

---

A. Bebbington, A. Chaparro, M. Scurrah  
EL ESTADO COMPENSADOR  
PERUANO Y LA PERSISTENCIA DEL  
MODELO NEOEXTRACTIVISTA: SEIS  
HIPÓTESIS SOBRE EL (NO)CAMBIO  
INSTITUCIONAL\*

Al comienzo de la década de 1990 y con la asesoría del Banco Mundial, el gobierno de Alberto Fujimori emprendió una serie de reformas que tenían por objetivo crear un marco normativo en el Perú consistente con los lineamientos del Consenso de Washington y orientado a fortalecer la economía de mercado y promover la inversión extranjera directa, especialmente para la explotación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Mediante una serie de medidas legislativas se crearon incentivos para la inversión minera e hidrocarburífera, incluyendo modificaciones al Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, recientemente promulgado, que sectorializaron el sistema de evaluación de los estudios de impacto ambiental (EIA) para la desaparición de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), para la instauración de un régimen de incentivos tributarios y garantías de estabilidad jurídica, para el establecimiento de un catastro minero, para la eliminación del Instituto Nacional de Planificación y la correspondiente reducción de las actividades de planificación del Estado, y para el emprendimiento de un proceso de privatización de las empresas y proyectos públicos.

De esta manera, durante el transcurso de la década de 1990 se reorientó el papel del Estado a uno de regulador mínimo, dejando la cancha libre

\* Este artículo ha sido preparado como parte del proyecto “Conflictos Sociales e Innovación Institucional en las Industrias Extractivas en Perú y Bolivia”, financiado por la Fundación Ford y producto de una colaboración entre la Clark University de los Estados Unidos, el Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CER-DET) de Bolivia y el Centro de Estudios Sociales (CEPES) del Perú.

para la iniciativa privada, tanto nacional como extranjera. Por un lado, hubo una modernización selectiva del Estado con la reforma tributaria y el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la creación del Consejo Nacional del Ambiente, la instauración del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), etcétera. Por otro lado, se redujeron las actividades del Estado en competencia con las privadas mediante la privatización, se eliminaron o se simplificaron los reglamentos aplicables a las actividades económicas no estatales, se abrió la economía a la inversión y el comercio internacional, y se promovió el papel del mercado en su regulación. Estas medidas permitieron la salida de la crisis económica y financiera en la cual se encontraba el país a comienzos de la década, y el inicio de un periodo de recuperación y crecimiento económico que duró hasta la crisis que afrontó el gobierno de Fujimori al final de su último periodo.

En el sector de las industrias extractivas (minería, hidrocarburos), estas políticas de reforma produjeron un conjunto de cambios legales e institucionales (ver más adelante) y catalizaron un crecimiento significativo tanto en las inversiones como en la generación de rentas. Sin embargo, a comienzos del nuevo siglo, la movilización popular asociada con la lucha contra Fujimori y por el restablecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos fue seguida por una ola de protestas contra los impactos de estas actividades económicas, siendo emblemático el caso de la empresa Manhattan Minerals en el pueblo de Tambogrande. En respuesta al número creciente de conflictos centrados en los proyectos mineros, en el primer lustro del siglo se desarrolló lo que Arellano<sup>1</sup> llama la Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas (NEIE), una modificación del “modelo” existente que mantenía sus características principales pero buscaba reducir los conflictos mediante la redistribución de una cantidad importante de los ingresos fiscales generados por la minería a los gobiernos subnacionales de las regiones mineras mediante fórmulas de redistribución del canon y regalías mineras,<sup>2</sup> y el impulso de una mayor participación de las empresas

<sup>1</sup> Arellano Yanguas, Javier: *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Universidad Ruiz de Montoya / Instituto de Estudios Peruanos / Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

<sup>2</sup> De Echave, José y Víctor Torres: *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: Cooperacción, 2005. Barrantes, Roxana, Anahí Durand y Patricia Zárate: *Te quiero pero no: Minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

mineras en actividades de desarrollo social mediante la creación de fondos sociales y el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP).

Sin embargo, como han ido demostrando los sucesivos informes de la Defensoría del Pueblo,<sup>3</sup> los conflictos sociales asociados con las actividades extractivas, principalmente la minería, han ido aumentando por razones vinculadas al mismo modelo, como lo ha demostrado Arellano.<sup>4</sup> A pesar de los niveles crecientes de conflictividad, que en algunos momentos han puesto en tela de juicio la gobernabilidad del país o, por lo menos, de algunas regiones; no obstante el debate público que ya se ha extendido por dos décadas y que ha generado un consenso cada vez más amplio entre sectores de la industria, el Estado y la sociedad civil sobre los cambios que necesita el modelo en lo que se refiere a las industrias extractivas; e independientemente de la elección en 2011 de un candidato comprometido con una agenda de cambios, los lineamientos del modelo se han mantenido básicamente intactos.

La información contenida en este artículo se deriva, en parte, de unas 97 entrevistas con personas del Estado, el sector privado y la sociedad civil sobre las innovaciones institucionales en el sector extractivo en el Perú en los últimos 20 años. En las entrevistas se buscó identificar las principales innovaciones en la gobernanza de las relaciones entre los actores desde comienzos de la década de 1990, los principales conflictos que se produjeron durante este periodo y su posible relación con estos cambios institucionales. Asimismo, en términos más generales, se buscó entender cómo se han abordado los conflictos y cómo han surgido las innovaciones.

Las entrevistas describen una situación de relativa rigidez (o estabilidad) en el marco normativo que gobierna las relaciones entre los tres sectores a pesar del creciente número e intensidad de los conflictos y el consenso sobre los cambios requeridos en el “modelo”. Sugieren que la resistencia al cambio se ha debido a varios factores que incluyen el temor a la inestabilidad y los cambios radicales después del periodo de violencia política y caos económico en la década de 1980, la legitimidad política lograda por sucesivos gobiernos con base en el proceso continuo de crecimiento económico atribuido a las bondades del modelo, la existencia de una coalición de poderes fácticos beneficiarios del modelo en ventaja frente a organizaciones sociales debilitadas y la disposición de los sectores beneficiarios del crecimiento económico, constituidos principalmente por una clase media urbana en expansión, a no considerar los costos sociales asociados con el patrón de

<sup>3</sup> Véase <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>.

