ahora forma parte de la competitividad de las empresas. Nota de prensa, 6 de agosto. Fuente <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/49495-minam-la-sostenibilidad-ambiental-ahora-forma-parte-de-la-competitividad-de-las-empresas>
- MINEM (2018) Ministro Ísmodes: "La promoción de la minería tiene que ir acompañada con la remediación de pasivos ambientales". 13 de setiembre. Fuente: http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=9&idTitular=8641
- Ministerio de Energía y Minas (2022) MINEM aprueba proyectos de energía renovable por US\$ 3850 millones. 7 de junio. <https://andina.pe/agencia/noticia-minem-aprueba-proyectos-energia-renovable-3850-millones-896330.aspx>
- Mining Press y Enernews (2021) Minería de Chile impulsa más desaladoras. Fuente: <https://miningpress.com/agua-y-mineria/335288/mineria-de-chile-impulsa-mas-desaladoras-el-balance>
- Minergy Connect (2022) SNMPE otorgó premio a la innovación tecnológica a 9 empresas y una universidad. 4 de marzo. Fuente: <https://www.minergyconnect.pe/2022/03/premio-a-la-innovacion-tecnologica-2021>
- Ministerio del Ambiente (2021) Aprueban "Plan Restauración" frente a la minería ilegal en Madre de Dios y distritos de Cusco y Puno. Nota de prensa, 25 de julio. Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/508214-aprueban-plan-restauracion-frente-a-la-mineria-ilegal-en-madre-de-dios-y-distritos-de-cusco-y-puno>
- Monge, C. (2014) "Camino de transición (para salir del extractivismo)". En: *Camino de transición alternativos al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú*. Paul Maquet Makedonsky V., Armando Mendoza V., Ana Romero C., Editores. CooperAcción.

