

La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios (Perú 2020-2021)

Autor: Francisco Durand



Este documento ha sido elaborado por Francisco Durand, por encargo de Natural Resource Governance Institute (NRGI), como parte de la Plataforma de la Sociedad Civil para una Reactivación Sostenible en Perú y Colombia (PLARS).

Esta iniciativa busca unir a las organizaciones de la sociedad civil de estos países para prevenir el debilitamiento de estándares sociales y ambientales en los sectores extractivo y de infraestructura en el contexto de los planes de recuperación económica relacionados con la pandemia del Covid-19 y la pospandemia. Para ello, realiza acciones conjuntas de monitoreo, comunicaciones y promoción, así como el desarrollo de propuestas de políticas que reduzcan las desigualdades sociales, prioricen la disminución del impacto ambiental y contribuyan a la superación de economías primario-exportadoras.

La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios (Perú 2020-2021)

El investigador principal agradece a los estudiantes de Ciencia Política de la PUCP que participaron en el recojo de datos: Kenyi Martínez, José Tipismana, Natalia Espinoza y Valeria Soldevilla. También agradece a Lizzet Crispín por el Estudio de Redes Sociales (SNA).

Plataforma de la Sociedad Civil para una Reactivación Sostenible - PLARS

Autor: Francisco Durand

Coordinaciones: Juliana Peña Niño y Anna Cartagena de NRCI

Corrección de estilo: Juan Luis Nugent

Fotografía de portada: Shutterstock/Carlo Fornitano

Diagramación: Calambur S.A.C.

Índice

Prólogo	7
Introducción	10
1. Marco analítico	14
2. La crisis del sistema político	20
3. Toma de decisiones: el Congreso proactivo	25
4. El Ejecutivo: elitismo y decisiones minero-energéticas claves	35
5. Las encuestas de opinión sobre quién gobierna y el extractivismo ..	46
6. Pandemia y gobernanza	49
7. Corrupción y gobernanza	57
8. 2021: elecciones críticas y posible cambio de las reglas del juego ...	60
9. Conclusiones y recomendaciones	66
Referencias	78

Lista de acrónimos

ADEX	Asociación de Exportadores
AFP	Asociación de Fondos de Pensiones
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AMCHAM	American Chamber of Commerce
ANP	Área Natural Protegida
APP	Asociaciones Público Privadas
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BN	Banco de la Nación
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCP	Confederación Campesina del Perú
CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CNA	Confederación Nacional Agraria
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONFIEP	Confederación de Instituciones Empresariales Privadas
CUNARCP	Central Única de Rondas Campesinas del Perú
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (ONG)
FONAFE	Fondo Nacional Financiero del Estado
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
IIMP	Instituto de Ingenieros de Minas del Perú
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversiones Privadas en Telecomunicaciones
PL	Proyecto de ley
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SNA	Social Network Analysis
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía
SPH	Sociedad Peruana de Hidrocarburos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

Prólogo

Perú fue uno de los países más golpeados del mundo por la pandemia del coronavirus, tanto por el número de muertes, como por el impacto económico. Para reactivar la economía, el Gobierno peruano ha privilegiado el sector extractivo, específicamente la minería, principalmente por su contribución a la generación de divisas y su aporte fiscal. Sin embargo, la actividad extractiva ha mantenido su alta conflictividad, asociada con demandas redistributivas, ambientales y de impacto social.

La gobernanza de la actividad extractiva es un campo de permanente disputa en el país. El sector privado extractivo continuamente exige facilidades para sus proyectos de inversión. Estas incluyen acelerar los plazos para las autorizaciones y permisos, promover el silencio administrativo positivo, aligerar las dificultades en exploración y “destrabar” proyectos a través de la simplificación de procedimientos en ocasiones relacionados con temas de consulta previa y evaluación ambiental. En simultáneo, representantes de gremios extractivos se han opuesto también a iniciativas que promueven la mejora de los estándares de transparencia, participación ciudadana y justicia ambiental como, por ejemplo, el Acuerdo de Escazú. No obstante, durante la pandemia, los intentos por parte del Estado y el sector privado por relajar estándares ambientales y sociales en las actividades extractivas encontraron una fuerte resistencia ciudadana en aquellos casos en que atentaban contra agendas de sostenibilidad y justicia social. Tales resistencias lograron contener una temida “carrera hacia el fondo” en la gobernanza de recursos naturales en el país.

En el año 2020, un grupo de organizaciones de sociedad civil creó la Plataforma para la Reactivación Sostenible (PLARS) en Perú y Colombia. Esta plataforma fue creada para promover respuestas coordinadas desde la sociedad civil frente a medidas de reactivación económica basadas en recursos naturales y para promover una reactivación económica sostenible, justa e incluyente. PLARS está conformada por organizaciones de Perú y Colombia, entre las que se encuentran el Grupo Propuesta Ciudadana, Cooperación y Ojo Público, en Perú; y Fundación Foro Nacional por Colombia, Akubadaura, La Silla Vacía, Crudo Transparente, el Instituto de Ambiente de Estocolmo – SEI, WWF Colombia y Pensamiento y Acción Social – PAS, en Colombia. También son miembros Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR y Natural Resource Governance Institute – NRG, quienes desempeñan el rol de coordinación de la plataforma de manera colaborativa.

Durante los años 2020 y 2021, PLARS observó un comportamiento inercial en la gobernanza de recursos, con reflejos centralistas en la toma de decisiones y apuestas por profundizar la dependencia sobre las industrias extractivas y las grandes obras de infraestructura. Este comportamiento descansa en un modelo que apuesta por el crecimiento económico a través de megaproyectos, sin contemplar debidamente los impactos territoriales ni las necesidades de los ciudadanos, especialmente a los pueblos indígenas, en las áreas donde estos se desarrollan. Más aún, las decisiones sobre recursos naturales en estos países no priorizan la necesidad de avanzar en una

transición energética con criterios de sostenibilidad para atajar la crisis climática. Así, la reactivación económica postpandemia corre el riesgo de replicar y profundizar los problemas de gobernanza que, en el pasado, han supuesto conflictos con poblaciones locales y que desembarcaron en agudas vulnerabilidades y desigualdades dramáticamente evidenciadas por la pandemia en ambos países.

En este contexto, las organizaciones de PLARS le pidieron a Francisco Durand que realice un estudio sobre el rol del sector minero-energético en las políticas de reactivación y las oportunidades que abre el nuevo contexto para pensar en un desarrollo económico más inclusivo, sostenible y con una gobernanza más robusta y democrática. En las conversaciones con Durand, quedó claro que, para entender el rol del sector minero-energético en las políticas de reactivación en el Perú, había que comprender primero las dinámicas de poder en el sector y cómo la captura del Estado por intereses corporativos incide en su toma de decisiones. Además, había que prestar atención no solo al efecto de la emergencia sanitaria, sino, también, al de la aguda crisis política que ha caracterizado al Perú durante los últimos años. Recordemos que, entre el 2019 y el 2021, ocurrió una disolución del Congreso, una vacancia presidencial, una renuncia presidencial y una campaña electoral fuertemente polarizada que culminó con el triunfo electoral de un maestro rural asociado con la izquierda radical, lo cual generó a su vez un fuerte rechazo de amplios sectores del país, y, por consiguiente, una prolongación de la polarización política.

La investigación liderada por Francisco Durand, “La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios (Perú 2020-2021)”, analiza las formas en que se desplegó el poder político y económico alrededor de la minería y la energía durante los dos primeros años de la pandemia del Covid-19. Durand analiza cómo la captura del Estado por parte de las élites económicas, los cambios de funcionarios en el Poder Ejecutivo y la reconfiguración de fuerzas en el Congreso impactaron el sistema de gobernanza minero-energética. El sector fue afectado por la pandemia de forma diferenciada. Mientras los hidrocarburos entraron en una crisis de precios durante el 2020 (luego se recuperaron), hubo un incremento de precios de los principales metales que exporta el Perú, especialmente el cobre. Esta situación ha abierto posibilidades de renegociación estatal de contratos, en la lógica de asegurar una mayor captación de recursos fiscales. Pero, como era previsible, Durand encuentra que las élites, a pesar de sus matices, intentan mantener el *statu quo* de la gobernanza minero-energética e incluso impulsan cambios regulatorios a su favor. Esto ocurre mientras que aceptan declarativamente nuevas ideas y cambios de apariencia progresista, siempre y cuando no alteren o desequilibren la situación de poder.

Por otro lado, el autor explora y analiza los cambios que se dieron en la opinión pública durante este periodo y encuentra que la crisis condujo a que cobraran mayor relevancia política posiciones críticas al sector empresarial y exigencias por un mayor papel del Estado en la economía. Desde una perspectiva sistémica y crítica, Durand nos muestra que, durante las últimas décadas, la toma de decisiones en el sector minero-energético ha estado, en términos relativos, abierto para las élites económicas y cerrado para las organizaciones de la sociedad civil, cuyo comportamiento durante el periodo ha sido más reactivo que propositivo.

Si bien el análisis de Durand llega hasta el final del Gobierno de Francisco Sagasti, el autor identifica algunas pistas para comprender las opciones que se presentan con el nuevo Gobierno de Pedro Castillo. El cambio de administración abre la posibilidad de revertir estas asimetrías y cambiar estructuralmente las formas en las que se toman estas decisiones, acercándolas más a los intereses de sectores populares. ¿Es esta una oportunidad para cambiar la dinámica de captura del Estado y toma de decisiones centralista en materia minero-energética? Esta es una pregunta que podrá ser respondida hacia el final del presente Gobierno.

Este texto de Francisco Durand ofrece un análisis detallado de este periodo convulso en el país. Creemos que esta investigación será un gran aporte para las discusiones sobre gobernanza del sector minero-energético y las relaciones entre poder político, emergencia sanitaria y recursos naturales en el Perú.

Juan Luis Dammert B.

Director para América Latina – Natural Resource Governance Institute

Introducción

¿Cuál es el estado en que se encuentra el sistema de gobernanza minero-energética durante el periodo de crisis política, pandemia y elecciones 2020-2021 y qué proyecciones muestra a partir de las elecciones críticas del 2021?

El informe responde a esta pregunta analizando los factores y tendencias de coyuntura nacional e internacional que impactaron las correlaciones de fuerzas entre los principales actores con una mayor intensidad, así como las principales iniciativas que se emprendieron en materia de gobernanza. Se trata de un periodo especial, uno que abre una nueva fase, un nuevo “juego de poder e influencias”, cuya dinámica es necesario entender y que, eventualmente, si se consolida el gobierno de Pedro Castillo, podría marcar un punto de quiebre. De ese modo, los principales actores (Estado, gran empresa, sociedad civil, fuerzas internacionales) reanudan sus esfuerzos de construir una mejor gobernanza minero-energética, laboral y ambiental.

El periodo de estudio comienza en marzo 2020 (inicio de la pandemia en medio de una crisis política) y termina en julio 2021 (cambio de Gobierno y celebración del Bicentenario de la Independencia). Estas ocurrencias nacionales suceden en un momento de transición energética global. Argumentamos que, debido a la influencia de estos factores, se abrió una coyuntura crítica que puso a prueba el sistema de gobernanza. El estudio identifica problemas y sugiere acciones para que se supere un panorama que definimos como claroscuro, de avances en algunos campos y no en otros, y se camine hacia reformas superiores y comprensivas de mejor gobernanza social, laboral y ambiental.