<sup>4</sup> Arellano, *op. cit.*, 2011.

crecimiento generado y a tolerar la marginalización de los sectores de la población excluidos.

Frente a los conflictos generados por las resistencias al cambio, especialmente dentro del Estado, a pesar de las crecientes presiones provenientes principalmente de los sectores de la población rural e indígena que se han sentido despojados de sus medios de vida, se han desarrollado estilos y prácticas de gestión de conflictos orientados al manejo de las crisis a corto plazo, pero sin la intención de transformarlos mediante la resolución de los problemas subyacentes. Esto ha producido la existencia de conflictos latentes que persisten a través del tiempo y que se convierten en críticos y a veces violentos, generando esfuerzos de represión, ofrecimientos de compromisos frecuentemente no honrados y otras salidas de paso diseñadas para devolver la crisis a un nivel tolerable de latencia.

La elección, en 2011, de un gobierno aparentemente comprometido con la promoción de la inclusión social para que los beneficios del crecimiento económico se compartieran con los sectores hasta ese entonces excluidos y para que los costos fueran distribuidos más equitativamente, pero que al mismo tiempo aspiraba a mantener el mismo patrón de crecimiento dependiente de la inversión extranjera directa y la exportación de los recursos no renovables, presentaba un desafío al país: cómo hacer cambios importantes en el modelo para reducir las inequidades y los conflictos sin afectar o debilitar el proceso de crecimiento y acumulación.

## DESARROLLO NACIONAL: DEBATE SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO

### LOS ANTECEDENTES

El extractivismo tiene una larga historia en el Perú. Hace poco se celebró el cuadragésimo aniversario del descubrimiento del petróleo en la Amazonía, evento en el que una de las ponentes hizo una comparación entre la época del caucho a fines del siglo antepasado y la explotación petrolera de las últimas décadas. Como ha ocurrido con otros países,<sup>5</sup> la historia del Perú se ha caracterizado por épocas de abundancia seguidas por otras de escasez asociadas con el auge o el ocaso de la explotación de los recursos naturales.

<sup>5</sup> Bunker, Stephen E.: *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.

El periodo de crecimiento económico sostenido más reciente, el de la década de 1950, está asociado a un *boom* de la industria minera que se produjo en un contexto de una economía relativamente abierta con condiciones favorables para la inversión extranjera directa, condiciones que se ha pretendido replicar a partir de la década de 1990.

Por contraste, en la década de 1970, cuando, con la excepción de la Southern Peru Copper Corporation, se nacionalizó gran parte de la industria minera, mayormente en manos de dueños extranjeros, y el Estado intentó desempeñar el papel de empresario minero, este “experimento”<sup>6</sup> tuvo escaso éxito y duró poco tiempo, tanto por las presiones internacionales como por las limitaciones y errores del propio gobierno militar. Este periodo fue seguido por la “década perdida” de los años ochenta, cuando el Perú, como los demás países de la región, sufrió una crisis económica asociada con una baja en los precios de sus principales exportaciones y una deuda externa impagable, además de la crisis de gobernabilidad relacionada con la violencia política interna.

Las industrias extractivas no estaban ajenas a esta situación. La década de 1970 vio tanto la expropiación de la industria petrolera en la costa norte del país y su administración por el Estado, como el desarrollo de una nueva industria hidrocarburífera en la Amazonía, propiedad de la empresa estadounidense Occidental Oil Corporation,<sup>7</sup> lo que permitió que el país enfrentara en mejores condiciones los comienzos de la crisis petrolera internacional y el alza de los costos energéticos, aunque sin eliminar totalmente su dependencia de las importaciones. Por su parte, en la década del ochenta la industria minera sufrió un periodo de estancamiento en la demanda y precios bajos, condiciones que, combinadas con la situación de crisis económica y violencia política en el país, desincentivaron la inversión extranjera.

Por otra parte, la década de 1980 vio la emergencia del movimiento de derechos humanos en respuesta, primero, a la crisis económica y la pérdida de puestos de empleo a fines de la década anterior y, después, a los abusos cometidos tanto por las fuerzas insurgentes como por las fuerzas de seguridad

<sup>6</sup> Lowenthal, Abraham F. (editor): *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975. McClintock, Cynthia y Abraham F. Lowenthal (editores): *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton: Princeton University Press, 1983.

<sup>7</sup> Bebbington, Anthony, Martin Scurrah y Claudia Bielich: *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Centro Peruano de Estudios Sociales / Grupo Propuesta Ciudadana, 2011, capítulo 6.

del Estado. Además, inspirado por la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra, que se desarrolló en Estocolmo (Suecia) en 1972, y por el Informe Brundtland (“Nuestro futuro común”) de 1987, durante la década de 1980 se empezó a gestar un movimiento ambientalista y una naciente sensibilidad sobre los impactos potenciales y reales de los megaproyectos en el medio ambiente y la diversidad biológica del país, un proceso que culminó con el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, aprobado por la legislatura a finales del primer gobierno de García y promulgado a comienzos del gobierno de Fujimori, en 1990.

Como resultado de estos procesos, al momento del cambio de gobierno en el Perú, en 1990, había un contexto internacional favorable a la promoción del desarrollo capitalista con la caída del muro de Berlín y, con ella, la pérdida de confianza en el modelo socialista como alternativa, así como la promoción del Consenso de Washington con sus lineamientos de desarrollo, que comprendían: (1) la promoción y liberalización del mercado como el elemento central de regulación económica; (2) la eliminación de las restricciones sobre la inversión extranjera; (3) la eliminación de los subsidios; (4) la promoción del comercio internacional libre de restricciones; (5) la privatización de las empresas públicas y la reducción en el papel empresarial del Estado; y, (6) la reducción del papel del Estado (el Estado subsidiario) a las responsabilidades clásicas de gobernación, seguridad y la provisión de servicios esenciales como educación, salud y beneficencia pública. A escala nacional, como ya se ha señalado, había una crisis de gobernabilidad asociada, por un lado, a la pérdida de la autoridad y legitimidad del Estado, al deterioro de la calidad y confiabilidad de los servicios públicos y a los altos niveles de inseguridad y violencia política; y, por otro, al incumplimiento del pago de la deuda internacional, a la pérdida del valor de la moneda nacional y la hiperinflación, asociada a los bajos niveles salariales, a los altos niveles de desempleo y a las huelgas y paros de la fuerza laboral. Para muchos, el país se tambaleaba al borde del precipicio.