- Morris, E. (2019) Innovación desde la minería peruana. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/innovacion-desde-la-mineria-peruana>;
- Muqui (2018) Agenda 2018-2021.
- Muqui (2019) Agricultura familiar y minería en el Perú. Sistematizado por Juan Alejandro Berrospi. Elaborado por: Grufides / Cajamarca, Cadep / Cusco, Cedap / Ayacucho, Passdih / Junin, Andes / Pasco.
- Muqui (2021a) Agenda actualizada.
- Muqui (2021c). ¿Cuál es la relación entre la ley de minería y la Constitución de 1993? Entrevista a José De Echave. 14 de mayo. Fuente: <https://muqui.org/noticias/cuales-la-relacion-entre-la-ley-de-mineria-y-la-constitucion-de-1993-entrevista-a-jose-de-echave/>
- Muqui (2021b) Entre el enfoque territorial para las actividades mineras y la necesidad de ordenamiento territorial, 7 de setiembre. Fuente: <https://muqui.org/noticias/entre-el-enfoque-territorial-para-las-actividades-mineras-y-la-necesidad-del-ordenamiento-territorial/>
- Neisser, W. (2021) Innovación tecnológica en la industria minera. 25 de enero Fuente: <https://educacion-ejecutiva.utec.edu.pe/blog/innovacion-tecnologica-industria-minera>
- O'Brien, P. (2021) Los fondos sociales y los convenios marco en el corredor minero del sur: Diagnóstico y lecciones aprendidas. Grupo Propuesta Ciudadana. Fuente: <https://infosurperu.com/download/los-fondos-sociales-y-convenios-marco-en-el-corredor-minero-del-sur/>
- Ojo Público (2019) Gobierno anuncia cambios en Ley de Minería en medio de cinco conflictos. 31 de julio. Fuente: <https://ojo-publico.com/1299/gobierno-anuncia-cambios-en-ley-de-mineria-en-medio-de-cinco-conflictos-sociales>
- OSC (2020) Comentarios al informe final de la Comisión de Desarrollo Minero Sostenible. Grupo Propuesta Derecho, Ambiente, Recursos naturales (DAR), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), CooperAcción Ciudadana, OXFAM, Natural Resource Governance Institute.
- Patriau, E. (2021) De Echave: El Perú es uno de los principales productores de conflictos sociales por minería. 24 de noviembre. Fuente: <https://larepublica.pe/politica/2021/11/23/mirtha-vasquez-jose-de-echave-el-peru-es-uno-de-los-principales-paises-productores-de-conflictos-sociales-asociados-con-la-mineria/>
- Presidencia de la República (2020) Presentación del Proyecto de Ley 1202 / 2021-PE que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Poveda, R. (2022) La gobernanza de las empresas estatales de la industria minera en los países andinos. Documento de proyectos (LC/TS 2022/40). Santiago, Comisión Económica para la América Latina. Publicación de las Naciones Unidas.
- Quispe, D. (2020) Impacto del canon minero en la Macrorregión Sur del Perú durante el periodo 1996-2018. Tesis para optar el título profesional de economista. Universidad Nacional de San Agustín. Facultad de Economía. Escuela Profesional de Economía.
- Raez, E. (2011) "La sostenibilidad ambiental en la transición hacia el postextractivismo en el Perú". En: *Transiciones: postextractivismos y alternativas al extractivismo en el Perú*. Editores: Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas. RedGE / CEPES. Lima.
- RPP (2022) Ministro de Economía: "Estamos determinando cuál es el monto específico y la duración" para el bono alimentario. 3 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/economia/economia/bono-alimentario-oscar-graham-estamos-determinando-cual-es-el-monto-especifico-y-la-duracion-noticia-1409621>
- Rosel, O. (2021) José de Echave: "¿Por qué cuatro mineras tienen tan mala relación con la población?". 25 de noviembre. Entrevista de corresponsal en Ayacucho de noticias SER. Fuente: <https://elbuho.pe/2021/11/jose-de-echave-por-que-cuatro-mineras-tienen-tan-malarelacion-con-la-poblacion/>
- Salazar, E. (2021) El lento avance del Perú para renovar su matriz energética por recursos limpios. Fuente: <https://ojo-publico.com/3106/el-lento-avance-del-peru-para-renovar-su-matriz-energetica>
- Simposium del Oro (2022) Ministro Graham anuncia medidas para impulsar la actividad minera. 11 de mayo. <https://www.simposium-del-oro.snmpe.pe/ministro-graham-anuncia-medidas-para-impulsar-la-actividad-minera/>
- Silva, M. (2021) Seis propuestas sobre el problema del canon. 6 de mayo. Fuente: <https://www.patamarilla.com/2021/05/seis-propuestas-sobre-el-problema-del-canon/>
- Tecnología Minera (2022) Rómulo Mucho: "La economía circular permitirá la integración entre la minería y las demás industrias". 27 de enero. Fuente: <https://tecnologiaminera.com/entrevista/la-economia-circular-permitira-la-integracion-entre-la-mineria-y-las-demas-industrias-1643298967>
- Torres, V. H. (2022) Comentarios a la exposición de Alberto Acosta sobre el Buen Vivir y el extractivismo: una ecuación imposible. Seminario regional andino "Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos". Cusco, 9 y 10 de abril. Sistematización del Seminario. CBC.
- Trujillando (2020) Rómulo Mucho: La minería y la agricultura son actividades que pueden convivir sin afectarse. Fuente: <http://www.trujillando.com/2017/06/romulo-mucho-la-mineria-y-la.html>