Los factores internos y externos que bloquearon –y al mismo tiempo abrieron– posibilidades de cambio del sistema de gobernanza son los siguientes:

- La pandemia COVID-19, la crisis que causó (muy severa en el caso del Perú) y los factores que afectaron al sector minero-energético al tomarse medidas de emergencia y ocurrir contagios.
- La transición energética internacional impulsada por nuevas tecnologías y productos que elevan la demanda y el precio de metales que el Perú produce y puede explorar. Desde 2020 se registró una mejora de los términos de intercambio que estimulan la producción de estas materias primas y abren posibilidades de renegociación estatal de contratos y mayor captación de recursos para el fisco y las regiones.
- Los cambios en la opinión pública respecto al modo en que se organiza la producción minero-energética y el poder relativo de los actores o *stakeholders*, acentuándose las críticas sobre el rol de las empresas nacionales y extranjeras y exigiendo un mayor involucramiento del Estado.

- Las demandas y propuestas de cambios constitucionales (parciales o totales) que aparecen por primera vez desde que se adoptó la Constitución neoliberal de 1993.
- La crisis política que se inició en el periodo presidencial 2016-2021, marcada por pugnas y choques constantes entre el Ejecutivo y el Legislativo que causaron altos niveles de inestabilidad y cambios frecuentes de los tomadores de decisiones. Así, desde el 2016 en adelante, el Congreso asume un rol más activo, indicando un “momento parlamentario” en la toma de decisiones.
- La celebración del Bicentenario de la Independencia, fecha que generó evaluaciones sobre el estado del país en general, así como diagnósticos y propuestas sobre el cambio climático y el sector minero-energético.
- La intensificación de conflictos sociales regionales y nacionales, urbanos y rurales, así como mayor actividad sindical.
- La victoria electoral del 2021 de Pedro Castillo con el partido Perú Libre, candidato presidencial apoyado por organizaciones populares y pueblos indígenas, con fuertes bolsones de apoyo en la sierra y la costa sur, donde se encuentra la mayor parte de grandes empresas minero-energéticas, incluyendo el corredor minero que lleva los minerales a puerto. Castillo propuso cambios radicales en las normas en un contexto de campo de maniobra limitado por la situación de Gobierno dividido, la oposición activa de un bloque conservador y, a juzgar por eventos de sus primeros meses, se identificó una caída de las inversiones privadas, incluso la salida inicial de capitales e inestabilidad cambiaria.

Dichos eventos y tendencias pusieron a prueba el sistema de gobernanza, actuaron sobre la correlación de fuerzas a nivel nacional y regional que genera la captura corporativa del Estado, y animaron los debates sobre alternativas de modelo económico, de política pública y de cambio hacia una mejor relación entre los pobres y pueblos indígenas con el Estado; todo lo cual puede generar tipos distintos de políticas públicas.

El informe examina estos factores secuencialmente, mirando los aspectos económicos, políticos y de opinión pública que influyen en los sistemas (incluyendo quiénes lo manejan) y las percepciones de gobernanza minero-energética. Para ello se analizan los eventos que se dan en minería, gas y petróleo en este periodo y la manera en la que los principales actores responden a los retos de la coyuntura regional, nacional y global de acuerdo con sus posiciones, oportunidades de influencia y cuotas de poder.

El trabajo, como puede desprenderse del párrafo anterior, se apoya en una visión sistémica y crítica. Entiende la gobernanza como un sistema de relaciones condicionado por un tipo de ejercicio del poder que se expresa en una “captura del Estado”. Esta captura la ejercen las élites económicas en alianza con las élites políticas del periodo, lo que genera resistencias a las propuestas de cambio. La asimetría de poder se basa en correlaciones de poder que generan privilegios y ventajas a las élites económicas en las orientaciones de política pública, sobre los medios de comunicación de masas y los partidos y en sus capacidades de defensa judicial.

Mientras el Estado está más abierto para las élites económicas, al mismo tiempo está más cerrado para las organizaciones de la sociedad civil. Esta ha sido la situación en las últimas décadas y la pregunta es si ahora, cuando hay mayores presiones e intentos de cambiarlo, pueden darse cambios sobre la base de un acercamiento entre el Estado y la población y una renegociación con la gran empresa privada, el principal actor del sistema de gobernanza minero-energético y una de las fuerzas que más influye en su diseño y operatividad.

Enfoques como este han sido tanto debatidos como utilizados por especialistas del sector minero-energético. Destacan dos estudios comparativos de destacados especialistas publicados recientemente sobre países especializados en la producción de minerales, petróleo y energía: Bebbington *et al.* (2019) para África y América Latina y Salander *et al.* (2019) para África y Asia. En el caso del Perú debemos considerar el trabajo de Maraño (2020).

Dadas las limitaciones de tiempo, este trabajo se apoya en algunas fuentes primarias y, principalmente, en fuentes secundarias académicas y semi académicas de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), fuentes oficiales de organismos del Estado, reportes del periodismo de investigación y noticias relevantes. También se han consultado informes y comunicados de organizaciones de la sociedad civil y gremios, tanto empresariales como sindicatos y organizaciones populares.

El trabajo está organizado de la siguiente manera:

- Primero, se desarrolla el marco analítico que ve a la gobernanza desde una lógica del poder que explica la captura corporativa del Estado y su impacto en la gobernanza.
- Segundo, se analiza la crisis política que se inicia el 2016 y se prolonga hasta el 2021, circunstancias en las que el Congreso asume roles más importantes durante un ciclo de incertidumbre constante.
- Tercero, se estudian las principales decisiones en materia de gobernanza minero-energética del Congreso.
- Cuarto, se analiza la composición de los ministros en el MEF y el MINEM para identificar rasgos comunes de la élite política y la manera en la que ello influye en la toma de decisiones.
- Quinto, se toman en cuenta los cambios de opinión pública sobre aspectos claves de la gobernanza del sector.
- Sexto, se analiza la pandemia y sus efectos en el sector.
- Séptimo, se consideran algunos casos importantes de corrupción y conflicto de intereses.

- Octavo, se estudian las elecciones del 2021 y los cambios en la orientación y conducción del Gobierno.
- Noveno, se presentan las conclusiones seguidas de recomendaciones para que, sobre la base del estudio, se pueda avanzar hacia una mejor gobernanza.

1. Marco analítico

Estudiamos la situación específica del sector minero-energético peruano, enmarcando la gobernanza en una visión amplia de poder a partir de la noción de captura del Estado. Estos dos enfoques destacan por ser los más debatidos y usados por distintos especialistas y escuelas de pensamiento en los estudios de industrias extractivas y cambio climático y pueden ser complementarios.

El enfoque de gobernanza está centrado en las instituciones y las formas de mejora de reglas vía la introducción de las llamadas buenas prácticas en diálogo con todos los actores, análisis que puede realizarse asumiendo que pueden lograrse cambios y que también pueden obstaculizarse debido a problemas de baja institucionalidad. La captura del Estado analiza el ejercicio del poder en un contexto donde la correlación de fuerzas y los arreglos institucionales tienden a favorecer a las élites económicas que operan en alianza con el mismo Estado y en desmedro de la sociedad civil, sin seguir de cerca la operatividad y la viabilidad de las instituciones¹. Esta condición es relativa, variable y no cierra todos los espacios, funcionando como un campo de fuerza.

Estas situaciones asimétricas de poder de flujos y reflujos en materia de gobernanza se han detectado en América Latina durante el periodo de la pandemia (CEPAL 2020, Palma 2020), y en el Perú, sobre todo en el sector minero-energético (De Echave 2020, Marañón 2020, Monge 2020). No debe sorprender, entonces, que se eleve la pregunta sobre cuál es el mejor enfoque para explicar una realidad compleja y con actores en tensión: unos manteniendo la correlación de fuerzas y otros intentando cambiarla a su favor.

De acuerdo con nuestra perspectiva, y apoyándonos en importantes avances teóricos, metodológicos y empíricos recientes, consideramos que los enfoques de gobernanza y captura del Estado, bien entendidos, son convergentes y se retroalimentan mutuamente. Una revisión de la literatura más reciente y de mayor alcance, asimismo, nos permite entender la importancia de contar con una visión sistémica de la problemática de la gobernanza realmente existente en el sector minero-energético y ambiental, situación complejamente condicionada por la correlación de fuerzas existente y los arreglos de poder que la sostienen.

Bebbington *et al.* consideran que los enfoques de gobernanza han sido importantes para analizar cómo se maneja la extracción de recursos “enfaticando la importancia de las instituciones” (2019, 26). Estudios como éste consideran la variable “debilidad institucional” como un factor determinante de condiciones negativas de gobernanza (2019, 28). Los autores, sin embargo, reconociendo aportes de otras perspectivas,

1 Que los conceptos de captura o gobernanza sean cuestionados no causa extrañeza. Estos debates ocurren también cuando discutimos términos como democracia, populismo u oligarquía. Este último concepto vuelve a ser discutido en América Latina en tanto se plantea que democracia como tal está gobernada por minorías selectas que impiden la participación amplia y que gobiernan con criterios exclusivistas en lugar de inclusivos (Forewaker 2019, Cameron 2021).

ven necesario ir “más allá de las instituciones” (2019, 32), ampliando el enfoque hacia cuestiones de poder y correlaciones de fuerza en tanto tienden a favorecer a élites que organizan el sistema de gobernanza en el largo plazo.

Una visión más amplia y crítica de la gobernanza como la entienden también Bebbington *et al.* (2020), implica tomar en cuenta “acuerdos políticos”, viendo la manera en la que se negocian las relaciones de gobernanza entre las élites económicas y las políticas y que generan limitaciones o procesos de exclusión. Esta situación frena pero no impide la incorporación (que puede ser clientelista) para otros actores, principalmente de la sociedad civil popular.

Los autores se refieren a cuestiones del poder en la sociedad, enfatizando lo que llaman, siguiendo a Khan (2018), “acuerdos dominantes” que pueden ser eventualmente impugnados o incluso rechazados, dando lugar a procesos de cambio. Esta es justamente la situación del Perú en 2021. Estos acuerdos, a su vez, se forman en determinados regímenes políticos (Bebbington *et al.* 2020, 34-35). De esa manera, se pone el poder y la política “en el centro del análisis”.

Estos mismos autores, además, prestan particular atención a lo que sucede en los territorios donde se generan los recursos naturales, con correlaciones de fuerza particulares y asimetrías más marcadas a nivel nacional. Se presentan así mayores retos de gobernanza debido a la existencia de pueblos indígenas y comunidades que han pasado históricamente por experiencias negativas de extractivismo.

En dichos territorios se constata el peso y la vigencia de la memoria histórica de los pueblos y comunidades y, por lo mismo, un elemento a tener en cuenta es que “los recuerdos relacionados con los recursos naturales cuentan” (p. 37). Insisten en que la extracción de recursos lleva necesariamente a considerar sistemas de compensación, concretados en políticas de transferencias, con el fin de “subsana[r] desigualdades y asimetrías o impuls[ar] el desarrollo”. Bajo estas consideraciones, se preguntan sobre el grado en que las industrias extractivas han fortalecido o debilitado las instituciones que promueven “la inclusión social, económica y política” (p. 42-44)².

