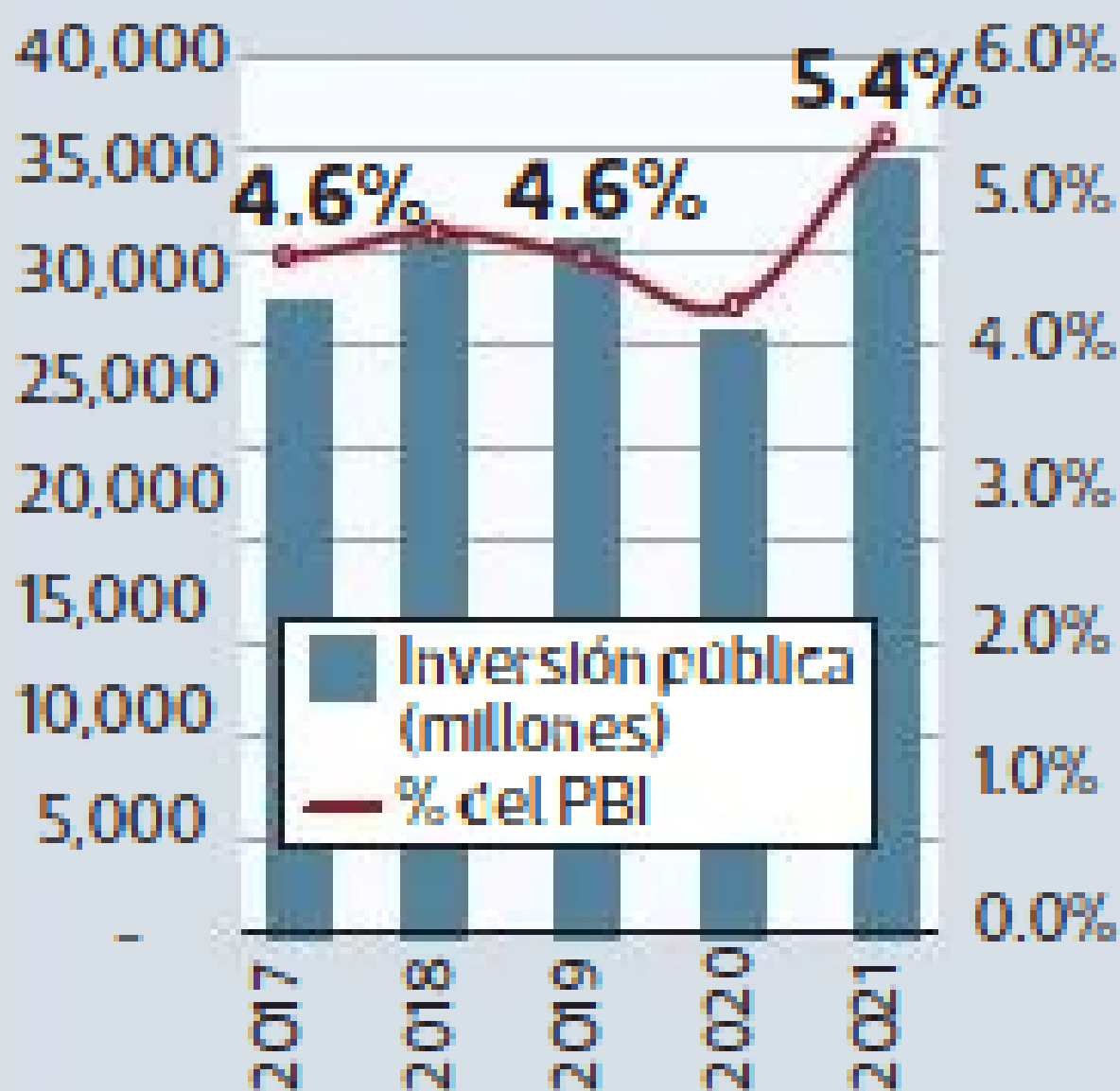


¿Podrá reducir los conflictos?