## LA (RE)CONSTRUCCIÓN DEL MODELO EXTRACTIVISTA

Una vez elegido, en 1990, el presidente Alberto Fujimori, rápidamente abandonó su programa electoral y se dejó convencer de la conveniencia y necesidad de poner en marcha en el Perú, con el apoyo de la comunidad internacional, los lineamientos del Consenso de Washington. Este esfuerzo

involucró una plétora de normas legales que incluían, entre otras, las siguientes.

En primer lugar, en noviembre de 1991 se promulgó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (DL 757), que aprobó una serie de medidas para garantizar la estabilidad jurídica de las inversiones en general y la seguridad jurídica en materia tributaria en particular, para incentivar las inversiones en el país, especialmente las extranjeras. Es interesante notar que esta norma incluyó el título VI, que pretendió conciliar la promoción de la inversión privada con la conservación del medio ambiente mediante el requisito de la preparación de estudios de impacto ambiental, considerados necesarios por el sector correspondiente. Posteriormente, en 1993, mediante DS 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, se generó la obligación de que los proyectos mineros contaran con Programas de Adecuación Medio Ambiental (PAMA) y EIA.

Esta estabilidad jurídica para la inversión privada quedó fortalecida en la nueva Constitución Política del Estado de 1993 que, en su artículo 62.º, dice que mediante contratos-ley el Estado puede establecer garantías y otras seguridades, así como términos contractuales que no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados solo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley, ofreciendo de esta manera una protección legal insólita para las inversiones privadas consideradas merecedoras de este tratamiento por el Estado.

En cuanto al sector minero, como parte del paquete de medidas contenidas en la Ley Marco para incentivar la inversión privada, en noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, y, en junio de 1992, el Decreto Legislativo 109, Ley General de Minería, con el fin de crear el marco normativo para una industria modernizada y dinamizada por la iniciativa privada en un ámbito regulador favorable. En 1979 se había creado el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) para otorgar títulos de concesiones mineras y administrar el Catastro Minero Nacional, y en 1996 se promulgó la Ley 26615, Ley de Catastro Minero Nacional, para modernizar el sistema de otorgar y registrar las concesiones mineras. Con este conjunto de medidas normativas se iba creando el marco legal y administrativo para una industria minera moderna y con mínimas restricciones.

De manera similar, en el sector de petróleo y gas, en agosto de 1993 se promulgó la ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos en el Territorio Nacional; la ley 26224, para modificar la Ley de la Empresa Petróleos del Perú (PetroPerú), y la ley 26225, Ley de Organización y Funciones

de Perúpetro S.A., para modernizar el marco normativo de la industria, permitir la privatización de buena parte de las actividades empresariales de la empresa estatal PetroPerú y crear una nueva empresa, Perúpetro, con el encargo de promover una nueva ola de concesiones de petróleo y gas en el país, principalmente en las aguas de la repisa continental y la cuenca de la Amazonía. Posteriormente, en diciembre de 1996, se promulgó la ley 26734, mediante la cual se creó el Organismo Supervisor de Energía (OSINERG) para regular, supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, aunque en la práctica OSINERG no intervino en la reglamentación de las actividades mineras hasta la promulgación de la ley 28964 de enero del 2007.

### SUPUESTOS DEL “NUEVO” MODELO DE DESARROLLO

Con este conjunto de normas legales, durante la primera mitad de la década de 1990 y con la asesoría de las instituciones financieras internacionales, el gobierno del Perú iba construyendo el marco normativo para una economía neoliberal con incentivos para la inversión e iniciativa privada, un rol central para el mercado y un papel regulatorio mínimo del Estado. En este modelo, las industrias extractivas desempeñaron un papel decisivo como el motor de la economía y el liberador de las restricciones financieras externas mediante la generación de divisas. Aunque en los años posteriores hubo ajustes a los detalles del modelo en respuesta a los conflictos socioambientales, o para mejorar su funcionamiento, durante unas dos décadas ha habido una notoria estabilidad en gran parte debido a la percepción de que esta política ha sido un factor fundamental en la recuperación después de la crisis heredada de la década de 1980 y en el crecimiento económico sostenido y casi sin paralelo desde mediados de la década de 1990.

Este nuevo modelo de desarrollo se basaba en los siguientes supuestos. Primero, el mercado, sujeto a las mínimas restricciones posibles, sería el mecanismo predominante para regular la economía y asignar los recursos económicos. El Estado desempeñaría un papel mínimo con la eliminación de la planificación nacional, la privatización de las actividades empresariales y la modernización selectiva de las agencias estatales de acuerdo con su contribución a las actividades privadas. Se aplicaría la ley de las ventajas comparativas, basando el crecimiento en las exportaciones primarias y la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. Se asignaría a la inversión extranjera directa un papel estratégico, especialmente en los



sectores de minería y de hidrocarburos. Se creía que la teoría del enclave, tradicionalmente empleada para caracterizar a la minería, era obsoleta, y que esta industria —así como las actividades de petróleo y gas— sí fomentaba el desarrollo local y regional. Asimismo, se apostaría por la globalización económica y el comercio libre como motores del desarrollo mediante la reducción de las tarifas y demás restricciones al comercio y la firma de tratados de libre comercio. Se asumía que la puesta en marcha de estrategias basadas en estos supuestos fomentaría el crecimiento económico y éste, a su vez, generaría el desarrollo mediante el “chorreo” hacia los sectores de la población menos productivos y favorecidos tanto como consecuencia de la idea de que todos subirían con la marea alta como por el empleo de los mayores ingresos fiscales en la expansión de los programas sociales.

## CRÍTICAS AL MODELO Y EMERGENCIA DE UNA AGENDA DE REFORMA

Sin embargo, si bien es cierto que las medidas adoptadas tuvieron éxito en producir un periodo de crecimiento económico casi sin paralelo en la historia del país y una reducción de los niveles de pobreza, también aumentaron el nivel de desigualdad y de concentración de la riqueza y el poder económico,<sup>8</sup> así como el número de conflictos sociales y, con ellos, una serie de críticas al modelo y propuestas para su modificación.