En el capítulo sobre el Perú de esta obra colectiva liderada por Bebbington, los autores consideran importante resaltar que los arreglos políticos tienden a ser poco estables debido a que existe “una falta de acuerdos eficaces y de amplia base para respaldar la institucionalidad” (p. 54). Una revisión histórica detecta periodos de “relineamiento” del sistema de gobernanza que producen nuevos arreglos políticos armados por las élites dominantes, identificando el periodo neoliberal que iniciado en 1990 como el último acuerdo de este tipo (p. 59). Acto seguido, se preguntan si este pacto eventualmente va a perder fuerza y, además, si el poder las corporaciones privadas, que se manifiesta en la influencia sobre las políticas públicas y la sociedad, comienza a ceder (p. 70).

2 Cabe anotar que no recurre al concepto de captura, aunque sí se refiere a dimensiones del poder (las asimetrías) que son claves para este tipo de enfoques.

Creemos que este es el caso el 2021 cuando, por primera vez desde 1990, llega al poder un candidato que plantea cambios radicales, reclamando “no más pobres en un país rico” en alusión a la riqueza mineral-energética del país que considera favorece excesivamente a las élites económicas. Al mismo tiempo, cabe preguntarse si solo va a gobernar o si puede alterar realmente los arreglos políticos previos con un cambio en la correlación de fuerzas.

El panorama que pintan Bebbington *et al.* es claroscuro para el Perú. Por un lado, durante el siglo XXI se han dado avances importantes en la institucionalidad como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los Programas de Manejo Ambiental (PAMA), la Consulta Previa, y la creación del Ministerio del Ambiente y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), así como mejoras en la transparencia, donde destaca La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). No obstante, estos importantes logros, el Estado peruano es considerado débil, las mejoras en gobernanza se perciben tardías, lentas e incompletamente desarrolladas, con algunos retrocesos en su haber y avances en otros campos.

Esta debilidad estatal, según los autores, se expresa en los siguientes elementos:

- a) “Un alcance territorial limitado”, sobre todo en zonas de extracción de recursos.
- b) Su reducida autonomía “frente a actores no estatales”; es decir, las corporaciones.
- c) Las dificultades para defender los derechos ciudadanos (p. 96).

Si bien existen corporaciones que aprueban la transparencia y que forman parte del EITI, esta disposición se encuentra limitada a un número reducido de grandes compañías multinacionales y empresas medianas formales. En paralelo se detecta, además, una resistencia férrea a reformas de parte de otras firmas, en particular de mineros peruanos. Cabe señalar también la presencia fuerte de empresas extractivas informales y delictivas que están fuera del sistema de gobernanza.

La facción que se resiste a las reformas argumenta que las diferencias internas del actor principal del mundo extractivo, la gran empresa privada, se expresan al interior de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Concluyen que “los ejecutivos de las más grandes compañías tienden a enfocarse más en sus intereses específicos y en desarrollar vínculos directos” con el Estado (p. 99). El estudio del caso peruano hace mención al hecho de que “sucesivos ministros de Economía y Finanzas han mostrado más empatía hacia las demandas de asociaciones de empleadores” (p. 104). Este acceso preferencial manifiesta relaciones de poder que marcan la gobernanza, en tanto detectan que se ha mantenido estable “la alianza no oficial entre las empresas y el gobierno a favor del crecimiento liderado por las exportaciones (p. 100).

Otro estudio importante que ve complementarios a los enfoques de captura del Estado y gobernanza es realizado por Salander *et al.*, quienes sostienen que la captura del Estado puede depender del tipo de recursos ya que las estructuras extractivas, el tipo de territorio de donde se extraen y exportan, y las instituciones a que dan lugar, definen a los actores y sus formas de comportamiento (2019, x). A las industrias extractivas minero-energéticas se les ve como particularmente propensas a la captura del Estado

en tanto generan enormes rentas, además de existir una considerable inversión de grandes inversionistas (multinacionales y nacionales) y fuertes asimetrías entre actores corporativos, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil profesional y popular (Salander *et al.*, xiii).

Los autores ven que los arreglos institucionales discutidos por Khan reflejan modalidades particulares de captura del Estado entendida como influencias mediadas por el tipo de régimen político que pueden usarse de manera excesiva, para el dictado de leyes, o de influencia indebida, mediante corrupción para la compra de leyes. En este contexto explicativo consideran crucial preguntarse cómo se realizan los nombramientos de personal del Estado, así como cuánto y cómo el Estado consulta con el sector privado y sus ciudadanos (Salander *et al.* 2019, xii)³. De esta forma, se asocia la tendencia a la exclusión de actores de la sociedad civil debido a que las industrias extractivas cuentan con un apoyo del Estado y también de parte de los grandes medios de comunicación de masas. Ello restringe la fiscalización y los procesos de consulta pública, tan importantes entre quienes reclaman una mejor gobernanza al mismo tiempo que generan una narrativa extractivista.

Destaca también como uno de los hallazgos importantes del estudio la referencia a la ventaja judicial. Esta alude a que las grandes empresas privadas cuentan con abundantes recursos para poder pagar intermediarios, como costosos estudios de abogados, que pueden dar lugar a juicios para generar silencio (p. xiv). Esta práctica es generalizada y se le conoce como Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP)⁴.

La captura, entonces, tiene facilitadores (*enablers*), como en el caso de los profesionales legales, tributarios, publicitarios y consultoras que apoyan a las grandes corporaciones y que expresan una mayor capacidad de influencia. El estudio, a su vez, considera el caso de retrocesos de gobernanza en los países del África y el Asia estudiados, en tanto se ha comprobado la existencia de vínculos fuertes entre “la financiación de campañas, elecciones y la sobredimensionada influencia de las élites económicas en los nombramientos” (p. xviii). Finalmente, se comprueba que las organizaciones de la sociedad civil son aquellas que están en la primera línea en las campañas contra la captura del Estado y propuestas de contrabalanceo de poder, como de mejora de la gobernanza (p. xxi).

Tomando en consideración estos trabajos, creemos que podemos enfocar los temas en cuestión abordando no solo el poder en general, sino varias dimensiones del mismo (económico o estructural, político o instrumental e ideológico o discursivo), que los actores influyentes deben saber combinar. La consideración de la combinación de mecanismos de captura implica también prestar atención a la toma de decisiones

3 Esta referencia a los nombramientos es ampliamente discutida por numerosos estudios de captura del Estado, asociado a otros mecanismos como la financiación de campañas electorales, las campañas mediáticas y, en algunos casos importantes, el soborno y los favores. Ver Durand (2020) y OXFAM (2021).

4 Sobre SLAPP ver: <https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp>

—quién y cómo lo hace— y también a la manera en la que se justifican, pues son factores que condicionan el sistema de gobernanza existente⁵. Para ello también nos apoyamos en varios estudios sobre la captura del Estado (López 2010, Alarco 2012, Crabtree y Durand 2017, Durand 2020, Cortes 2021), incluyendo estudios de caso de minería apoyados por Oxfam (Durand 2017) y Grupo de Propuesta Ciudadana (Marañón 2020).

Ahora bien, bajo nuestra perspectiva, el Estado, por más capturado que esté, no deja de ser un espacio de debate y conflicto entre dos tipos de funcionarios de carrera: los “weberianos”, que privilegian el interés público; y aquellos que, por convicción o interés, prefieren dar un apoyo a las élites económicas. Los congresistas son, en ese sentido, un buen ejemplo: si sienten que la opinión pública puede condenarlos o felicitarlos si toman posiciones críticas, tienden a favorecer las propuestas de gobernanza de los actores nacionales e internacionales que buscan mejoras. Estas presiones ocurren al interior de ciertas comisiones y en el Pleno del Congreso. En el Estado, donde los gobiernos y sus alianzas dominantes deben tratar de mantenerse en el poder, pueden ceder o ser más propensos a escuchar a organizaciones de la sociedad civil profesional y popular. Ello ocurre, especialmente, con grupos que generan movimientos sociales y reclaman cambios en las cuotas de poder que los empoderen e incluyan en la toma de decisiones, de modo que se logren mejoras sustanciales en el sistema de gobernanza.

Consideramos, entonces, que las posibilidades de cambio requieren alteraciones mayores de las correlaciones de fuerza de los arreglos que marcan el tipo de gobernabilidad existente, sean estas incrementales y específicas, o más bien generales. Son difíciles de lograr, pero ciertamente no imposibles, pues dependen principalmente de las acciones y grado de cohesión de la sociedad civil nacional y global, así como de los contramovimientos políticos nacionales que pueden ocurrir en elecciones críticas.

Al otro lado de la ecuación de poder, como veremos en una serie de eventos analizados más adelante, se encuentran los grupos de poder económico y las multinacionales. De estos se puede decir que están muy bien organizados y tienen abundantes recursos, así como influyentes. Estos últimos son capaces de preparar propuestas y narrativas que las justifican y que se canalizan informal y formalmente por las vías institucionales gracias a los acuerdos dominantes.

En este tipo de análisis es importante discutir la presión internacional de actores con capacidad de propuesta como la OCDE, los organismos financieros y las ONG globales. Cabe recordar que algunas de sus iniciativas se llegan a incorporar como propuestas en

5 En general, y de acuerdo a varios estudiosos, la correlación de fuerzas se inclina a favor de las grandes corporaciones al ocurrir una relación privilegiada con el Estado, que a su vez es influida por el uso de múltiples mecanismos de influencia (financiación de campañas, *lobby*, puerta giratoria, a veces sobornos). En el sector minero-energético, la principal locomotora del crecimiento económico del país, esta correlación y esta gobernanza se expresa de modo particular en las regiones mineras. Tanto la economía nacional como la regional están influidas por el stock de recursos minero-energéticos y las influencias externas en la medida que el Perú es un *price taker*. A ello se suman las dinámicas de cambio inducidas por la adopción de nuevas tecnologías que son iniciadas en el Norte global y que generan mejores precios y mayor demanda en el Sur global extractivista.

tratados con países o bloques comerciales, así como el hecho de que algunas grandes empresas impulsen nuevos estándares para introducir mejoras incrementales, sea en forma voluntaria u obligatoria.

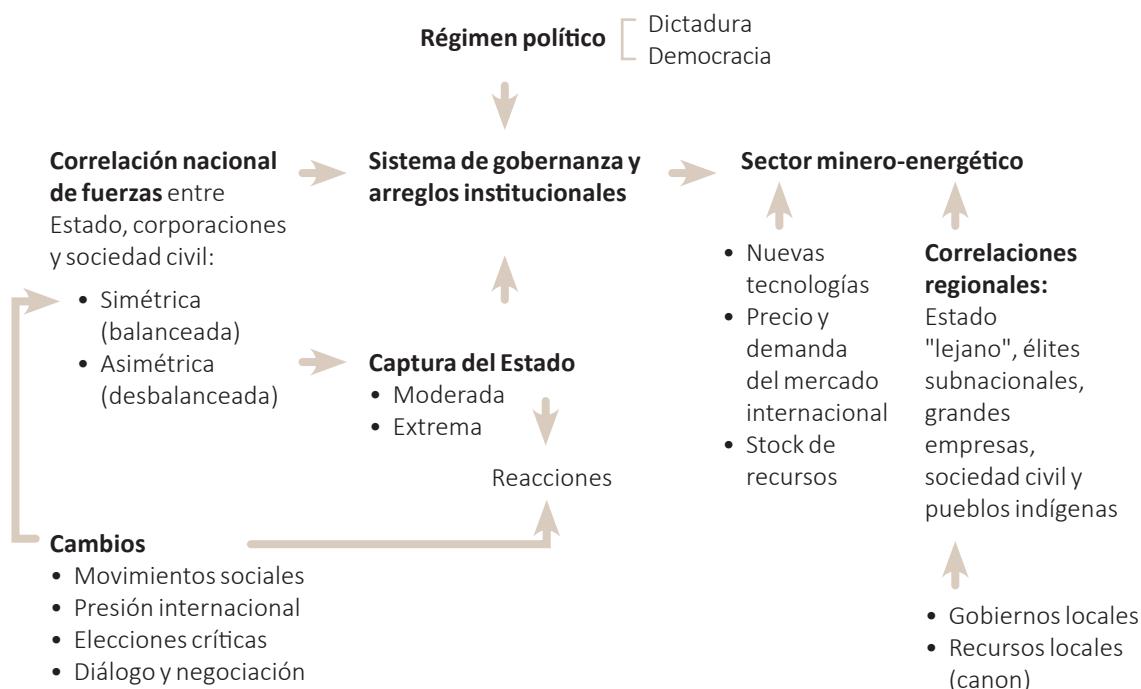
Finalmente, debemos prestar atención a los cambios en la opinión pública y las elecciones críticas (caso del Perú y Chile el 2021), donde se altera la correlación política de fuerzas, y se abre la posibilidad de confrontar la alianza entre élites económicas y político-tecnocráticas para reformar o cambiar el modelo económico extractivista-exportador.