- Viale, C. y Monge, C. (2012) La enfermedad chola. DESCO. Revista Quehacer N.º 185.
- Viale, C.; Monge, C.; Patzy, F.; Ballón, E. y De la Puente, L. (2017) La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina. Natural Resource Governance Institute.
- Viale, C. (2021a) Perú: Evaluación actualizada del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de los recursos naturales. 21 de enero. Fuente: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/peru-evaluacion-actualizada-del-impacto-de-la-pandemia-del-coronavirus>
- Viale, C. (2021b) Perú: Sobre la propuesta para repartir el 40 % del canon minero a la población. 6 de mayo. Natural Resource Governance Institute. Fuente: <https://resourcegovernance.org/blog/peru-sobre-la-propuesta-para-repartir-el-40-del-canon-minero-la-poblacion>
- Villalobos, A. (2021) La nueva minería no necesita excavar montañas. <https://noticiaslogisticaytransporte.com/nuevas-tendencias/18/05/2021/la-nueva-mineria-no-necesitara-excavar-las-montanas/166367.html>
- Wayka (2019) ¿Qué debe incluir en la nueva Ley General de Minería? 31 de julio. Fuente: <https://wayka.pe/que-deberia-incluir-la-nueva-ley-general-de-mineria/>
- Zapata, R. y Santos, G. (2021) Inversión sin desarrollo: La pobreza crece en las regiones mineras. Fuentes: <https://ojo-publico.com/2723/la-pobreza-crece-en-las-regiones-mineras-del-peru>
- Universidad Nacional de San Agustín (2020) Universidad inaugura primer Parque Científico Tecnológico de Arequipa. Oficina de imagen institucional. Fuente: <https://www.unsa.edu.pe/unsa-inaugura-el-primer-parque-cientifico-tecnologico-de-arequipa>

III

Elementos para
las estrategias
de gobernanza
y transición

1. ENFOQUE E IDEAS A TOMAR EN CUENTA

- a) Frente al extractivismo, el diseño e impulso de otras políticas públicas es no solo necesario sino posible, y el desafío de imaginarnos y crear otras opciones superiores de desarrollo debe ser asumido. Deben abrirse múltiples caminos para transitar hacia el postextractivismo, construyendo gradualmente esas otras opciones de desarrollo y los escenarios indispensables.

- b) Las evidencias sobre los múltiples impactos que genera el extractivismo, pueden ser los mejores argumentos para encontrar las salidas que se necesitan. Pero conocer el listado de problemas no será suficiente. Será indispensable producir el tratamiento de cada uno de ellos con una visión de conjunto. Para esto último se requiere conocer y promover experiencias concretas de desarrollo, innovadoras y eficaces, y también la generación de evidencia científica a través una agenda intensiva de investigación e innovación tecnológica, potenciando el rol de las universidades y de los centros de innovación y transferencia tecnológica.

- c) El Estado, asesorado en muchos aspectos por organismos internacionales como el Banco Mundial (promotor de la privatización minera en la década de los 90), y el sector público minero, altamente centralizado, vienen fracasando con sus políticas y decisiones favorables al extractivismo. Pero también las propias empresas están

fracasando con sus autorregulaciones y acciones, cuyos resultados están a la base de buena parte de los problemas condicionantes de la conflictividad social y de la confrontación entre comunidades y empresas, y a veces contra el Estado mismo. Estado y empresas son, pues, responsables principales de esta situación.

- d) De no implementarse las reformas necesarias, el nivel de riesgo de conversión de los conflictos de convivencia o coexistencia, que siguen siendo los mayoritarios, en conflictos de oposición, antagonismo y rechazo, puede elevarse y convertir en inviable a la minería. El Perú dejará de ser uno de los principales productores de conflictos sociales asociados a la minería, solo en la medida que exista voluntad y capacidad de superar el “desequilibrio entre los derechos de los inversionistas, los derechos de las poblaciones, la seguridad jurídica y la protección de los ecosistemas”, según José de Echave (Patriau, 2021, p. 1).
- e) Sin duda, en el Perú como en toda la región andina, existen opiniones muy críticas sobre el extractivismo minero en base a las evidencias acumuladas. Si bien existen voces que proponen la reducción gradual del extractivismo en el largo plazo, no se levantan propuestas de “minería cero” o de “no a la minería” a cualquier costo, en el presente o para el corto o mediano plazo. Lo que se propone y exige es que las actividades extractivas superen los problemas que vienen generando, prevengan nuevos impactos, y asuman también la remediación de los pasivos ambientales mineros (PAM), en este punto en corresponsabilidad con el Estado.