21 de Marzo de 2017

Inversión pública (S/ millones) y % del PBI

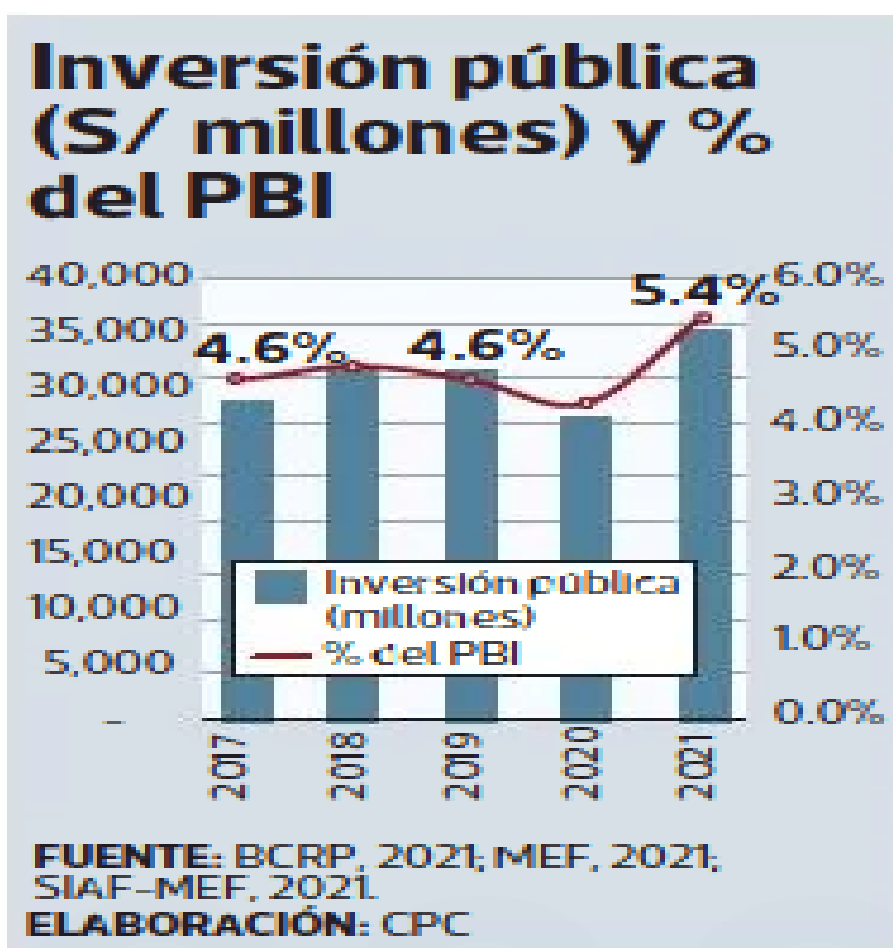


FUENTE: BCRP, 2021; MEF, 2021;
SIAF-MEF, 2021.

ELABORACIÓN: CPC

Jaime de Althaus
Para Lampadía

Acompañado de 200 funcionarios y empresarios nacionales, el ministro en Energía y Minas, Gonzalo Tamayo, acudió a la convención minera de Toronto a persuadir a las empresas mineras del mundo a invertir en el Perú. Llevaba esta vez como argumento el índice de los países más atractivos para la inversión minera, en el que el Perú había mejorado 8 puestos pasando del puesto 36 al 28 entre 104 territorios, desplazando por primera vez a Chile al puesto 29. Por supuesto, se cuidó de no mencionar que en el otro índice, el de percepción de políticas, que incluye la percepción de directivos y ejecutivos acerca de la interpretación y aplicación de regulaciones existentes, las regulaciones ambientales, impuestos, la incertidumbre acerca de reclamos de tierras en disputa y las áreas protegidas, infraestructura, acuerdos socioeconómicos, estabilidad política, asuntos laborales, seguridad entre otros, el Perú figuraba en el puesto 54, allí sí bastante detrás de Chile, por ejemplo.



Y es que nuestro país no ha encontrado aun la fórmula institucional para convertir la ventaja geológica en ventaja económica y social. Es decir, para prevenir los conflictos sociales y establecer una relación armoniosa entre inversión extractiva y comunidades o poblaciones circundantes ni para contrarrestar la acción de buscadores de rentas políticas o económicas ni menos aun para aprovechar la mina como una palanca para el desarrollo rural. [1] El hecho es que una parte importante de la cartera de proyectos mineros que el ministro presentó y que bordea los 46 mil millones de dólares,

no tiene visos de realizarse dadas las condiciones políticas y sociales imperantes en algunos proyectos.