Nuestro enfoque, por lo tanto, considera tanto los límites como las posibilidades del cambio, identificando 4 impulsores, o *drivers*:

- i. Las presiones internacionales.
- ii. Los movimientos sociales.
- iii. Las entidades que dialogan y negocian mejoras con élites del poder dispuestas, por necesidad o convicción.
- iv. Los cambios en la opinión pública y las elecciones críticas que pueden alterar los acuerdos dominantes.

Esta propuesta analítica sistémica se sintetiza en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1. Marco analítico general



Elaboración: Francisco Durand

2. La crisis del sistema político

El quinquenio gubernamental 2015-2021 se inicia con la elección del economista y empresario financiero Pedro Pablo Kuczynski. Se trata de un aliado importante de las grandes empresas minero-energéticas no solo por su rol en anteriores gobiernos y por su corta gestión: también por los cargos que asumió como consultor, participante o accionista en diversos directorios de grandes nacionales y multinacionales. Estas conexiones y participaciones le dieron reputación de lobbysta (Dammert 2009).

Apenas iniciado su gobierno, Kuczynski operó en medio de una crisis política. El Congreso estuvo dominado por partidos como Fuerza Popular (fujimorista) en alianza con el APRA. Ambos asumieron una postura de oposición intransigente que hizo caer gabinetes y dio lugar a iniciativas de cierre del Congreso por parte del Ejecutivo, así como de vacancia presidencial por parte de Legislativo. Estos choques entre las élites políticas sacudieron el sistema, haciendo difícil y errática la toma de decisiones.

Este periodo inaugura una fase de activismo o momento parlamentario, nuevo factor que se mantendrá al conformarse un nuevo Congreso, pero en condiciones de fuerte fragmentación política. Es importante anotar que a partir de este momento este poder del Estado cobra mayor peso en la toma de decisiones, cambio que debe ser registrado por quienes promueven una mejor gobernanza minero-energética.

Otro factor clave, visible en la escena política amplia, fue un mayor activismo social y sindical. Destacaron eventos como la huelga nacional en el magisterio y reclamos sindicales dentro de las empresas mineras, además de reclamos de pueblos afectados por la minería para lograr una mejor compensación con medidas tales como rechazar la judicialización de la protesta en el caso de la mina de Las Bambas y el proyecto minero Tía María. En este lapso también se registraron protestas en la Amazonía por derrames de petróleo y violencia contra defensores ambientales, que en muchos casos ha desencadenado en asesinatos, sobre todo en el sector forestal.

Un elemento preocupante para las élites económicas y políticas fue el desborde de los conflictos mineros al provocar dos fuertes interrupciones del corredor minero, ruta vital para la exportación de minerales vía puerto. El bloqueo obligó al Gobierno, después de que la represión policial no diera resultados, a dialogar y buscar acuerdos mediando con las empresas. La repetición de este tipo de eventos indica cómo las situaciones de poder y las tensiones a las que dan lugar condicionaron la gobernanza minero-energética. En este contexto, las acciones de protesta fueron efectivas para crear condiciones en las que las élites escuchen verdaderamente a las diversas organizaciones y comunidades que las perciben como sordas.

Con un Gobierno dividido y bajo mayor conflicto social, la oposición marcó la coyuntura y desestabilizó el sistema político. A este de por sí complejo panorama se añadió el factor pandemia, acentuando el descontento por las pérdidas de empleo e ingresos y la mayor dificultad de grupos sociales de bajos ingresos de influir en la toma de decisiones. La consecuencia principal fue que se hizo muy difícil implementar la política de “destrabar” las grandes inversiones que el Gobierno buscaba priorizar.

El único gran proyecto que avanzó fue Quellaveco, desarrollado por la compañía Anglo American, ubicado en el Corredor Minero del Sur, que empezó a construir el campamento el 2020, luego de una larga consulta previa y demoras en las decisiones de los inversionistas. El proyecto estima iniciar exportaciones el 2022 y destaca por usar agua sin afectar la agricultura y generar energía eólica como una de varias fuentes energéticas⁶. Quellaveco, en consecuencia no se inició en medio de tensiones y conflictos, sino que tuvo más posibilidades de ganar la licencia social para operar en el mediano plazo (Crabtree *et al.* 2020).

No está de más recordar que, a partir del 2014, se desaceleró la economía al terminar el súper ciclo de *commodities*. Asimismo, desde el 2015 se redujeron las inversiones públicas al estallar el escándalo de corrupción en obras públicas conocido como *Lava Jato*. Estos dos eventos recesivos generaron reclamos de las élites económicas al Estado para reactivar la economía y, de paso, bajar impuestos para reducir trámites burocráticos socioambientales pedidos que se hicieron más urgentes con el estallido de la pandemia el 2020. La crítica antiestatista de la “tramitología”, desarrollada por los gremios de grandes empresas, de la mano con intermediarios corporativos y especialistas empresariales, se convirtió en un nuevo discurso de las élites del poder y se tradujo en una serie de quejas y demandas para facilitar las inversiones, haciéndose particularmente fuerte en el periodo bajo estudio.

La crisis política empezó como una de gabinete ministerial causada por la oposición parlamentaria. Luego evolucionó negativamente y tuvo un impacto mayor en la toma de decisiones al sucederse en el poder cuatro presidentes (Kuczynski, Vizcarra, Merino y Sagasti), además de ocurrir cambios frecuentes de gabinetes. A ello se le suman elecciones congresales en los años 2016 y 2020, siendo el segundo Congreso más fraccionado políticamente que el primero. Cabe anotar que, mientras Kuczynski y Vizcarra fueron forzados a renunciar por presiones del Congreso, en el caso de Merino, el factor decisivo de renuncia fueron las protestas sociales urbanas. Ello sirve de indicador de cómo la sociedad civil marcó la agenda política en esta coyuntura, al punto de hacer caer un presidente en menos de una semana.

En este contexto incierto, las grandes industrias extractivas no pudieron frenar la confrontación entre fuerzas de derecha, pero trataron, con cierto éxito, de mantener sus conexiones en el Ejecutivo y el Legislativo para gestionar sus intereses (*lobbies*) con resultados positivos.

Dos intentos de reanudar el proyecto Perú, País Minero, que promovieron la reactivación del sector, fracasaron por razones políticas. Sin embargo, en medio de

6 www.angloamerican.com/products/copper/quellaveco

la emergencia sanitaria, cabe destacar que el presidente Vizcarra tomó iniciativas restrictivas para una serie de actividades, incluyendo la minería, que luego generó reclamos y negociaciones para mantener operativos bajo nuevos protocolos sanitarios.

El primer caso por intentos por reactivar Perú, País Minero vía nuevos ministros y propuestas antitrámites fue el gabinete Cateriano, nombrado por Vizcarra, el mismo que no fue ratificado por el Congreso (Marañón 2020, 38; Cateriano 2021, 374).

De acuerdo con un estudio de captura del Estado desarrollado por Marañón:

Un hecho importante fue la designación de Pedro Cateriano como nuevo presidente del Consejo de Ministros el 15 de julio. Cateriano es un político muy identificado con el impulso a la gran minería; por ejemplo, en el año 2015, al asumir el premierato durante el gobierno de Ollanta Humala, defendió abiertamente el avance del controvertido proyecto Tía María. Por ello, los gremios empresariales saludaron positivamente su designación. La presidenta de la CONFIEP declaró en TV Perú: “Es muy saludable que el nuevo premier hable del diálogo y de sumar esfuerzos (...) es un demócrata que está llamando a un diálogo y a una unión de todas las fuerzas a nivel nacional”. Asimismo, el 21 de julio, en una transmisión del medio digital El Montonero, Pablo de la Flor dijo lo siguiente: “Miro positivamente el cambio en el discurso que le ha impreso este nuevo gabinete y, concretamente, el premier, al gobierno. Creo que es un discurso, no solamente consecuente con la coyuntura, sino que es un discurso conciliador” (2020, 38)

El segundo intento reactivador minero ocurrió con el gabinete Flórez Araoz, líder conservador de la misma corriente ideológica que Cateriano. Este gabinete fue nombrado por Merino, el presidente del Congreso que vacó a Vizcarra el 10 de noviembre del 2020 y asumió la presidencia en media de protestas sociales. Por lo mismo, salió con él pocos días después, el 15 de ese mismo mes.

En ambos gabinetes pro mineros, como veremos más adelante en detalle, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) estuvo presidido por ministros vinculados al sector que forman parte de la “familia minera”. Estos casos, y este patrón de nombramientos, indican ventajas de acceso político para las élites económicas; ventajas que no tienen otros actores que intentan cambiar la gobernanza del sector minero-energético. Precisamente estos actores en desventaja y menor influencias, con acceso a medios de comunicación más limitado, son los que abogan por un mayor y mejor cuidado ambiental e igualdad de acceso de grupos mayoritarios de bajos ingresos a la toma de decisiones.

Un evento importante para la gobernanza en este periodo (no afectado por la crisis política) fue el nombramiento de una Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, creada por la PCM y presidida por la economista Roxana Barrantes, para estudiar la gobernanza minera. Esta comisión tuvo nombramientos que dieron más cabida al actor corporativo que a la sociedad civil, pero sin ignorarla, siendo un caso que podemos definir como de inclusividad relativa. Este rasgo es característico de la manera en la que funciona la gobernanza en el Perú.

La Comisión presentó un diagnóstico con propuestas de mejoras de gobernanza del sector minero-energético con el fin de aprovechar los recursos, “destrabar” trámites de Estado, así como mejorar algunos aspectos de gestión en materia ambiental y social. El Informe Final presentado constituye uno de los diagnósticos y propuestas más importantes del sector (Presidencia de la República 2020)⁷.

Otro informe, más plural y panorámico, fue apoyado por una red de ONG y encargado al abogado y politólogo Iván Lanegra para evaluar la política ambiental y proponer medidas de mejor manejo del cambio climático con miras a ser considerado en las elecciones del Bicentenario (PERUDEBATE 2021). Por lo tanto, en este periodo se tienen dos avances importantes que elevan el nivel de conocimiento, debate y propuesta de la gobernanza del sector minero-energético. Dado que el informe de la Comisión Presidencial tuvo un mayor impacto como “hoja de ruta” lo vamos a evaluar más adelante, previo análisis de la composición de la Comisión.