En su funcionamiento, el modelo económico no produjo un “chorreo” automático de los beneficios del crecimiento, sino el surgimiento de “nuevos ricos”, la pérdida de estatus de algunas élites tradicionales y el estancamiento en bolsones de pobreza de sectores de la población, especialmente en las zonas rurales y entre los pueblos indígenas. Este proceso de redistribución de la jerarquía de la riqueza y la influencia generó protestas y conflictos iniciados por sectores de la población que se sentían excluidos o marginados, o que consideraban que la distribución de los beneficios del crecimiento económico era injusta y no reflejaba las contribuciones a él.

Con frecuencia, la respuesta del Estado a estas protestas incluía la represión, con la violencia asociada a ella, y la criminalización de los dirigentes y voceros de las organizaciones sociales disidentes con el apoyo

<sup>8</sup> Gonzales de Olarte, Efraín: “¿Está cambiando el Perú? Crecimiento, desigualdad y pobreza”. En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú: Informe Anual, 2007-2008*: 52-61. Lima: Oxfam, 2008.

tácito o explícito de aquellos sectores beneficiarios del crecimiento y ansiosos de defender sus ganancias. Esta situación conflictiva se agudizaba debido a la actuación de un Estado caracterizado por muchos como “ausente”. Consistente con los lineamientos del modelo económico, el Estado tenía una capacidad reducida para mediar en los conflictos o regular las situaciones de injusticia o indefinición que dieron origen a muchos de éstos. Peor aún: muchos conflictos surgieron debido a la negativa de funcionarios del Estado a intervenir o respetar los acuerdos logrados en las mesas de negociación, siguiendo una lógica que sostenía que era el papel del mercado o de la libre interacción entre los privados la llamada a resolver los conflictos y no el Estado, restringido a un papel subsidiario.

El aumento continuo —aunque fluctuante— de los precios de los minerales, especialmente del oro y el cobre, del petróleo y el gas, y del flujo de divisas hasta alcanzar niveles récord de reservas internacionales, empujaron hacia arriba el valor de la moneda nacional frente al dólar estadounidense y al euro, incentivando las importaciones y perjudicando las actividades de exportación no favorecidas por un aumento en los precios y las actividades orientadas al mercado nacional expuestas a una mayor competencia de las importaciones, claro ejemplo de la llamada “enfermedad holandesa”. Al mismo tiempo, en el ámbito local, los municipios favorecidos por la distribución del canon minero o el canon o sobrecanon petroleros incrementaron la demanda por la mano de obra y los salarios en los mercados laborales locales, de modo que perjudicaron las actividades agropecuarias y generaron lo que se ha llamado “la enfermedad chola”.<sup>9</sup>

En cuanto a las actividades de minería e hidrocarburos específicamente, con el tiempo surgieron críticas sobre el proceso de otorgamiento de concesiones, que no tomaba en cuenta adecuadamente las opiniones de las poblaciones y autoridades locales y regionales cuya tierra y territorio estaban siendo concesionados. Estas críticas, a su vez, destacaban la falta de un sistema de planificación y ordenamiento territorial que priorizara el uso del territorio y estableciera zonas de exclusión de actividades específicas antes del proceso de otorgamiento de concesiones. Dado que la diferenciación entre el derecho al subsuelo y a la superficie creaba las condiciones para la competencia o conflicto entre los respectivos concesionarios y propietarios, surgieron críticas a los mecanismos por los que los primeros podían tener acceso a la tierra que necesitaban para implementar sus proyectos, sobre

<sup>9</sup> Viale, Claudia y Carlos Monge: “La enfermedad chola”. *Quehacer* número 185: 80-85, 2012.

todo a la inoperancia en la práctica de la ley de servidumbre y al sesgo del mecanismo a favor de las empresas y en contra de los propietarios de la superficie, especialmente las comunidades campesinas y nativas.

Un segundo conjunto de críticas al marco normativo que gobierna las actividades extractivas se refería al sistema de aprobación y fiscalización de los EIA. Por un lado, se argumentaba que el Estado actuaba como juez y parte, porque el Ministerio de Energía y Minas promovía, aprobaba y fiscalizaba las actividades, formando en el proceso una alianza implícita y frecuentemente explícita con los promotores y ejecutores de los proyectos. Empleando términos de referencia poco modificados desde la década de 1990, las mismas empresas promotoras seleccionaban, contrataban y financiaban las empresas consultoras que realizaban los EIA, instrumentos clave en todo el proceso. No se ha respetado los compromisos adquiridos por la firma del Convenio 169 de la OIT, vigente desde 1995, de obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados por los proyectos y, a pesar de que los mecanismos de participación ciudadana hayan ido mejorando, todavía no cumplen los estándares de una participación plena. El sistema de revisión y aprobación de los EIA en el Ministerio ha sido inadecuado y sesgado a favor de los promotores de los proyectos, en gran parte debido a la falta absoluta de recursos humanos y de otra índole. La fiscalización de la puesta en marcha de los EIA y PAMA en el caso minero ha pasado de la Dirección General de Minería a OSINERGMIN y de OSINERGMIN al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), dentro del Ministerio del Ambiente (MINAM), pero nunca ha contado con los recursos mínimos necesarios.

Cuando la expansión de la industria minera a escala mundial a fines de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI resucitó la crítica del enclave, la industria sentía la presión de demostrar que la actividad minera sí genera el desarrollo en su entorno, siendo esta preocupación uno de los motivos por los que se implementó el proyecto Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) o Minería, Minerales y el Desarrollo Sostenible y la revisión de las políticas del préstamo del Banco Mundial al sector. En el Perú, una alianza entre empresas mineras, municipios en zonas de influencia directa de la minería y, durante un tiempo, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), logró un cambio en la legislación para que el 50% de los tributos recogidos de la minería fueran distribuidos a los gobiernos regionales y gobiernos locales en las zonas de actividad minera con la idea de canalizar recursos financieros al Estado en tales zonas y, de esta manera, promover su desarrollo. Sin embargo, los resultados no han cumplido las expectativas por la falta de capacidades

en el Estado a escala regional y local, las restricciones sobre los posibles usos de los fondos recaudados y la inequidad en la distribución de estos recursos entre las zonas mineras y no mineras desde el punto de vista tanto de las necesidades como de las oportunidades.<sup>10</sup> El esfuerzo de las propias empresas mineras de asumir ellas esta tarea mediante la creación de un Fondo de Solidaridad Minera cuyas acciones de desarrollo eran ejecutadas bajo la administración mayoritaria de las empresas, fue criticado como la usurpación por parte de éstas de una responsabilidad propia del Estado, por lo que queda pendiente la evaluación de su eficacia como un instrumento para promover el desarrollo.