El ministro, sin embargo, explicó a los inversionistas que hay ahora una nueva estrategia que no solo busca la simplificación administrativa para facilitar la exploración y la aprobación de los estudios de impacto ambiental, que son kafkianos, sino también crear un entorno social favorable a las inversiones. Esto último mediante la puesta en marcha del llamado Fondo de Adelanto Social, creado en el decreto legislativo 1334 y mediante la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en la Presidencia del Consejo de Ministros.



Fuente: Perú21

Fondo de Adelanto Social

La idea del Fondo de Adelanto Social es precisamente adelantar intervenciones en etapas tempranas de cada proyecto, pero es algo que todavía está en diseño y aun no se ha reglamentado. Al respecto, Cesar Delgado Sayán, de Cesel, ha propuesto hace ya un tiempo que dicho Fondo ejecute un plan de desarrollo que nazca de un Estudio de Desarrollo Integral que se realizaría de manera paralela al Estudio de Impacto Ambiental y ha propuesto una arquitectura institucional para ello. De esa manera no solo se ejecuta un plan bien concebido, sino que se ata el desarrollo local a la inversión minera de modo que la mina aparezca como parte de la solución y no del problema.

Viceministerio de Gobernanza Territorial: el Estado en el territorio

La idea del viceministerio de gobernanza territorial, por su parte, es la de contar con una autoridad que pueda coordinar a los sectores y a los gobiernos regionales y locales en el territorio no sólo para acompañar y fortalecer la acción de los gobiernos sub nacionales, sino, en lo relativo a los conflictos, para identificar un pedido o un reclamo social en el momento en que nace a fin de atenderlo eficiente y rápidamente. Es decir, coordinar al

Estado para que resuelva problemas, hacer efectiva su presencia en el territorio.

Para ese fin el nuevo viceministerio junta tres oficinas que estaban separadas: la Secretaría de Descentralización, la ex Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, ahora llamada Secretaría de Gestión Social y Diálogo, y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial. Por medio de la Secretaría de Descentralización se conseguiría la coordinación inter gubernamental e intersectorial.

La idea fue crear una instancia -el Viceministerio- que tuviera más peso político que la ex Oficina Nacional de Diálogo, precisamente para lograr las coordinaciones inter sectoriales e inter gubernamentales en el territorio, algo que aquella Oficina nunca pudo conseguir. El nuevo Viceministerio sería -repetimos- un gran órgano coordinador del Estado en el territorio para atender los pedidos o reclamos antes de que escalen y, en general, para manejar las situaciones que se presenten. Se trata de darle presencia y capacidad de gestión al Estado, algo que no tiene. No solo no la tiene. En ausencia de partidos políticos, con frecuencia ocurre que el Estado (gobiernos sub nacionales) es capturado por intereses mafiosos o disruptivos que forman parte del problema de la conflictividad, no de su solución.

Para recuperar presencia y capacidad de la autoridad central del Estado en el territorio, el Viceministerio tendrá oficinas en las zonas conflictivas y en las regiones, implementadas sobre la base de las que tenía y aun tiene la Oficina Nacional de Diálogo, pero potenciadas. Según Javier Fernández Concha, Vice ministro de Gobernanza Territorial, la idea es que los alcaldes, por ejemplo, ya no tengan que venir a Lima para hacer gestiones sino que las hagan en esas Oficinas, que tendrían capacidad de resolución y coordinación intersectorial.

Alerta temprana

Una tarea de esas Oficinas será tener un sistema de alerta temprana que emita reportes de información preventiva, incorporando para esa tarea a subprefectos y teniente gobernadores por ejemplo. Eso a fin de detectar un pedido social apenas se gesta, a fin de atenderlo en el acto. Para poder atenderlo es que las Oficinas desconcentradas tendrán poder de coordinación con los sectores y gobiernos subnacionales.

En ese sentido, al Viceministro no se le escapa la necesidad de evaluar la conveniencia de que la estructura de subprefectos y tenientes gobernadores pase del ministerio del Interior a la PCM, o que, cuando menos, la PCM tenga la rectoría de ese sistema.

Dar solución al pedido social desde que nace es clave, pues un reclamo no atendido se convierte en un escenario atractivo para la aparición de actores externos que buscan obtener rentas económicas o políticas exacerbando las demandas, incluyendo nuevas y eventualmente alentando medidas de fuerza que terminan violentando el orden legal. Sebastiao Mendonca explica, en reciente libro publicado por **Lampadia**, [\[2\]](#) cómo buscadores de rentas políticas y económicas aprovechan los sentimientos de agravio que una mina pudiera generar, la diferenciación social propia de una economía dual que se

agrava cuando aparece la mina, y una institucionalidad estatal débil o ausente, para difundir un relato anti minero y movilizar a poblaciones para las cuales termina siendo más fácil desarrollar una forma conflictiva de extraer rentas de la empresa minera que integrarse productivamente a la economía moderna.