Durante las gestiones del primer Congreso entre el 28 de julio del 2016 y el 30 de setiembre del 2019, se combinaron factores externos e internos que impulsaron el activismo parlamentario, con lo que se incrementó el número de proyectos de ley, aprobándose algunos y rechazándose otros. Como en todo Congreso, son muchos los proyectos que se presentan y pocos los que se aprueban, pero lo importante a resaltar es que los temas de gobernanza minero-energética y climática generaron numerosas iniciativas y, en algunos casos, intensos debates.

Un paso adelante fue la Ley Marco del Cambio Climático, influenciada por la realización de la conferencia de la COP20 en Lima en 2014, la misma que permitió generar mayor apoyo a las políticas de manejo del cambio climático, una tendencia que se acentuó el 2017 cuando ocurrió el Fenómeno del Niño Costero con efectos devastadores. En ese contexto de influencias, y en la medida que se trataba de un “marco general”, sin medidas concretas que afectaran a los actores del sistema de gobernanza minero-energética, se generó un ambiente favorable y la ley se aprobó en marzo del 2018 (Bravo 2019).

En el segundo Congreso, en medio de la pandemia, el Ejecutivo elevó al Congreso el Proyecto de Ley para ratificar el Acuerdo de Escazú en octubre del 2020. Se trata de un pacto ambiental de América Latina y el Caribe propuesto por la Comisión Económica de América Latina, Chile y apoyado por organizaciones de la sociedad civil, en particular los pueblos indígenas, siendo negociado en Costa Rica el 2018. La iniciativa fue rechazada en Comisión al no contar con los votos necesarios y luego de haber ocurrido un *lobby* por parte de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y otros gremios y entidades pro gobernanza minera privada, a pesar de las demandas de organizaciones de la sociedad civil. Hasta ese momento solo 10 países lo habían ratificado. La inclusión del Perú hubiera dado el número necesario para que entrara en vigencia⁸.

7 La Comisión incorporó propuestas de la sociedad civil. Además, tomó como referencia el documento producido desde el Centro Rimay por un proceso multiactor, a su vez inspirado en la visión regional facilitado por el BID, el que también apoyó a Rimay.

8 www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54639163

Dicho Congreso tampoco aprobó la realización del Pleno Ambiental y de Pueblos Indígenas el 2021, evento que hubiera contribuido a poner en la agenda importantes iniciativas de gobernanza ambiental. Este juego de sumas y restas indica hacia dónde se inclinan las decisiones parlamentarias, en correspondencia clara con la correlación de fuerzas existentes en la sociedad y en el sector minero-energético. Un sector cuya producción y exportación está principalmente a cargo de grandes empresas privadas, mayormente extranjeras.

Estos casos, además de la postura de las élites económicas durante la pandemia, y de otro evento importante como la campaña para la aprobación del Nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, muestran la predominancia, del sistema de influencias establecido por los arreglos políticos entre el Estado y la gran empresa privada desde 1990. El Acuerdo de Escazú y el Pleno de los Pueblos son significativos porque representaron esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil profesional y social por introducir proyectos, los mismos que fueron contrarrestados por el Estado y los grupos de interés privados en posición compartida, expresando arreglos políticos forjados décadas atrás.

Este resultado del proceso de toma de decisiones no sorprende y recuerda lo sucedido el 2014, al terminar el súper ciclo de *commodities*. En ese momento, cuando se definía abiertamente al gobierno de Humala como “capturado” (López 2012, Durand 2016), se rebajaron los impuestos corporativos, se redujeron los plazos para realizar los Estudios de Impacto Ambiental, se debilitaron los organismos reguladores (OEFA), y se perdonaron deudas tributarias y sanciones por daño ambiental. La ley 30230 del 2014 que emitió el Ejecutivo luego de obtener poderes legislativos extraordinarios del Congreso lo ejemplifica con claridad.

El argumento central en ese momento fue que la caída de las inversiones privadas —y la dificultad de reactivar la economía— no se debía al deterioro de los términos de intercambio sino a trabas del Estado peruano, causante principal de la desaceleración. Este argumento fue ampliamente difundido en los principales medios de comunicación de masas por medio de una campaña contra la “tramitología”, narrativa que permitió justificar estos retrocesos en materia de gobernanza minero-energética. La ley 30230 generó infructuosos reclamos de ONG y organizaciones de la sociedad civil que condenaron el llamado “paquetazo ambiental” (Durand 2016).

Durante el mismo periodo parlamentario, un Proyecto de Ley de Hidrocarburos fracasó por la oposición al mismo de parte de fuerzas progresistas y las dificultades de coordinación política generadas por la crisis y la pandemia. Probablemente para bien, el proyecto no logró salir adelante; tenía aspectos preocupantes para la gobernanza como la ampliación de plazos de concesión y la reducción de la participación ciudadana⁹.

9 Conversación telefónica con Richard Addiano, abogado ambientalista 21 de julio de 2021.
Conversación con Humberto Campodónico, experto energético 26 de julio de 2021.

3. Toma de decisiones: el Congreso proactivo¹⁰

Un estudio de los proyectos de ley (PL) presentados, en el Congreso, diferenciando el primer Congreso elegido (2016-2019) del segundo elegido luego del cierre (2020-21), permite mostrar la importancia mayor que asume este poder del Estado en el periodo bajo estudio. Resalta, asimismo, características centrales del quehacer parlamentario a tomar en cuenta por cualquier organización que quiera influir a nivel nacional en la toma de decisiones.

Es posible afirmar que el Congreso cumple, a partir de ese momento, un rol más importante para la gobernanza en tanto marca una diferencia con el periodo anterior, donde se legislaba mayormente por decreto, vía pedido de Facultades Extraordinarias. Se trata de una situación favorable al uso efectivo de mecanismos de captura del Estado como la puerta giratoria y el *lobby* en ministerios como el MEF y el MINEM, como se ha comparado en otros estudios¹¹. El decretismo ha sido muy fuerte en materia económica y no solo no ha desaparecido, también sigue mostrando episodios preocupantes, sobre todo en materia petrolera, como veremos más adelante, donde es menos frecuente y más cuestionado, por lo que se le considera una forma de influencia excesiva o indebida de las élites económicas sobre el Estado capturado.

En el caso del Congreso, conviene resaltar algunas reglas claves, en tanto las decisiones a favor o en contra de Proyectos de Ley (PL) pueden darse en las comisiones parlamentarias a partir de las iniciativas de los partidos y congresistas más proactivos (que conviene identificar) y, si son aprobados en Comisión, van al Pleno para su votación final¹².

A continuación, detallamos el *modus operandi* del Congreso en tres proyectos de ley claves para la gobernanza del sector para insistir en la importancia capital que ahora asume el Poder Legislativo en la toma de decisiones.

El mayor activismo del Congreso (que fuerza al Ejecutivo a una mayor coordinación o a un choque) indica un nivel inusual de preocupación legislativa sobre asuntos ambientales, pero con votaciones que pueden afectar de manera distinta (en caso de aprobación o rechazo) propuestas a favor de una mejor gobernanza. Se estudian tres casos importantes ya mencionados brevemente líneas arriba: la Ley Marco sobre Cambio Climático (aprobada), el Acuerdo de Escazú (rechazado) y el Pleno Ambiental y de los Pueblos (rechazado). Estos últimos, representan un retroceso para las organizaciones de la sociedad civil profesional y popular que se aliaron para presentarlos.

¹⁰ Esta parte del trabajo se ha realizado con la colaboración de Lizette Crispín, especialista en SNA.

¹¹ Ver del autor, library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/14945.pdf (acceso julio 14, 2021).

¹² El estudio ha sido realizado por Lizette Crispín.

La Ley 30754, Ley Marco Sobre Cambio Climático¹³, fue el resultado de diez iniciativas agrupadas y propuestas por diversas bancadas entre setiembre del 2016 y octubre del 2017. Como se aprecia en la tabla 1, estas iniciativas no solo emanaron del Congreso de la República, sino que varias de sus propuestas se agruparon en torno a un PL del Ejecutivo¹⁴.

TABLA 1. Detalle de iniciativas de Ley 30754

Número	Fecha	Grupo parlamentario	Autor	Comisiones
00270/2016-CR	16/09/2016	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Pacori Mamani, Oracio Ángel	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
00338/2016-CR	29/09/2016	Alianza por el Progreso	Narváez Soto, Eloy Ricardo	<ul style="list-style-type: none"> Agraria Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
00720/2016-CR	30/11/2016	Peruanos por el Cambio	Dávila Vizcarra, Sergio Francisco Félix	<ul style="list-style-type: none"> Agraria Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
00729/2016-CR	01/12/2016	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Foronda Farro, María Elena	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

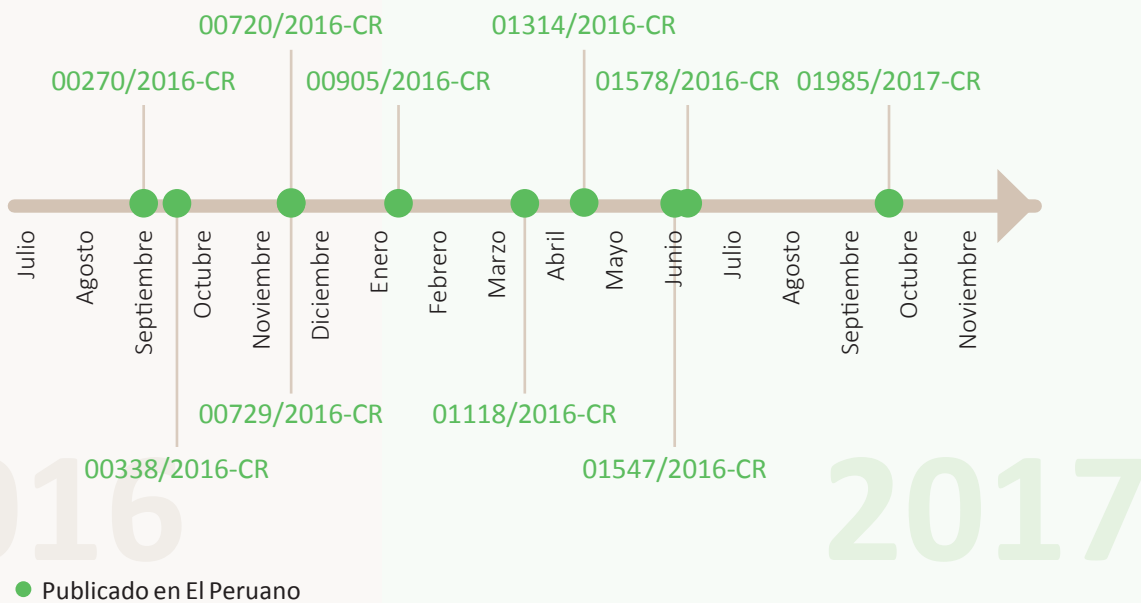
13 Ver al respecto la tesis de Bravo sobre el activismo parlamentario y el éxito en la aprobación de la Ley Marco del Cambio Climático (2018).

14 Cada PL suele ir a máximo dos comisiones, quienes dan su aprobación vía dictamen para ser posteriormente discutidas y votadas en el pleno.