Para ello deben afirmarse como ejes político-técnicos de las decisiones a adoptarse, los criterios de prohibir los proyectos depredatorios, que continúen los proyectos sensatos de gran y mediana minería sujetos a estándares razonables, y se fortalezcan las opciones extractivas indispensables; y que todo ello se complemente con la erradicación de la minería ilegal y la formalización de la informal. La aplicación de estos criterios debe sujetarse a indicadores objetivos y verificables para evitar la arbitrariedad.

- f) Los proyectos extractivos de las empresas que deben continuar –además de respetar los estándares ambientales, sociales y culturales necesarios–, deben demostrar, con naturaleza vinculante, desde su concepción y diseño iniciales, la contribución efectiva al desarrollo territorial de las zonas donde operarán, mediante sus aportes en tres frentes:

- » Desarrollo de las comunidades bajo su influencia.
 - » Diversificación productiva con valor agregado, no solo en función de sus demandas operativas sino también en otros sectores, aprovechando los ecosistemas y recursos naturales renovables y otras potencialidades, y como parte del desarrollo territorial.
 - » Industrialización de una parte significativa de los minerales que extraen de los territorios en las diversas regiones del país, en el marco del Plan de Desarrollo Metalúrgico del Perú, promovido y supervisado por el Viceministerio de Metalurgia del MINEM.
 - » Estos componentes deben ser integrados en propuestas para transitar de los “corredores mineros” hacia “corredores de desarrollo local integral” sobre bases sostenibles, es decir, el aprovechamiento racional de sus ecosistemas y recursos naturales. En esta perspectiva, impulsar experimentalmente diversas opciones hacia corredores de desarrollo integral es una necesidad estratégica.
- g)** Este esquema de evitar los proyectos mineros depredatorios, que continúen los sensatos y se fortalezca los indispensables, forma parte de una nueva visión sobre las actividades mineras y de las políticas de transición al postextractivismo. Son parte de los cambios profundos que debemos imaginar, diseñar e impulsar hacia nuevas opciones de desarrollo, que no se hacen solas sino que más bien deben ser promovidas. Para ello se requiere de líderes sociales, políticos y empresariales, convencidos y creativos, capaces de:
- » Impulsar las transiciones a escala nacional, macrorregional (por ejemplo, Macrorregión Sur), birregional (por ejemplo, corredor minero sur andino), construyendo las visiones y estrategias apropiadas desde las experiencias históricas de los pueblos y regiones mineras del Perú.
 - » Forjar y ampliar las alianzas de manera horizontal, combinando conocimientos tradicionales y modernos, entre organizaciones rurales y urbanas, colegios profesionales, academia y científicos. Incluir alianzas de trabajadores de actividades extractivas y comunidades afectadas.

» Liderar movimientos permanentes en diversas escalas, sustentados en equipos de trabajo y con capacidad propositiva, combinando las protestas con la influencia sobre los poderes del Estado para abrir caminos a los cambios necesarios.

h) Para hacer viable esto se requiere cambiar el modelo extractivista centralista reformando la institucionalidad del sector minero, afirmando competencias y funciones de los gobiernos subnacionales, adecuando la normatividad (leyes de minería, consulta previa, ordenamiento territorial, canon y regalías, reforma tributaria e impuestos a las sobreganancias), fortaleciendo las políticas explícitas sobre minería (grande, mediana y pequeña, y artesanal; responsabilidad social empresarial; ordenamiento y desarrollo territorial) y los diversos instrumentos de gestión; garantizando el respeto de los derechos (de las comunidades de los trabajadores y de la naturaleza misma); fortaleciendo el rol empresarial del Estado; e institucionalizando una gobernanza territorial descentralizada como espacios multisectoriales, multinivel y multiactores de desarrollo territorial, con participación de instancias políticas subnacionales y de la población de los territorios mineros en la toma de decisiones.