¿Cómo desactivar la dinámica perversa?

Según Javier Fernández Concha, “cuando ingresan otros actores por lo general se empieza a desnaturalizar el pedido original y se incluyen otras demandas más radicales hasta que llega un momento en el que se pierde el control y ya no se sabe bien por qué razones se está uno movilizando y adoptando medidas de fuerza. Es en esas circunstancias que se instalan las mesas de diálogo, pero en ese momento los funcionarios firman cualquier cosa con tal de resolver la crisis. Las mesas de diálogo se convierten, así, en mesas de capitulación, de rendición, y generan entonces un inventario de compromisos imposibles de cumplir, que luego se convierten en el germen de un nuevo conflicto porque alimentan la actividad de actores externos, en un círculo vicioso ya establecido”.

El problema es que hay zonas del territorio nacional en las que esa dinámica perniciosa se encuentra ya instalada de manera regular. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el corredor minero del Sur. ¿Qué hacer entonces para desactivar esa dinámica perversa allí donde ya está arraigada? Lo primero que se requiere, según Fernández Concha, es un buen diagnóstico de campo acerca de cuál es la causa del conflicto, que comienza por identificar el pedido social original que debe ser atendido y cuáles son los componentes e intereses que luego se han agregado, diferenciándolos del pedido originario. Esto implica identificar a su vez al conjunto de actores y micro poderes presentes y el papel que juega cada uno: la propia empresa, autoridades, rondas campesinas, comerciantes, acumuladores políticos, asesores económicos que buscan comisiones, ONGs, minería informal o ilegal, etc.[\[3\]](#)

La información será recogida directamente por los funcionarios de las Oficinas desconcentradas de la PCM antes mencionadas, pero también pidiéndosela a los sectores, gobiernos locales, sub prefecturas y comisarías. Sobre la base de ese diagnóstico se trazará una estrategia distinta para cada zona, porque cada zona es un sub mundo. El Viceministerio también se propone elaborar un análisis de las minerías informal e ilegal, a partir del mapa respectivo del INEI, a fin de elaborar estrategias caso por caso, sea para formalizar, para persuadir a los dueños de las concesiones, para hacer interdicción o para la reconversión en otra actividad.

Cuando hablamos de conocer la dinámica de las relaciones entre los distintos actores y micro poderes locales para tratar de influir en ella, estamos hablando, en buena cuenta, de manejo político, acompañado de capacidad ejecutiva, para desactivar dinámicas viciosas. Estas Oficinas deberían tener promotores en el terreno que informen correctamente y deberían, asimismo, tal como recomienda Mendonca en su libro, formar a los líderes locales tales como presidentes o ex presidentes de las comunidades, profesores rurales, religiosos, empresarios rurales, etc., en temas tales como verificación del buen uso de los recursos provenientes de la mina, cómo verificar los impactos ambientales reales de la actividad minera, negociación y acuerdos con las

empresas mineras, institucionalidad de control de las empresas mineras. Y también deberían infundir tecnologías que aumenten la productividad de la economía campesina, como veremos.

Aplicar la ley

Pero mientras no se logre desactivar las dinámicas viciosas y un conflicto degenera en acciones de cualquier naturaleza que violenten el marco legal, el Estado debe ser capaz de aplicar la ley y sancionar al infractor. Eso requiere un trabajo mucho más afiatado con la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Significa fortalecer la inteligencia policial, la capacidad de fundamentar bien las denuncias por parte del Ministerio Público, y establecer una jurisdicción nacional para juzgar los casos de violencia. Es obvio que la impunidad es un aliciente para el desarrollo de estrategias violentas, de modo que sin duda una de las tareas de la PCM será coordinar con esas instituciones para establecer una política que permita desincentivar métodos de lucha delictivos.

Desarrollo rural e incorporación al mercado

Pero no solo se trata de atender un pedido cuando se gesta, desactivar dinámicas conflictivas instaladas y sancionar las violaciones de la ley, sino, además, y sobre todo, procurar y facilitar el desarrollo rural y local para que las comunidades puedan incorporarse con todo su potencial a la economía de mercado.