Número	Fecha	Grupo parlamentario	Autor	Comisiones
00905/2016-CR	27/01/2017	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Morales Ramírez, Edyson Humberto	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología Agraria
01118/2016-CR	30/03/2017	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Arana Zegarra, Marco Antonio	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
01314/2016-PE	26/04/2017		Poder Ejecutivo (Con carácter de Urgente)	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
01547/2016-CR	15/06/2017	Fuerza Popular	Melgarejo Páucar, María Cristina	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
01578/2016-CR	22/06/2017	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Pariona Tarqui, Tania Edith	<ul style="list-style-type: none"> Cultura y Patrimonio Cultural Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
01985/2017-CR	06/10/2017	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Rozas Beltrán, Wilbert Gabriel	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

De acuerdo con el cuadro de iniciativas agrupadas, salta a la vista la influencia del grupo parlamentario Frente Amplio (FA)—que presentó más de la mitad de los PL—y la presencia de todos los PL de la comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Aquí se identifican congresistas (líderes), partidos y comisiones donde se toman decisiones importantes en materia de gobernanza ecológica que pueden o no coordinar sus propuestas con otras bancadas. Cabe remarcar que, analizando las diez propuestas a lo largo del tiempo, no se pudo identificar alguna convergencia.

GRÁFICO 2. Línea de tiempo de iniciativas para la Ley N° 30754



Elaboración propia. Fuente: El Congreso de la República

Para apreciar en detalle el comportamiento legislativo como manifestación de voto en el pleno, se recogió la votación de los diez PL agrupados llevada a cabo el 15 de marzo del año 2018. Se encontró que el Congreso votó en bloque¹⁵, indistintamente de su grupo parlamentario; no se encontró ninguna abstención ni voto en contra. Ello indica que, en este caso, posiblemente debido al efecto de alarma que causó El Niño Costero del 2017, y el carácter genérico o principista de la ley, (es decir, "sin dientes") se logró un mayor consenso.

15 Los votos sin respuesta corresponden a congresistas que marcaron asistencia, pero no estuvieron presentes al momento de la votación.

TABLA 2. Detalle de votos por grupo parlamentario de Ley N° 30754

Grupo parlamentario	A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta
Fuerza Popular	43	0	0	1
Peruanos por el Cambio	9	0	0	0
Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	9	0	0	0
Nuevo Perú	9	0	0	0
Alianza por el Progreso	7	0	0	0
Acción Popular	4	0	0	0
APRA	2	0	0	1
No agrupados	14	0	0	0

Llama la atención el comportamiento de voto, dado que no es usual que los congresistas voten en bloque. Sin embargo, cabe resaltar que dentro de las diez propuestas también había PL de Fuerza Popular, APP y Peruanos por el Cambio. Esto hace que los votos por parte de dichas bancadas tiendan a estar a favor pues cada bancada sabía de antemano que dicha aprobación incluía sus iniciativas legislativas.

Tras la aprobación se definió el objeto de la ley de la siguiente manera:

La Ley Marco sobre Cambio Climático tiene por objeto establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional¹⁶.

Esta ley fue aprobada por diversas bancadas, no mostrándose un *lobby* empresarial activo contra ella posiblemente debido a que tenía un carácter general, por lo tanto, no afectaba directamente el *statu quo*.

En el caso del Acuerdo de Escazú, en el segundo Congreso se generaron grandes debates y se caminó en dirección contraria. El caso empezó con la iniciativa legislativa PL04645/2019-PE de la Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo regional

16 www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04645?opendocument

sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, presentada por el Ejecutivo al Área de Trámite Documentario el 5 de agosto de 2019. Fue recibida por la Comisión de Relaciones Exteriores el 21 de agosto de 2019 (única comisión).

Llama la atención que, en comparación con el caso anterior (Ley 30754), este era un solo proyecto de ley y no se agrupó con ninguna otra iniciativa. De acuerdo con el flujo de decisiones que lleva un PL hasta ser votado en el pleno, el seguimiento del PL 4645 muestra que, luego de ser dirigido a la comisión de Relaciones Exteriores, se solicitó que pasara a la Comisión de Pueblos Andinos. Esta petición fue denegada, indicando la existencia de un grupo parlamentario que quería mantener mejor control de la decisión final. En tanto el PL se quedó solamente en la comisión de Relaciones Exteriores, a la espera de un dictamen por parte de dicha comisión, la cual se dio de manera negativa por mayoría.

El dictamen se llevó a cabo el 20 de octubre del 2020:

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión ha acordado por **MAYORÍA** de los presentes en su Décima Sesión Extraordinaria celebrada el 20 de octubre de 2020, aprobar el presente dictamen de no aprobación del Proyecto de Resolución Legislativa No 4645/2019-PE y su remisión al archivo; con los **votos a favor** de los congresistas Gilmer Trujillo Zegarra, Mónica Saavedra Ocharán, Rubén Pantoja Calvo, Yessi Fabián Díaz, Alcides Rayme Marín, Tania Rodas Malea, Orestes Sánchez Luis, Edward Zárate Antón y Fernando Meléndez Celis; con los **votos en contra** de los congresistas Guillermo Aliaga Pajares, Alberto De Belaunde De Cárdenas y Absalón Montoya Guivin; y, sin abstenciones.

Posteriormente, los congresistas¹⁷ que votaron en contra del dictamen negativo pasaron a aprobar el dictamen por minoría el 29 de octubre.

De ese modo, el PL4645 fue archivado de manera temporal y quedó a la espera de una respuesta del Consejo Directivo. Su última actualización indica que está como Orden del Día, es decir, que eventualmente puede volver a ser considerado, aspecto importante de la mecánica parlamentaria.

El estudio de Marañón (2021, 12-15) sobre captura del Estado en el sector minero sigue de cerca el juego de presiones al que fue sometido el Congreso para impedir la ratificación. Destaca el rol coordinado de oposición del mundo gremial de la “familia minera”, el conjunto de gremios e instituciones vinculadas a la gran empresa, y otros gremios empresariales. Se opusieron sobre la base de tres argumentos:

- Afecta la soberanía nacional.
- Incrementa los trámites y la burocracia.
- Paraliza las inversiones.

17 Guillermo Aliaga Pajares, Alberto de Belaúnde de Cárdenas y Absalón Montoya Guivin.

Este caso es importante en cuanto al conocimiento de cómo funciona el sistema que condiciona la gobernanza, porque permitió identificar una gran red de influencias – fuerte en lo económico, profesional y mediático– que incluía a la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la American Chamber of Commerce (AMCHAM), la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Cámaras de Comercio de cinco ciudades, el Colegio de ingenieros del Perú (CIP) y el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP)¹⁸. Esta alianza, o *policy coalition* de instituciones de élites económicas y profesionales, manifestó en comunicado público que “no es conveniente ratificar el Acuerdo de Escazú, en aras de proteger nuestra soberanía nacional y dotar de seguridad jurídica a las actividades económicas del país” (citado por Marañón 2021, 13). Esta alianza fue respaldada por gran parte de los grandes medios de comunicación además de programas y publicaciones como *Rumbo Minero* y *El Montonero*, vinculados al sector minero. Del lado del Ejecutivo (que había presentado el proyecto), los ministros de Relaciones Exteriores y de Energía y Minas, mostraron una actitud tibia, poco decidida, colaborando a inclinar la balanza a la coalición opuesta al tratado.

Del lado de la sociedad civil, las ONG y organizaciones de pueblos indígenas amazónicos, funcionan también como red con sus similares del continente. Ellos apoyaron la ratificación del tratado como un avance importante de la gobernanza, pero no pudieron contrarrestar la ofensiva de las élites, tener presencia en los medios de comunicación, ni lograr apoyo en el Ejecutivo¹⁹. Además de ello, el hecho de que el Acuerdo de Escazú se discutiera en plena pandemia hizo que la firma no pudiera ser apoyada por un actor importante como los pueblos indígenas amazónicos y que, complementariamente, no fuera considerado un tema prioritario²⁰.

Rara vez se ha visto, como en este caso, una gestión de intereses (*lobby*) tan fuerte y bien coordinada contra una medida que hubiera reforzado la gobernanza medioambiental por el lado de las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas. Esta es una muestra evidente de la “influencia desmedida” por parte de las élites económicas (gremios empresariales y profesionales) sobre el sistema político. Así, evidencia un episodio importante de captura corporativa del Estado a partir de relaciones asimétricas que inclinan la balanza del proceso de toma de decisiones hacia el lado de las élites.

La propuesta del Pleno de Pueblos y Ambiente²¹ corrió la misma suerte. Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores –que provienen de iniciativas legislativas, ya sea por el Ejecutivo o por el propio Congreso de la República–, destaca el hecho de que no fue producto de iniciativas de proyectos de ley, sino de una propuesta de la sociedad

18 Llama la atención la participación pública de la AMCHAM, gremio que muy rara vez sale a la luz pública. La AMCHAM se mostró particularmente preocupada porque el Tratado llamaba a “un cambio del modelo económico”. Sobre sus declaraciones, ver AMCHAM pide al congreso no ratificar Acuerdo de Escazú (16 de Julio de 2020) en www.rcrperu.com/amcham-pide-al-congreso-no-ratificar-acuerdo-de-escazu

19 Sobre sus posiciones a favor, ver dar.org.pe/archivos/publicacion/200_escazu_regional.pdf

20 Conversación telefónica con Alonso Marañón (15 de julio de 2021).

21 larepublica.pe/politica/2021/05/07/acuerdan-realizar-un-pleno-tematico-de-pueblos-indigenas-y-medio-ambiente/

civil organizada, conformada por 110 grupos de organizaciones de pueblos indígenas, afroperuanas, ambientales y civiles. La formación de este *policy coalition* “de abajo”, de la sociedad civil, actuó solicitando mediante una Carta Abierta un Pleno para tratar temas relacionados a la protección de territorios, derechos de los pueblos, así como problemas de corte ambiental, entre otros, lo que indica un aprendizaje para potenciar sus iniciativas. Finalmente, la página de comunicaciones del Congreso indicó que el Pleno se realizaría el 3 y 4 de junio, en homenaje al día internacional del Medio Ambiente.

En tal sentido, delegaciones de la Central Única de Rondas Campesinas del Perú (CUNARCP) representados por Santos Saavedra Vásquez, Angélica Díaz Cigüeñas, Juan Carlos Guevara Pérez y Aladino Fernández Rubio; de la ONAMIAP con su presidenta Melania Canales Poma, y la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP) a través de su presidente Nelton Yankur Antich y Mauro Mucushua Antunish llegaron al Congreso a plantear sus demandas. Fueron recibidos por la presidenta del Congreso Mirtha Vásquez, el presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), Lenin Bazán y los voceros de las diferentes bancadas²². Luego de coordinaciones por parte de los voceros y la Comisión de Pueblos Andinos, se acordó el Pleno de Pueblos y Ambiente.

Volviendo a los procesos para la creación de una ley, se esperaba un dictamen luego de ser enviada a una Comisión. En el momento del compromiso de los voceros con las organizaciones se tenían más de una decena de PL con dictamen favorable a la espera de ser discutidos en el Pleno. Existía mucha expectativa ya que serían discutidos un conjunto de PL, que listamos para dar una idea de las iniciativas parlamentarias:

- PL 336, ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el sistema nacional de gestión.
- PL 4044, que busca proteger a comunidades en situación de aislamiento y contacto inicial, sobre todo ante la COVID-19.
- PL 7131, ley que garantiza la democracia interna en las comunidades originarias y ronderiles.
- PL 6917, Ley que propone promover la recuperación, conservación, protección y la gestión integrada de los recursos hídricos de las subcuencas y microcuencas del Perú
- PL 6699, que busca reconocer y reforzar la personalidad jurídica de los pueblos indígenas.
- PL 3345 – 4681, Ley que garantiza la consulta previa, libre e informada de las concesiones mineras.
- PL 6935, que propone la Ley de Transición Ecológica y que declara el estado de emergencia climática para el país.