Solo así será posible avanzar en forma consistente e irreversible hacia una “minería inclusiva, integrada social y territorialmente, ambientalmente sostenible, competitiva e innovadora, y que opere en un marco de buena gobernanza”, como lo propone la visión de la minería en el Perú hacia el 2030 (RIMAY, 2019).

i) Los procesos de gobernanza territorial pueden crear los espacios para mejorar la toma de decisiones por los actores involucrados, y las condiciones o escenarios favorables para identificar y diseñar las medidas de transición necesarias: acceso a la información, posibles aliados, conocimientos de buenas prácticas. Esas medidas de transiciones deben distribirse en una primera etapa de atención de graves problemas, y una segunda etapa de cambios profundos que expresan la construcción de otro desarrollo.

Los procesos de gobernanza territorial y de transiciones, para viabilizarse deben articularse con la ampliación y profundidad de la gobernanza democrática del país y las reformas estructurales necesarias. Los procesos de transiciones, debido a la naturaleza de los cambios que pretenden producir, serán necesariamente largos y

deben partir de la puesta en evidencia de los límites del extractivismo y sus múltiples impactos, para afirmar la conciencia y voluntades favorables al cambio.

- j)** Las protestas y resistencias de las comunidades ante los impactos del extractivismo a nivel local son, por lo general, legítimas y pertinentes, pero por sí solas no tienen la fuerza suficiente para lograr los cambios significativos necesarios en el modelo extractivista. Se hace indispensable la articulación local, regional y nacional de esos actores públicos y privados involucrados en los procesos de los conflictos, a través de movimientos político-sociales con capacidad de incidencia política, guiados por propuestas programáticas de cambios al modelo extractivista vigente. Es decir, las propuestas de gobernanza territorial y las medidas de transición no solo deben articularse sino complementarse y construir sinergias entre ellas, al servicio de las acciones y procesos que avancen hacia el postextractivismo.
- k)** Ideas fundamentales aportadas por los autores (Gudynas, Acosta, De Echave, otros), que deben incorporarse y enriquecer las estrategias:
 - » La participación comprometida y plural de actores sociales y políticos debe vincularse con el fortalecimiento de sus organizaciones y la construcción de alianzas y movimientos para impulsar grandes reformas.
 - » La crítica y la protesta son necesarias, pero no serán suficientes. Se necesitan alternativas claras que reflejen una nueva visión sobre las personas, la sociedad y la naturaleza, y modelos mejores de desarrollo.
 - » Los plazos y ritmos de cambios deben definirse con cuidado, en base a análisis de contextos, escenarios, eficacia y utilidad de cada medida, y disponibilidad de tiempos y recursos.
 - » Las medidas de transición deben ser consideradas como guías de acciones, de caminos a seguir. Pueden ser políticas, planes, programas, proyectos, instrumentos, fuentes de financiamiento, etc.
 - » La consistencia de las medidas de transición condicionan su fortaleza. Mucho mejor si éstas se basan en evidencias científicas o en lecciones aprendidas de experiencias previas.

- » Las transiciones deben considerarse como construcciones político-sociales, que deben aprenderse de las experiencias y corregirse en la propia práctica.
- » No se debe “partir de cero”. Siempre se debe aprovechar los consensos previos, como la “visión de la minería en el Perú al 2030”, que no son absolutos sino relativos, para profundizarlos y priorizarlos en la agenda pública.
- » Evitar los riesgos, ante el hecho de que los desafíos son grandes. Uno es la resignación o parálisis ante la escala de los desafíos, y otro es invertir mucho tiempo en buscar la “solución perfecta”.
- » La renta minera debe ser pensada como recurso estratégico para producir o crear más riqueza, cofinanciando el desarrollo sostenible de nuestro “Perú megadiverso”.