Estamos hablando de que las familias puedan instalar en sus chacras las tecnologías de Sierra Productiva (mini reservorios, riego por aspersión, pastos cultivados, etc.) a fin de aumentar exponencialmente la productividad de sus labores e incrementar sus ingresos en la medida correspondiente. Uno de los efectos secundarios de esta transformación es que la mina ya no será vista como un blanco de reclamos para obtener recursos de todo tipo, o como un objeto de extorsión en última instancia, sino como un mercado para los productos de las unidades productivas familiares. Es decir, se pasaría de una dinámica de oposición a una de complementariedad. La diferenciación social, en lugar de agravarse, tendería a reducirse, restando bases sociales a los buscadores de rentas económicas y políticas, a los emprendedores destructivos.[\[4\]](#)

Javier Fernandez Concha no tiene en su radar todavía algo como Sierra Productiva, pero si ve la necesidad de elaborar planes de desarrollo concertados que partan desde abajo, desde los caseríos, y que tengan una visión compartida. Así como empoderar a líderes locales y fortalecer la capacidad de gestión de las propias comunidades y organizaciones sociales para manejar fondos sociales, por ejemplo.

A nuestro juicio, el Viceministerio de Gobernanza Territorial debería tener como brazo ejecutor al programa Sierra Productiva, que allí donde se ha introducido ha tenido siempre un gran efecto pacificador y constructivo. La gente, concentrada en su negocio y en su propio progreso, se olvida del conflicto salvo cuando es realmente justo, y más bien busca oportunidades para ampliar su mercado. Esa es la solución.

Pero para esto sería interesante que las empresas mineras aprendan a relacionarse con su entorno comunal de una manera mucho más creativa y productiva, al estilo del modelo aplicado por Bear Creek en Corani, Puno, que basa su relación con las comunidades no en ofrecerles empleo en la mina sino en convertir sus ventajas comparativas en competitivas (ver en **Lampadia**: [El secreto de la minería peruana](#)) Familias que vendían lana de alpaca en bruto, ahora venden hilados y ropa inteligente y antiséptica enhebrada con hilos de plata -obteniendo ingresos 25 veces superiores-, protectores solares sobre la base del ichu, una cerveza artesanal a partir de una fruta silvestre local, entre otros productos desarrollados a partir de los recursos locales. Los propios ingenieros de la mina trabajan, junto con jóvenes locales, en la investigación y desarrollo de esos productos.

Sebastiao Mendonca, por su parte, formula en su libro un conjunto de prácticas que las empresas mineras deberían desarrollar para reducir la conflictividad: prevenir los sentimientos de agravio, dinamizar las cadenas locales de valor, manejo preventivo de la conflictividad, construir legitimidad, mecanismos de comunicación, fortalecer la institucionalidad local y mejorar las acciones de responsabilidad social.[\[5\]](#)

La Sociedad Nacional de Minería, a su vez, no ha sido capaz de difundir ni capitalizar en relato social eficaz los activos ambientales y las buenas prácticas de desarrollo comunal que han desarrollado algunas de sus asociadas. No las ha sistematizado. En general, aun hace falta construir el sentido común de la minería como palanca del desarrollo nacional y de la propia diversificación productiva. La minería debe ser vista como parte de la identidad nacional. La batalla tiene que darse también en el terreno ideológico si queremos que nuestro país aproveche sus recursos para conquistar el desarrollo para todos. **Lampadia**

[1] Sobre la manera como buscadores de rentas políticas y económicas aprovechan la diferenciación social propia de una economía dual que se agrava cuando aparece la mina, una institucionalidad estatal débil o ausente y empresas y gremios poco inteligentes, leer el libro recientemente publicado por Lampadia "Para reducir la Conflictividad Minera", de Sebastiao Mendonca Ferreira.

[2] Ver "Para Reducir la Conflictividad Minera", Sebastiao Mendonca Ferreira, Publicación de **Lampadia**

[3] Según Mendonca, los actores o grupos conflictivos son de dos tipos: (a) organizaciones políticas y ONG que, por razones de ideología e intereses, no quieren que la minería dinamice el progreso del Perú, y (b) los emprendedores destructivos que, por intereses económicos buscar generar dinámicas de extracción de rentas con las cuales puedan beneficiarse (p. 23).

[4] Ver el mencionado libro de Sebastiao Mendonca.

[5] Ver "Para reducir la Conflictividad Minera", capítulo V, **Lampadia**.