El 5 de mayo, ocho bancadas se comprometieron a llevar a cabo el Pleno, pero el 28 de mayo, cinco bancadas de derecha y centro-derecha (APP, Podemos Perú, Acción Popular, Fuerza Popular y Unión para el Perú) votaron en contra²³. La decisión fue

22 comunicaciones.congreso.gob.pe/damos-cuenta/voceros-en-el-congreso-se-comprometen-a-agendar-un-pleno-de-pueblos-y-ambiente/ (acceso julio 2, 2021).

23 Cooperación, 2021.

El Gráfico 3 nos muestra qué partidos políticos y líderes parlamentarios de bancada presentaron diversos proyectos, indicando la existencia y la densidad de la red, además de expresar un alto grado de activismo parlamentario sobre estos temas. Asimismo, evidencia si es que los partidos y los líderes establecieron conexiones entre sí y con otras bancadas para obtener respaldo. Este estudio de SNA nos permite insistir sobre lo importante que es para todos los actores, en particular la sociedad civil, poder hacer un seguimiento sistemático de cómo se manejan los temas de estas áreas de gobernanza en el Congreso.

Sin embargo, elevando la mirada a las instituciones principales del sistema político, debemos tener en cuenta que este rol mayor del Congreso y sus integrantes en materia de generación de normas que pueden cambiar las condiciones de gobernanza –aunque en varias direcciones y, a veces, al mismo tiempo–, también tiene el problema de baja legitimidad. Esta percepción, justamente, fue la que le permitió al presidente Vizcarra disolver el Parlamento.

4. El Ejecutivo: elitismo y decisiones minero-energéticas clave

En esta parte del informe analizamos “quién manda” y “cómo se decide” en el Estado. Primero identificamos el perfil educativo y ocupacional de los titulares del MEF y el MINEM, los ministerios clave para la gobernanza del sector. Posteriormente, estudiaremos la composición de la comisión presidencial discutida líneas arriba.

Antes de empezar, conviene señalar que en los estudios de captura del Estado se considera al patrón sesgado de nombramientos un mecanismo central demostrativo de poder; literalmente, de “quién manda”. La alianza dominante se expresa en este modelo que genera lazos entre las grandes empresas y el Estado cuando se usa la “puerta giratoria”. Ocurre, como se verifica en otros casos, cuando las élites vinculadas a las estructuras de poder económico privadas ocupan, preferencial y regularmente, puestos claves en el Estado con acceso privilegiado a la toma de decisiones (Castellani 2018).

Veamos primero quiénes entraron como cabezas de los ministerios más importantes en materia de manejo económico. El MEF dirige la política económica, promueve las grandes inversiones y diseña y controla el presupuesto. El MINEM, por su parte, es el órgano rector del sector minero-energético que comanda el crecimiento y la inversión y que, en coordinación con el MEF, acuerda concesiones y convenios de estabilidad tributaria, aspectos claves en el sistema de gobernanza sectorial. El hecho de que en este periodo ocurran más nombramientos de lo normal permite considerar si la crisis política afectó o no los patrones elitistas de arreglos institucionales de poder.

La información proviene de las declaraciones de los propios ministros, que son de acceso público como parte de las políticas de transparencia. También se han recopilado datos de plataformas como LinkedIn y de los reportes periodísticos sobre las transiciones de gabinetes.

En el periodo congresal julio 2016- julio 2021, el MEF ha estado dirigido por ocho ministros (as): Alfredo Thorne, Fernando Zavala, Claudia Cooper, David Tuesta, Carlos Oliva, María Antonieta Alva, José Arista y Waldo Mendoza. Este es un número inusual de ministros comparado a otros periodos donde hubo mayor estabilidad. Las preguntas que nos hacemos y sobre las cuales hay información son las siguientes: ¿cuál es su nivel educativo?, ¿de dónde provienen antes de ser ministros?, ¿qué ideas comparten?

A continuación, presentamos los resultados de esta indagación:

- El perfil educativo es propio de una élite caracterizada por un alto grado de

especialización, factor fuertemente diferenciador en la sociedad peruana. De los ocho, siete han estudiado Economía en dos universidades privadas capitalinas (Universidad del Pacífico y PUCP); solo uno proviene de una universidad pública regional: Mendoza, de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, la excepción que confirma la regla.

- Los ocho tienen maestrías y cuatro cuentan con doctorados o estudios de doctorado (Thorne, Tuesta y Mendoza; Oliva es candidato al PhD).
- Siete estudiaron sus maestrías en el exterior, por contar con recursos propios o gracias a becas, mientras solo uno (Mendoza) ostenta una maestría y doctorado de la PUCP.

En suma, estamos frente a una élite altamente educada, indicio del grado de profesionalización que se considera necesario para asumir esta cartera, la principal del gabinete.

En cuanto al trabajo que tenían los ministros antes de asumir el cargo, tenemos lo siguiente:

- Cuatro provienen del sector privado antes de asumir el cargo. Thorne, de su propia consultora empresarial; Zavala, de Interbank; Cooper, de la Sociedad Aeroportuaria Kuntur Wasi; y Oliva, del Basel Institute of Governance. Asimismo, dos provienen de la Corporación Andina de Fomento, CAF (Tuesta y Arista), mientras que Alva hizo carrera en el MEF y Mendoza era profesor de la PUCP. La mayoría, como se ve, proviene del sector privado y de organismos financieros internacionales. El molde lo rompen Alva y Mendoza.
- Además del cargo que tenían antes de ser ministros(as), cinco de estos han tenido anteriormente puestos importantes en grandes empresas del Perú y de América Latina. Thorne en el JP Morgan Chase de América Latina y la AFP Prima del grupo Romero, Zavala en la gran corporación cervecera Backus, Cooper en el Compass Group y el Banco de Crédito del Perú del Grupo Romero, Tuesta en el BBVA y Oliva de Governa. De los tres restantes, los cargos más importantes han sido en el Estado, con Alva en el MEF y Arista en el BCRP, SUNAT y el Gobierno Regional de Amazonas, y en la docencia, como ocurre con Mendoza.
- Cinco de ellos que provenían del sector privado antes de ser ministros(as) tuvieron cargos importantes en diversos organismos del Estado. Zavala como ministro del MEF, Cooper en el MEF en varios cargos, incluyendo el de viceministra; Tuesta en SUNAT un organismo regulador, OSINERGMIN; Oliva en COFIDE, Proinversión, Banco de la Nación y FONAFE).

La trayectoria laboral de los ministros que dirigieron el MEF tiene, entonces, un perfil fuertemente asociado a la gran empresa privada, sobre todo en los casos de Thorne, Zavala y Cooper durante el gobierno de Kuczynski. Este último encarna el arquetipo del presidente empresario, un tipo de presencia directa en el poder asociado al fenómeno de captura (Nercesían 2021), cambiando luego a ministros que provienen de organismos internacionales (CAF) y entidades del Estado y la universidad privada.

En casos donde los ministros provienen del propio Estado, los organismos internacionales y la docencia, lo que tienen en común con sus antecesores es compartir las mismas ideas acerca del modelo económico de libre mercado y la importancia prioritaria que tiene la promoción de las grandes inversiones. Todos, se puede decir, son impulsores de Perú, País Minero. De ese modo, comparten la perspectiva de que la economía crece y genera riqueza en condiciones de menos Estado y más mercado. Por ello comparten también las ideas de gobernanza y usan nociones de sostenibilidad, pero consideran que la primera prioridad del Estado es promover las grandes inversiones privadas.

En el caso del MINEM, en el quinquenio 2016-2021 se nombraron diez ministros: Gonzalo Tamayo, Cayetana Aljovín, Ángela Grossheim, Francisco Ismodes, Juan Carlos Liu, Susana Vilca, Rafael Belaunde, Luis Miguel Incháustegui, Carlos Herrera y Jaime Galvez.

- Un total de siete –Tamayo, Aljovín, Grossheim, Ismodes, Belaunde, Incháustegui y Gálvez– estudiaron en universidades privadas de Lima.

En cuanto a sus trayectorias educativas, tenemos lo siguiente:

- Han estudiado Ingeniería, Derecho y Economía. Cuatro estudiaron derecho: Aljovín, Grossheim, Ismodes e Incháustegui. Además, tres siguieron la carrera de ingeniería: Liu, Herrera y Vilca). Solo dos estudiaron economía: Tamayo y Gálvez.
- En el caso de Economía y Derecho, seis estudiaron en la PUCP y dos –Inchaustegui y Belaunde– en la Universidad de Lima, todas comprendidas entre las principales universidades capitalinas. Un total de ocho lo hicieron en universidades privadas de Lima.
- Ocho tienen estudios de postgrado. De esos, cuatro han estudiado postgrados en el exterior (Tamayo, Aljovín, Grossheim e Ismodes), mientras que solo uno (Incháustegui) estudió su postgrado en Lima; tres han estudiado en universidades públicas (Liu, Vilca, Herrera), de los cuales dos tienen estudios de postgrado en el Perú (Liu, Vilca) y uno en el exterior (Herrera). En total, siete de los diez tienen estudios de postgrado, mayormente en universidades del exterior. El único que no registra estudios de posgrado es Belaunde, quien es la excepción que cumple la regla.

La procedencia y el nivel educativo de los ministros indica que son mayoritariamente élites capitalinas que han tenido oportunidad de acceder a estudios de posgrado. Predominan los estudios de licenciatura en universidades privadas elitistas y la mejor escuela de ingeniería del país (UNI), todas situadas en Lima. Vilca es la que rompe el molde al haber estudiado en la Universidad del Altiplano (Puno), donde cursó pre y post grado.

En cuanto a la experiencia previa antes de sus nombramientos tenemos lo siguiente:

- Nueve de diez provienen de entidades del sector privado vinculadas a grandes empresas. Así, cuatro de ellos trabajaron en empresas privadas mineras (Grossheim, Ismodes, Belaunde, Incháustegui) y tres de consultoras cuyos

principales clientes son empresas minero-energéticas (Tamayo, Liu, Herrera). Los restantes tres provienen de Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, IIMP (Liu) y de la CONFIEP (Aljovín); solo uno (Gálvez) proviene de la banca de desarrollo internacional (BID).

- Nueve de diez tienen experiencia previa en cargos de empresas privadas mayormente mineras: Tamayo, Aljovín, Liu, Vilca, Grossheim, Ismodes, Belaunde, Incháustegui y Gálvez.

Tamayo ha trabajado en Macrocapitales SAFI. Aljovín, aparte de trabajar en varias empresas privadas (Calidda, RPP, Procapitales y Bell South), ha trabajado en grandes estudios de abogados y en la consultora Llorente & Cuenca. Grossheim también ha trabajado en grandes estudios de abogados de Lima.

Ismodes, aparte de trabajar en una minera (Milpo), ha tenido cargos en la SNMPE. Belaunde ha trabajado en minera Volcan y minera Argento, Terrampe Consultores y Roquel Global. Incháustegui ha trabajado en Cañaraco Copper, Turmalima Metals, Los Calatos Holding y Gold Fields La Cima. Liu ha trabajado en Mega Red Ingenieros, Latin Pacific Capital y Proyectos Especiales Pacifico. Vilca ha trabajado en ASGMI y Ceprodesma. Herrera, que opera la consultora Alpha Plus con su hermano, ha sido decano del Colegio de Ingenieros del Perú, mientras Gálvez ha trabajado en las mineras Antamina y Gold Fields La Cima.