2. ESTRATEGIAS

2.1 Nacionales

- a) Fortalecer en forma integral las organizaciones sociales involucradas en las iniciativas y procesos de gobernanza territorial y de políticas de transición. Esto debe comprender acciones institucionales, programáticas, de desarrollo de capacidades y de afirmación de liderazgos. No olvidemos que el discurso acertado y consistente a favor de los cambios podrá tener impactos importantes.
- b) Construir coordinaciones y alianzas como parte de movimientos político-sociales a escala local, regional y nacional, para impulsar una agenda nacional debidamente priorizada; pero también internacional, para fines de información, intercambio de experiencias, y relaciones de cooperación y apoyo.
- c) Participar con la Red Muqui y otros colectivos relacionados, en la definición de la “Agenda nacional de prioridades para el periodo 2022-2026” y en las campañas de incidencia política periódica y específica sobre entidades gubernamentales de diverso nivel, en torno a la gobernanza y medidas de transición.

- d)** Forjar un acuerdo nacional por la gobernanza y las reformas del sector minero y de otros sectores conectados, como ambiente y agricultura. Este acuerdo nacional debe ser impulsado de abajo hacia arriba, desde los espacios locales y regionales, aprovechando, entre otros, los momentos de debates de políticas públicas, como es la coyuntura electoral de elección de autoridades regionales y locales para el periodo 2023-2026.

- e)** Fomentar redes sobre cuestiones prioritarias de intercambio y cooperación entre OSC de los países andinos y otras de América Latina, vinculadas con proyectos sobre extractivismo minero y políticas de transición. Con Chile, por ejemplo, se podría priorizar una alianza en torno a cuestiones de la producción cuprífera, en la que Chile y Perú son los dos primeros productores a nivel global y hoy juntos concentran el 40 % de los proyectos de explotación de cobre a nivel mundial.

2.2 Regionales

Es indispensable la participación de actores regionales y locales en la gestión y luchas por afirmar la gobernanza territorial y para impulsar las transiciones hacia el postextractivismo. Para ello se propone:

- a)** Priorizar un “acuerdo para el corredor minero sur andino”, en el marco de la “Agenda Nacional 2022-2026”, para impulsar un proceso de gobernanza y desarrollo territorial, aprovechando el potencial de los ecosistemas y recursos naturales disponibles existentes en los territorios que configuran el referido corredor minero.

- b)** Este acuerdo del corredor minero sur andino debe ser pensado como parte de las iniciativas de promoción de un acuerdo sobre la minería en la Macrorregión Sur, que concentra el 50 % de la cartera de proyectos mineros hacia el 2030 según el MINEM, y que es escenario también de una parte significativa de la conflictividad social.

- c)** El acuerdo del corredor minero del sur debe comprender una agenda de prioridades realistas, a ser trabajadas en este espacio regional y la coordinación pertinente con la Macro Sur y el nivel nacional, priorizándose las campañas de incidencia política a realizar sobre las autoridades locales, regionales y nacionales, con miras a que se defina una “agenda de la Macro Sur”.

d) En el corredor minero sur andino, actores con los que se podría trabajar son: gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales, comunidades campesinas y sus correspondientes gremios, cámaras de comercio e industria, colegios profesionales, ONG del corredor, universidades, sindicatos de trabajadores mineros y empresas mineras, representantes parlamentarios, entre otros.

e) Atención especial debe merecer la necesidad de:

- » Contribuir a la formación y fortalecimiento de los líderes comunales y de sus organizaciones gremiales como actores clave de la gobernanza territorial. Explorar la posibilidad de impulsar escuelas de líderes de manera periódica a cargo de las ONG que trabajan diversos temas en el corredor minero del sur, y de fomentar pasantías de los líderes en Bolivia y Ecuador en coordinación con CEDIB y COMUNIDEC.
- » Informar y acompañar a los sindicatos de trabajadores mineros en sus iniciativas de alianzas con las comunidades para la coordinación y cooperación en la defensa de sus derechos.
- » Apoyar a los comunicadores comunales del corredor en el desarrollo de sus programas de comunicación popular.
- » Informar y desarrollar capacidades en los partidos y movimientos políticos regionales, enfatizando que incorporen sus propuestas sobre la actividad extractiva minera en sus planes de gobierno, y que cuando sus representantes sean elegidos autoridades regionales locales cumplan los roles que les corresponde de manera transparente.
- » Diseñar participativamente mediante alianzas de las comunidades campesinas y sus gremios territoriales, OSC, los gobiernos locales y gobiernos regionales, los proyectos de ordenanza municipal y regional sobre el “Buen Vivir o Vivir Bien” en sus respectivos territorios.