#### EL SURGIMIENTO PERO POCA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA DE REFORMAS

A través de dos décadas, la experiencia con la puesta en marcha de las normas y el modelo para la economía en general y las industrias extractivas en particular ha generado una serie de problemas y sus correspondientes conflictos, a pesar de los cuales solamente ha habido modificaciones menores en los arreglos institucionales referidos a estas actividades. Sin embargo, desde los primeros años del siglo, la sociedad civil, elementos de la comunidad internacional, foros como el Diálogo Minero, la Defensoría del Pueblo y algunas empresas mineras han ido construyendo una agenda de cambios, algunos parcialmente implementados, como la creación del MINAM, y otros en vías de implementación, como la Ley del Derecho a la Consulta Previa, que da a los pueblos nativos el derecho de opinar sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos, y también prevé que se les consulte sobre los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional que los involucren. En el proceso, se ha ido definiendo una agenda de cambios que podría gozar del apoyo de una coalición amplia pero resistida tanto por el Estado como por sectores de la industria, especialmente las empresas medianas y pequeñas.

En los meses previos a la campaña electoral del 2006 había una serie de propuestas para la creación de una autoridad ambiental autónoma que tuviera un mayor peso político y mayores recursos que el Consejo Nacional del Ambiente, y que se encargara del proceso de aprobación y fiscalización de los EIA. De esta manera, se esperaba resolver el conflicto de intereses

<sup>10</sup> Arellano, *op. cit.*, 2011.

inherente a la situación en la que el mismo Ministerio promovía y fiscalizaba las actividades mineras. Esta propuesta recibió el apoyo del Grupo de Diálogo Minero y Desarrollo Sostenible, la Defensoría del Pueblo y el Banco Mundial, pero el gobierno no tomó la iniciativa de crear el MINAM hasta que recibió presiones internacionales en el contexto de los preparativos para la reunión de la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) en Lima, en mayo del 2008, las negociaciones para el TLC con los Estados Unidos, ratificado entre 2006 y 2007, y la firma del convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2008, para el otorgamiento del préstamo para la segunda etapa del proyecto Camisea.

La agenda de reformas también incluyó cambios en los mecanismos para la preparación, aprobación y fiscalización de los EIA, entre los que se encontraban modificaciones a los términos de referencia de estos estudios para fortalecer su contenido sobre los impactos sociales; cambios en el mecanismo de financiamiento mediante la creación de un fideicomiso o alguna otra entidad que mediara la relación entre la fuente de financiamiento y la empresa ejecutora del estudio; reformas en el proceso de preparación para asegurar una participación más activa de las autoridades regionales y locales y la población impactada; mejoras al sistema de aprobación para asegurar una evaluación más rigurosa, la participación adecuada de otras instancias del Estado a escala nacional, regional y local y la incorporación de las observaciones y recomendaciones recibidas, incluyendo el derecho a apelar la decisión; y modificaciones en el sistema de fiscalización de la puesta en marcha de las actividades de conservación, mitigación, compensación e indemnización ambiental. No hubo un intento de diseñar o implementar una reforma integral del proceso, sino una serie de modificaciones aisladas y parciales, las más importantes de las cuales fueron la transferencia en el 2007 de las responsabilidades de fiscalización ambiental de las actividades mineras a OSINERG, reorganizándolo como OSINERGMIN, y la posterior transferencia de estas mismas responsabilidades a OEFA en 2010. Sin embargo, la transferencia incompleta de archivos y personal, y la ausencia de los recursos financieros y logísticos necesarios, hicieron que, en la práctica, desde 2007 hasta 2012 la capacidad del Estado de ejercer actividades de fiscalización ambiental se encontraba severamente limitada.

También hubo propuestas de reforma en el sistema de otorgamiento de concesiones. En los últimos años se ha argumentado con mayor insistencia que las concesiones sobre grandes extensiones del territorio nacional sin haber pasado previamente por un proceso participativo de zonificación

económico-ecológica (ZEE) y ordenamiento territorial era una receta para generar conflictos entre los concesionarios, por un lado, y los propietarios y autoridades locales, por otro, aparte de los conflictos dentro del mismo Estado sobre el uso prioritario del territorio nacional. El mismo Consejo Internacional de Minería y Minerales (ICMM por sus siglas en inglés) señala entre sus 10 principios la necesidad de contribuir a la conservación de la biodiversidad y a la planificación integral del uso del territorio, comprometiendo a sus miembros a respetar las áreas protegidas legalmente designadas y a apoyar el desarrollo e implementación de procedimientos transparentes, inclusivos y científicamente sólidos para la planificación integral del territorio, la conservación de la biodiversidad y la implementación de actividades mineras. Sin embargo, el lento proceso de preparar y discutir propuestas normativas, primero por el CONAM y después por el MINAM, encontraba resistencia dentro y fuera del Estado frente a lo que se percibía como una forma de planificación incompatible con el modelo de libre mercado. La aplicación de la ZEE involucraba conflictos por competencias entre los sectores del Estado a escala nacional y los gobiernos regionales y gobiernos locales, aparte de que algunos percibían la ZEE como una estrategia para frenar la expansión minera.

Hubo una serie de propuestas de reforma para asegurar que por lo menos una parte de la riqueza generada por las actividades extractivas contribuyera al desarrollo de sus áreas de influencia. Se han comentado ya las modificaciones en las fórmulas para la distribución de los impuestos recaudados y los problemas asociados con las capacidades de planificación e implementación (“capacidad de gasto”), así como con las restricciones sobre los posibles usos de los fondos recibidos. La brecha en tiempo entre el otorgamiento de una concesión, la exploración, la explotación y la generación de ingresos y pago de impuestos implicaba que las comunidades locales sufrieran los impactos de las actividades durante un largo periodo antes de recibir los “beneficios” mediante los gastos públicos. Esta situación generaba tensiones y conflictos. Como respuesta, el gobierno empezó a separar una parte del monto recibido por la privatización de proyectos para formar un fondo social administrado como un fideicomiso para financiar obras locales desde el comienzo de la exploración y, en creciente proporción, las empresas concesionarias empezaron a incluir en sus presupuestos de inversión fondos de responsabilidad social en un esfuerzo para lograr indicios de desarrollo local desde el comienzo de sus actividades. En el contexto de un debate político sobre la posibilidad de un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras durante la campaña electoral del 2006, el gobierno de Alan García, recientemente elegido, firmó un acuerdo con la industria para

la creación de un Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo mediante el cual, de forma voluntaria, las principales empresas mineras establecieron fondos y mecanismos para financiar proyectos de desarrollo en sus áreas de influencia. Sin embargo, en 2011 el Gobierno de Ollanta Humala renegoció el acuerdo para aumentar las contribuciones de las empresas y centralizar la administración de los fondos dentro del Estado. Hace falta una evaluación comprensiva de la eficacia de estos distintos esfuerzos para generar desarrollo.

Finalmente, ha habido una agenda de reformas para aumentar la participación ciudadana e indígena en la toma de decisiones sobre las actividades extractivas. Desde el requerimiento de implementar unas reuniones informativas con un espacio mínimo de influencia, se ha ido aumentando el número y variedad de formas de participación, sobre todo en las etapas de preparación y aprobación de los EIA. Sin embargo, las modificaciones se han producido con bastante renuencia de parte de los funcionarios del Estado y los representantes de las empresas, acostumbrados al manejo autoritario y vertical de las decisiones. Frente a la presión de la sociedad civil para que haya un mayor acceso a información y mayores oportunidades para influir, el Estado y las empresas han optado generalmente por adherirse a la letra de la ley y enfatizado los aspectos formales de la participación. En otras palabras, la han tratado como una obligación y no como una oportunidad para desarrollar relaciones de confianza mutua con las comunidades locales. La ratificación por el Estado peruano del Convenio 169 de la OIT en 1994 y su entrada en vigencia a partir de 1995, lo obligaba a establecer procedimientos para poner en práctica el derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas sobre las normas, políticas y actos administrativos que los afectan. A pesar de presiones continuas de las organizaciones indígenas y sus aliados, y no obstante los múltiples y, a veces, violentos conflictos sobre los proyectos extractivos, apenas a partir de la matanza de policías e indígenas en Bagua, en 2009, el Congreso aprobó legislación que norma el derecho a la consulta previa en 2010, legislación que fue observada por el Ejecutivo. Con la elección de un nuevo gobierno en 2011, la Ley del Derecho a la Consulta Previa fue promulgada y recientemente se ha aprobado su reglamentación. Nuevamente, ha habido mucha resistencia a esta forma de participación y sigue predominando el enfoque formalista hacia su implementación.

## SEIS HIPÓTESIS SOBRE LA RESISTENCIA A CAMBIOS EN EL MODELO

De este relato surgen las preguntas: ¿Cómo y por qué esta resistencia a cambios en el modelo construido en la primera mitad de la década de

1990? ¿Cómo así tantos conflictos, debates y propuestas no han resultado en cambios importantes? ¿Cómo se explican niveles tan altos de conflicto, como aquellos experimentados desde comienzos del siglo, acompañados por tan pocos cambios institucionales?

Hay varias hipótesis que se pueden lanzar y que merecerán un mayor análisis. La primera es que la recuperación de la crisis económica y el crecimiento rápido y sostenido a partir de mediados de la década de los noventa han servido para legitimar el modelo y el marco normativo asociado con él. Bajo el supuesto ampliamente difundido de que este crecimiento es en gran parte el producto de las estructuras institucionales y mecanismos asociados creados por estas normas, hay una renuencia a interferir con lo que se percibe como una “fórmula exitosa”. Cualquier cambio importante en el modelo es criticado por ser un potencial factor desestabilizador. Detrás de esta actitud hay un cierto fetichismo hacia algo “intocable” que refleja una limitada comprensión del modelo y de cómo ha contribuido al crecimiento, de qué tipo y hasta qué grado.

Una segunda hipótesis —relacionada con la anterior— tiene que ver con el aparente deseo del presidente García de reivindicarse como gobernante durante su segundo gobierno frente al desastre económico y financiero producido durante el primero. Aunque fuera elegido con un programa de crecimiento con justicia social, rápidamente adoptó la tasa de crecimiento como el indicador más importante del desempeño de su gobierno, subordinando otros criterios y objetivos a ello. Nuevamente, asumiendo que el crecimiento económico se debía a la estabilidad del modelo, el presidente se esforzó en profundizarlo más que en modificarlo. En un sistema político presidencialista como el peruano, que centraliza el poder e influencia en la presidencia, esta agenda y casi obsesión personal del presidente emitió un mensaje claro a los funcionarios del Estado: que había que resistir cambios al modelo. Aunque no tan obsesionado con el crecimiento económico, ya que busca basar su legitimidad en la promoción de la inclusión social, el presidente Humala ha optado por mantener el modelo heredado sin mayores cambios, con la esperanza de que el crecimiento económico genere los recursos necesarios para financiar los programas sociales que producirían la tan anhelada inclusión.

Una tercera hipótesis se refiere a la población en general y la opinión pública nacional. Después de la disrupción en las relaciones económicas y del poder político generada por los cambios del gobierno militar de la década del setenta, asociada con medidas de expropiación, nacionalización y un papel económico activo del Estado, seguido por una década de crisis financiera y económica en los ochenta, acompañada por niveles de violencia política que en algunos momentos pusieron en tela de juicio la sobrevivencia



de la gobernabilidad democrática del país, hubo una demanda creciente por la estabilidad en el sistema político y económico. Esta demanda explica, en parte, el amplio apoyo al autogolpe del presidente Fujimori en 1992 y la tolerancia a sus medidas autoritarias y a los altos niveles de corrupción. Posteriormente, al comienzo del siglo, esta inquietud se tradujo en el Acuerdo Nacional, que buscaba definir un consenso estable sobre los rasgos fundamentales del modelo económico. En este contexto, cualquier cuestionamiento al modelo o propuesta de cambio —como, por ejemplo, algunos planteamientos de modificar la Constitución— han sido recibidos con bastante escepticismo entre la población en su conjunto.