f) Actores clave con los que se podría trabajar a escala macrorregional sur, son los espacios de articulación y complementariedad ya existentes o por crearse, entre ellos:

- » La Mancomunidad de la Macrorregión Sur, integrada por los gobiernos regionales de ésta y constituida el 2016, en 2019 emitió un pronunciamiento a favor de una nueva Ley General de Minería.
- » Las mancomunidades municipales provinciales y distritales existentes.
- » La Red Interuniversitaria del Sur del Perú (REDISUR), formada el 2017 con universidades públicas y privadas, y que tiene por objetivo realizar acciones de cooperación para la mejor formación de los estudiantes universitarios y promover la investigación desde las universidades, enfatizando las necesidades objetivas de la Macrorregión Sur.
- » Los centros de innovación y transferencia tecnológica existentes en la Macrorregión Sur.
- » La diversas mancomunidades municipales existentes en el sur del país, y la posibilidad de crear una red y mancomunidad de municipalidades provinciales con actividades mineras en sus territorios.
- » Los espacios de sociedad civil existentes en las regiones, involucrados en buscar respuestas a diferentes áreas de problemas asociados con la vigencia del extractivismo minero en la Macrorregión Sur.

3. POLÍTICAS HABILITANTES DE LA GOBERNANZA Y DE LAS TRANSICIONES EN PERÚ

a) Reformar el proceso de descentralización

- » Redefinir competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno, en base a las evidencias de qué viene funcionando y qué no en el sistema gubernamental del país.
- » Capacitar intensivamente a los servidores públicos.

b) Luchar por la transparencia y contra la corrupción

- » Fortalecer el acceso a la información y a la rendición de cuentas.
- » Fortalecer los roles de fiscalización de los concejos municipales y regionales.
- » Fortalecer los roles de las fiscalías y la Contraloría General de la República.

c) Fortalecer la autoridad ambiental

- » Culminar la construcción de la institucionalidad del MINAM, con la adscripción de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) ¿Cuál sería el costo beneficio de esta adscripción?
- » Retornar la rectoría al MINAM en ordenamiento territorial.
- » Fortalecer la certificación y fiscalización ambiental.

d) Redefinir los roles empresariales del Estado

- » En las actividades extractivas.
- » En la industrialización para la diversificación productiva.

e) Fortalecer la organización y participación ciudadana en los tres niveles de gestión pública

- » Enfrentar la fragmentación y debilidad de las organizaciones sociales, construyendo la unidad y alianzas necesarias.
- » Acceso a la información y toma de decisiones.
- » Potenciar la vigilancia ciudadana.
- » Constitucionalizar el derecho a consulta previa de los pueblos originarios.
- » En el ejercicio de sus derechos y deberes electorales.

4. PASOS PARA DEFINIR LA RUTA DEL PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA DESDE CBC PARA “TRANSITAR DEL CORREDOR MINERO SUR ANDINO AL CORREDOR DE DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRAL”

Líneas de acción	Precisiones
<p>1. Formación y fortalecimiento del equipo interno de CBC a cargo de las actividades mineras y de otras en el llamado corredor minero</p>	<p>Definir al responsable e integrantes, y asignar responsabilidades específicas.</p>
<p>2. Formulación y actualización integradora de los planes de trabajo vigentes a cargo del equipo de CBC, en la perspectiva del desarrollo territorial de las provincias del corredor</p>	<p>Este plan debe comprender selección de enfoques objetivos, actividades (nacionales, y articuladas con Bolivia y Ecuador en el marco del “Proyecto Alianza de Oro”) y trabajar un mapa inicial de actores. Precisar el horizonte con que se trabajará.</p>
<p>3. Organización y consolidación del grupo promotor</p>	<p>Convocar a reunión y definición de grupo promotor inicial e implementar las acciones que siguen:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Fortalecimiento orgánico. » Desarrollo de capacidades. » Articular al grupo con redes y colectivos diversos, buscando alianzas. » Visibilización de sus líderes. » Participar en plataformas temáticas. <p>En términos evolutivos, el grupo promotor inicialmente puede ser del corredor minero sur andino, luego de la Macrosur; y desde ambas escalas, vincularse con las iniciativas del nivel nacional (Red Muqui y otros).</p> <p>Dar los pasos iniciales relacionados con la necesidad estratégica de generar un movimiento social permanente, no solo de solidaridad con los actores sociales en conflicto, sino de promoción programática de las prioridades elegidas de gobernanza territorial y de políticas de transición, e impulsar el proyecto piloto de desarrollo territorial.</p>

Líneas de acción	Precisiones
<p>4. Análisis y debate sobre el contexto, escenarios y mapas del poder</p>	<p>Considerar las escalas y sus interrelaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Sur andina. » Macrorregional. » Nacional. » Los actores con los que se podría trabajar en el corredor minero sur andino, en principio, serían: » Gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales. » Comunidades campesinas y sus diversas organizaciones. » Colegios profesionales. » Grupos empresariales comprometidos con los cambios necesarios. » ONG del corredor minero (CooperAcción, DDHH sin fronteras, Red Muqui, otros). » Universidades de Apurímac y Cusco. » Comunicadores. » Representantes parlamentarios. » Algunos partidos. » Otros.
<p>5. Formulación de prioridades para la agenda de incidencia política por grupo promotor, con un enfoque gradualista y para avanzar de menos a más</p>	<p>Priorizar los espacios interrelacionados y complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Corredor minero sur andino. » Macrosur. » Nivel nacional. » Coordinaciones con Bolivia y Ecuador. <p>Las prioridades se determinarán evaluando los contextos, la prioridad de los problemas públicos, la composición del grupo promotor, y la perspectiva de formular propuestas acertadas y consistentes, el acceso a los decisores, así como otros recursos.</p>
<p>6. Elaboración de propuestas político-técnicas de solución a los problemas priorizados para transitar “del corredor minero al corredor de desarrollo territorial integral”</p>	<p>Formular las soluciones político-técnicas basadas en evidencias empíricas o científicas para cada uno de los problemas seleccionados.</p> <p>Identificar bien los niveles de decisores (locales, regionales, nacionales) sobre los que debe incidirse.</p>

Líneas de acción	Precisiones
<p>7. Elaboración del plan de incidencia innovador acompañado con propuestas de gobernanza territorial</p>	<p>Este debe comprender los objetivos, la identificación de los decisores, las decisiones a conseguir mediante las propuestas político-técnicas, las estrategias generales y específicas, las posibles alianzas, los plazos, la rendición de cuentas, otros. Debe prestarse especial atención a las estrategias necesarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Para articular y complementar las medidas de gobernanza territorial con las políticas de desarrollo territorial integral de las provincias del corredor minero. » Para las articulaciones locales-regionales-nacionales y construcción de alianzas para tener más poder y eficacia en las acciones e impulsar un acuerdo nacional. » Para construir opinión pública y dotar a la incidencia de base social (mediante foros públicos y comunicación convencional, y a través de redes sociales). » Para construir los movimientos que fuesen necesarios como garantías de sostenibilidad de las iniciativas, más allá de los momentos de conflictos. » De captación de recursos para solventar las actividades del plan. » Impulsoras de las campañas de incidencia que se programen deben contar con planes específicos.
<p>8. Inicio de ejecución del plan de incidencia</p>	<p>Precisar el momento oportuno, coincidiendo con fecha o hecho histórico o de relevancia.</p>
<p>9. Evaluación y ajustes del plan de incidencia</p>	<p>Con la periodicidad necesaria o en contextos de crisis político-social y de gobernabilidad del país.</p>
<p>10. Rendición de cuentas</p>	<p>Con la periodicidad necesaria.</p>