Una cuarta hipótesis alude al contexto internacional favorable al modelo del libre mercado. Como ya se mencionó, el diseño del modelo era un reflejo de los lineamientos del Consenso de Washington. El gobierno peruano recibió apoyo y asesoría de la comunidad internacional en la formulación de las medidas normativas empleadas para expresar la nueva institucionalidad neoliberal. Las oportunidades abiertas por esta nueva institucionalidad para los inversionistas extranjeros y las presiones internacionales para liberalizar el comercio mediante la firma de tratados eran muy consistentes con el modelo y, en conjunto, reforzaban las tendencias a mantenerlo y profundizarlo a pesar de la tendencia en la región, con la excepción de Colombia, de introducir cambios para fortalecer al Estado e implementar y ampliar programas sociales y otros mecanismos distributivos. De esta manera, el contexto internacional, promotor del éxito económico de este modelo, ha sido, en general, un factor disuasivo frente a las propuestas de modificaciones significativas a las reglas de juego imperantes.

Una quinta hipótesis sería que la manera de abarcar las negociaciones por los participantes no ha conducido a la transformación de los conflictos mediante el cambio de los factores subyacentes a ellos, sino que han sido medidas para apaciguar los ánimos y reducir los niveles de tensión y violencia. Hay indicios de que, en los últimos veinte años, los negociadores del Estado en las múltiples mesas de diálogo han participado con la consigna de evitar comprometer a los gobiernos de turno a realizar cambios institucionales mayores, contemplar la posibilidad de modificaciones y concesiones menores, y considerar los acuerdos como “no vinculantes”, en el sentido de que el Estado no asumiría la obligación de implementarlos. Como consecuencia de su participación en mesas de diálogo donde buena parte de los acuerdos no han sido respetados y donde no han podido participar en pie de igualdad con el Estado o la empresa, los representantes de las organizaciones sociales se han ido frustrando y desilusionando con las

negociaciones, caracterizándolas como “mecidas” diseñadas para desinflar los ánimos y las protestas y subordinando e instrumentándolas a favor de sus agendas políticas. Con un enfoque centrado en el corto plazo y con el empleo de las negociaciones para avanzar agendas ajenas a sus temas, este momento crucial en el proceso de conflicto no ha contribuido a la generación de los cambios institucionales necesarios no solamente para resolver los conflictos específicos sino también para evitar otros similares a futuro.

Una sexta hipótesis concierne a la renuencia del Estado y el sector privado a aceptar modificaciones significativas en el modelo y a la incapacidad de las organizaciones sociales y sus aliados para obligarlos. El modelo ha funcionado de tal manera que sectores importantes de la industria privada han logrado afianzar su situación económica y han empleado sus recursos económicos para lograr una penetración y, frecuentemente, subordinación del Estado a sus intereses. Un Estado débil y con poca capacidad para fiscalizar o regular ha representado un factor a favor no solamente de las empresas grandes sino también de las medianas y pequeñas, de menor rentabilidad, que podrían experimentar dificultades para enfrentar los mayores costos asociados con una reglamentación y control más estrechos. Por su parte, las organizaciones sociales han tardado en reorganizarse y fortalecerse después del periodo de violencia política e inestabilidad económica de la década del ochenta y comienzos de la década del noventa, y han experimentado dificultades para pasar de la “protesta” a la “propuesta” y lograr la aceptación e implementación de sus planteamientos.

Como resultado de éstos —y probablemente otros— factores, ha habido una resistencia a los cambios y una notoria estabilidad del marco institucional creado en la primera mitad de la década de 1990, a pesar de la creciente conflictividad social durante la década siguiente.

## LAS ELECCIONES DE 2011 Y LOS POSIBLES CAMBIOS EN EL MODELO

En las elecciones presidenciales del 2011, ambos candidatos finales propusieron aplicar un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras, y el postulante exitoso —Ollanta Humala— prometió reorganizar los programas sociales existentes y crear nuevos para lograr la “inclusión social”. Al mismo tiempo, se comprometió a mantener, sin cambios mayores, la institucionalidad económica y financiera como manera de asegurar el flujo continuo de las inversiones extranjeras, especialmente en minería, petróleo y gas. Este crecimiento económico garantizaría la disponibilidad de recursos

para financiar los programas sociales, lograr una disminución en los niveles de pobreza y generar inclusión social.

En su campaña, Humala se había distanciado de su asociación anterior con el Gobierno de Venezuela y su modelo del “socialismo del siglo XXI” para presentarse como un seguidor de las políticas del gobierno de Brasil. Eduardo Gudynas<sup>11</sup> ha caracterizado a los modelos de gobernanza de países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile —todos gobernados, hasta las últimas elecciones en Chile, por partidos de la izquierda moderada— como “neoextractivistas” o “Estados compensadores”. Este concepto abarca economías en las cuales persiste la importancia de los sectores extractivos como un pilar relevante del estilo de desarrollo, pero donde se observa una mayor presencia y un papel más activo del Estado, con acciones tanto directas como indirectas. Según Gudynas, este modelo genera una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización comercial y financiera, y está asociado con la fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales. Se reproducen reglas y funcionamientos de los procesos productivos volcados a la competitividad, eficiencia, maximización de la renta y externalización de impactos y, como consecuencia, se mantienen los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos. El gobierno intenta captar una mayor proporción del excedente generado por estos sectores y utiliza parte de estos recursos para financiar programas sociales, con lo que gana nuevas fuentes de legitimidad. De esta manera, las políticas para la extracción de recursos naturales no renovables se perciben como indispensables para combatir la pobreza y promover el desarrollo.<sup>12</sup>

Durante la campaña electoral del 2011, una alianza de unas 16 ONG promovió un debate sobre las alternativas al extractivismo y la necesidad de una nueva gobernabilidad social, ambiental y económica frente a las industrias extractivas y la gran inversión centrada en los siguientes temas:<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Gudynas, Eduardo: “El nuevo extractivismo del siglo 21: Diez tesis urgentes sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual”. *Programa de las Américas. Comentario*. Washington, D. C.: Center for International Policy, 2009.

<sup>12</sup> Gudynas, *op. cit.*, 2009; “La ecología política del progresismo sudamericano: Los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda.” *Sin Permiso* número 7: 147-167, diciembre del 2010; “Caminos para las transiciones post-extractivistas”. En Alayza, Alejandra y Eduardo Gudynas (editores): *Transiciones: Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES / CLAES / redGE, 2011, pp. 187-216. Bebbington, Anthony: “The New Extraction? Rewriting the Political Ecology of the Andes?” *NACLA Report on the Americas* 42(5): 12-20, septiembre/octubre del 2009..

<sup>13</sup> Alayza y Gudynas, *op. cit.*, 2011, pp. 218-224.

- La consulta previa indígena y la participación ciudadana en los proyectos extractivos y de gran inversión.
- La evaluación de dónde sí y dónde no son posibles las actividades extractivas para proteger los recursos naturales cada vez más escasos.
- La consideración del impacto ambiental y social en los proyectos de inversión.
- Para proteger la Amazonía, reducir la dependencia del petróleo y de la energía de grandes hidroeléctricas.
- Imponer un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras y eliminar los subsidios, asegurando una redistribución justa de los beneficios a la población.

También plantearon una agenda para el nuevo Gobierno,<sup>14</sup> consistente en:

- Recuperar la presencia y capacidad de regulación y control del Estado.
- Ordenar y planificar el uso sostenible del territorio con instrumentos como la ZEE y los planes de ordenamiento territorial.
- Mejorar y fortalecer los instrumentos de gestión ambiental.
- Transitar de una economía profundamente extractiva a un modelo de crecimiento que, en lugar de amenazar la biodiversidad, la utilice de manera racional y sostenible.
- Respetar los derechos de las personas y promover la participación ciudadana y la consulta previa, libre e informada.

Se suponía que el ganador de las elecciones nacionales, Ollanta Humala, era el candidato cuyo programa estaba más cerca de la agenda de cambios en el sector extractivo, y hubo muchas expectativas cuando el nuevo Gobierno entró en funciones. Una de sus primeras acciones fue promover en el Congreso la reconsideración de la propuesta de ley sobre la consulta previa que había quedado congelada desde hace más de un año, y se logró la aprobación unánime con algunos cambios menores. Sin embargo, el Gobierno decidió no imponer un impuesto a las sobreganancias mineras, sino entrar en negociaciones con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) para obtener un aumento en la contribución voluntaria. Después de varias semanas, el Gobierno presentó al Congreso una propuesta para incrementar el aporte voluntario de estas empresas —aunque hubo una discusión sobre la magnitud proyectada de este aumento—, aumentar las

<sup>14</sup> *Idem*, p. 230.

regalías mineras y que la administración de los fondos recibidos pase a ser responsabilidad del Estado y no de la industria. Estas medidas reflejaron la tendencia del candidato Humala a modificar su programa, señal de su reposicionamiento en el centro del espectro político.

Durante sus primeros meses, el Gobierno se proyectó como uno de tendencia progresista de tipo neoeextractivista, reforzando la dependencia de la economía de las actividades extractivas, pero aumentando la proporción de los excedentes captados por el Estado, implementando la consulta previa a los pueblos indígenas y creando el nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social con la promesa de implementar una serie de programas sociales orientados a reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, las demás modificaciones propuestas, tanto al modelo en general como al marco normativo que rige las actividades extractivas, no aparecieron en la agenda gubernamental.

En las vísperas del cambio de administración, en julio del 2011, el gobierno de García había dado la aprobación final al Proyecto Conga, el proyecto de inversión minera más grande en la historia del país y la vanguardia de una oleada de inversiones mineras en los años venideros que sumarían unos 40 o 50 billones de dólares. Este proyecto de extracción de oro y cobre contemplaba la eliminación de cuatro lagunas en cabeceras de cuenca en el departamento de Cajamarca: dos para acceder a los minerales mediante la excavación de tajos abiertos y dos para depositar los relaves mineros, y la construcción de tres reservorios para almacenar una cantidad mayor de agua para reemplazar la que se perdería por la destrucción de las lagunas. Sin embargo, solo cuando la empresa promotora del proyecto, Yanacocha, entró con su maquinaria pesada para empezar la construcción, hubo una reacción de una alianza de organizaciones sociales liderada por el presidente regional en oposición al proyecto.

El Gobierno se ha encontrado entre las presiones de la industria minera y sus aliados para apoyar un proyecto ya aprobado y emblemático para el flujo de inversiones futuras y una oposición organizada de sectores amplios de la población cajamarquina procedentes de la misma población que alimentó el caudal electoral que dio al Gobierno su victoria. En este contexto, surgieron contradicciones dentro del Gabinete de Ministros entre aquellos que argumentaban que había que respetar la legalidad de las aprobaciones y que se necesitaba la inversión minera para sostener el crecimiento económico y obtener los recursos para financiar los programas sociales, y quienes argüían que había que hacerle caso a la población afectada por el proyecto y a las bases de apoyo político del Gobierno y ordenar una revisión del EIA del proyecto con miras a su posible modificación o suspensión. Al regresar

de un viaje a los Estados Unidos, el presidente se pronunció a favor tanto del oro como del agua, lo que significó un apoyo al proyecto. Después de unos intentos frustrados de negociación, se suspendió temporalmente el proyecto y se produjo una crisis política y un cambio de Gabinete. El nuevo primer ministro propuso dos estrategias: la presentación de un programa de inversiones en Cajamarca para demostrar los beneficios y el soñado desarrollo que acompañaría la inversión minera, y un peritaje internacional para saber si había que introducir algunas modificaciones al EIA para mitigar los posibles impactos.

El Gobierno podría haber insistido en su apoyo al proyecto, sujeto a algunas modificaciones al EIA, por razones legales, tributarias y políticas, pero aprovechando la oportunidad para introducir una serie de reformas en el sistema de aprobación, evaluación y fiscalización de los EIA. De esta manera, hubiera podido responder a la población cajamarquina y a sus propias bases de apoyo político con el argumento de que el Proyecto Conga era una “excepción” aprobada por el gobierno anterior mediante mecanismos ampliamente cuestionados, pero que esta experiencia no se repetiría a futuro, debido a las salvaguardas inherentes a la nueva normatividad propuesta. Sin embargo, al no haber tomado esta opción, parecería que el Gobierno ha señalado su “hoja de ruta” frente a las actividades extractivas como una continuación del camino seguido por sus predecesores y una versión peruana del modelo neoextractivista.