- En cuanto a cargos anteriores en el sector público, todos han tenido en determinados momentos puestos importantes. Tamayo en COFIDE, OSIPTEL y Electroperu; Aljovín como ministra del Ministerio de la Mujer y la Inclusión Social, viceministra en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Secretaria General del MEF; Grossheim en el viceministerio del MINEN, MEF y PCM; Ismodes en Electroperu; Belaunde en la Defensoría del Pueblo, Ministerio de la Producción-PRODUCE y COFOPRI; Liu en FONAFE, Perupetro, Petroperu y OSINERMIN; Vilca en un viceministerio del MINEM y el INGEMMET.

Se puede decir que el MEM evidencia el fenómeno de la “puerta giratoria” de entrada que va del sector privado al público; después se vuelve al sector privado y, nuevamente, de acuerdo a las oportunidades que se presentan, se retorna al sector público.

En suma, estos ministerios clave para la gobernanza minero-energética del Estado, MEF y MINEM, observamos un patrón de reclutamiento marcadamente elitista. Destaca el predominio de minorías selectas capitalinas altamente educadas a nivel de ministro, con experiencia tanto en el sector privado como en el público—aunque su principal ámbito de operación parece ser el primer sector— aspecto que requiere más investigación para ver en concreto los patrones de rotación.

En el caso del MINEM, si se toma en cuenta el conjunto de instituciones que han dirigido o en las que han trabajado, es ver, en la práctica, a la totalidad de lo que podríamos denominar la familia minera; un círculo de mineros y altos profesionales dedicados a esta actividad extractiva que guardan o cultivan vínculos cercanos entre sí. En ningún

caso aparece como ministro un gran propietario peruano o un alto gerente de una multinacional del sector minero-energético. Dicho de otro modo, el ministerio se pone “en buenas manos” para dar confianza a los inversionistas con gente que trabaja para ellos. Así, con poco margen de duda, se puede concluir que el MINEM está colonizado por la gran empresa privada, rasgo que es típico de situaciones de captura del Estado que inclinan la balanza de las decisiones hacia su lado. Esta situación condiciona el tipo de gobernanza y las probabilidades de avance hacia mejores prácticas y mayor sostenibilidad a sus objetivos prioritarios.

Un ejemplo que también viene al caso es la Comisión para el Desarrollo Minero nombrada por el presidente Kuczynski. La Comisión tuvo la siguiente composición: de siete miembros, cuatro estuvieron directamente vinculados al mundo de la gran empresa minera. Ahí encontramos a Gonzalo Tamayo, el ministro que provenía de la importante consultora corporativa, que también maneja un fondo de inversiones, Macroconsult; Diego Macera, del *think tank* neoliberal más importante del país, el Instituto Peruano de Economía (IPE); José Escafi, de la consultora Apoyo, otra de las más grandes; y Carlos Herrera, de la consultora familiar minero-energética Alpha Plus. Los tres restantes comprenden una académica, la economista Roxana Barrantes de la PUCP, el abogado y especialista ambiental Iván Lanegra, e Isabel Calle, abogada de la PUCP y miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Dada esta composición, el terreno se inclina a favor del actor hegemónico, pero de modo indirecto. Al igual que el MINEM, el peso mayor lo tienen las principales consultoras de la gran empresa privada.

Esta composición puede explicar el tono y la orientación del documento propuesto, así como sus recomendaciones. El objetivo de la Comisión es “proponer medidas de gestión y de políticas públicas para afianzar la sostenibilidad de la actividad minera”. Lo hace y ello es evidente de principio a fin—, partiendo de una premisa economicista combinada con matices ambientalistas y socialmente responsables. De esa manera presentan “recomendaciones que permitan fortalecer la competitividad del sector minero y que a la vez permitan asegurar que la riqueza generada (...) se traduzca en desarrollo y bienestar para las comunidades aledañas y el país en general” (RS 145-2019-PCM).

El Informe Final empieza resaltando el hecho que la minería representa el 11 % del PBI y cerca del 60 % de las exportaciones, remarcando que el Perú ocupa el octavo lugar en “potencial geológico”. No obstante, se encuentra en el último lugar en términos de “competitividad” dentro de los países con los que compite, debido a factores como la infraestructura, la regulación y “la complejidad del entorno social” (2020, 10), eufemismo que se refiere al descontento y la conflictividad.

Esta paradoja, según se desprende, se explica básicamente por fallas del Estado en términos de políticas públicas inadecuadas y trabas burocráticas a las inversiones. La gran minería privada, bajo esta mirada, no presenta ni genera problemas. Esta es la misma línea de pensamiento que guio el llamado “paquetazo ambiental” del 2014. Reconoce, sin embargo, la necesidad de un nuevo enfoque de desarrollo, que parece ser una suerte de complemento al objetivo de promoción de las inversiones y destrabe, que se propone junto con algunas políticas sociales y ambientales que mejoran la gobernanza (p. 12).

En cuanto a la mejora regulatoria, el balance se realiza a partir de un estudio encargado por la SNMPE a la consultora Macroconsult, que aduce la existencia de una maraña legal y la existencia de numerosos trámites administrativos, sin indicar si estos trámites, al ser “mejorados” o disminuidos puedan afectar negativamente la gobernanza en materia social y ambiental. No existe informe similar del lado de la sociedad civil, lo que le impide ofrecer una propuesta alternativa a tan importante punto. El documento insiste constantemente en la siguiente idea: “el país depende críticamente de la minería para crecer económicamente. La promoción de las grandes inversiones es crucial”. Remarca, acto seguido, que “el aporte de la minería es vital para el cierre de brechas sociales y para la generación de oportunidades...” (p. 18). En materia de conflictos sociales, afirma que son “un riesgo para el potencial de desarrollo minero”, aunque admite que debiendo ser la minería “palanca para el desarrollo de los territorios donde operan, ello no ha sucedido”.

El documento en cuestión reconoce los avances institucionales, que, cabe comentar, siempre surgen luego de que se han generado políticas y programas de atracción a las grandes inversiones, y a partir de presiones de fuerzas transnacionales, ONG y organizaciones de la sociedad civil popular, es decir, *ex post*. El texto propone mejoras en la gobernanza minera, insistiendo en el diálogo social como medio para la “construcción de consensos” (p. 19). En cuanto a los problemas que se encuentran en todas las etapas de la cadena, menciona que sería mejor realizar una “consulta temprana” de tipo social pero no desde el principio y que, al final del ciclo productivo, existe un problema serio de pasivos ambientales (p.47). En sus conclusiones, insiste en continuar con la política de “otorgar incentivos para que nuestro país sea destino atractivo para la inversión”, proponiendo “mejorar la calidad de las instituciones” (p. 53). Reconoce que en materia fiscal y “chorreo” de recursos hay un problema que “no responde a datos reales, pero sí erosiona la imagen del sector” (p. 64). Este problema, nuevamente, se atribuye al mal gobierno en la medida que existe “un uso ineficaz de los recursos públicos”.

Se identifican, además, avances en materia de transparencia principalmente por parte del EITI, por los informes anuales de cadenas de valor de las principales empresas formales, aunque admite, viendo el panorama en conjunto, que el Perú no obtuvo una calificación satisfactoria en una evaluación de Transparency International (p. 70). El tono del informe y las constantes referencias a rankings internacionales indica la importancia que la Comisión Presidencial le asigna a los actores transnacionales, preocupación permanente de las élites económicas y políticas, lo que sugiere que son uno de los pocos actores del sistema de gobernanza que tienen capacidad de presión y protestas que deben ser atendidas.

Desde el lado de los actores nacionales cabe remarcar algunas omisiones. El documento no hace mención de los problemas laborales y salariales, a las políticas de seguridad y la colaboración policial con las minas. Tampoco menciona la transnacionalización de la minería y las asimetrías de poder con que funciona y no considera casos de corrupción y violación de derechos humanos que ocurren en el sector minero-energético.

En ese sentido, este informe contrasta con el más equilibrado PERUDEBATE 2021, presentado por Iván La Negra para las elecciones del 2021 y la celebración del

Bicentenario, en donde se discute el tema de cambio climático y tocando temas de gobernanza usualmente ignorados o no considerados prioritarios por las élites económicas y políticas como es la contaminación de ríos. Este otro documento tiende a un mejor balance desde el punto de vista de avances en la gobernanza al considerar con igual énfasis las demandas y propuestas empresariales, las de la sociedad civil y de los actores transnacionales preocupados por el cambio climático y otros actores que priorizan el cambio en una visión concreta de sostenibilidad, no solo declarativa. Sin embargo, tiene también varias de las mismas zonas ciegas detectadas en el Informe Final de la Comisión presidencial mencionadas en el párrafo anterior.

Uno de los casos más resaltantes de la manera en la que se tomaron decisiones sin consultas y de modo sorpresivo, fueron los decretos supremos emitidos por Kuczynski en 2019, quien pocas horas antes de renunciar aprobó los contratos de explotación y exploración en 5 grandes lotes petroleros marinos (Z65 a Z68). Los lotes comprendían concesiones para explorar y explotar petróleo en toda la costa centro-norte, desde Ancash hasta Tumbes, incluyendo zonas ecológicamente ricas y sensibles. En esta área se concentra el 40 % de los recursos pesqueros del país. Estos contratos constituían un intento por elevar a futuro la producción de petróleo, empezando por la exploración, y se venían negociando en los últimos 18 meses.

El *úkase* presidencial se dio en el momento que el Congreso estaba debatiendo la nueva Ley de Hidrocarburos, indicando que “se disparaba por su cuenta” y prefería no esperar las decisiones del legislativo. Vizcarra, al poco tiempo de asumir el mando, los derogó ante los cuestionamientos, para volver a aprobarlo unos meses después en julio del mismo año con algunas modificaciones²⁶.

Una de las beneficiarias de esta iniciativa decretista era la empresa irlandesa Tullow Oil, con sede en Londres, que opera en Ghana, Uganda y Kenya. En el caso del Perú, se limitó a indicar que la decisión del Gobierno fue legal a pesar de la evidente falta de transparencia. Al respecto, cabe comentar que esta empresa afirma que su gobernanza está centrada en los accionistas. También afirma que apoya la sostenibilidad²⁷. En Uganda sus operaciones fueron consideradas como un caso donde “había una completa ausencia de responsabilidad social”, siendo también considerada un caso de corrupción²⁸.

El ejemplo de Tullow Oil sirve para preguntarse si los reclamos de sostenibilidad son declarativos o, como lo sugiere el portal de la empresa, su primera responsabilidad es con sus accionistas (a la espera del lucro) y luego, como algo secundario, los objetivos sociales y ambientales. Es una posición parecida a la de los gobiernos y especialistas peruanos, que insisten primero en la importancia primordial para el crecimiento del

26 www.efe.com/efe/america/economia/el-gobierno-peruano-deroga-los-decretos-para-exploracion-petrolera-que-dio-kuczynski/20000011-3625578

27 Tullow Oil, de acuerdo a su portal, está enfocada “en una fuerte gobernanza”, enfatizando “el valor de las acciones en el largo plazo”. También afirma que está preocupada en la sostenibilidad, incluyendo “igualdad y transparencia”. Ver www.tulloil.com/about-us/corporate-governance/

28 foreignpolicy.com/2012/02/10/ugandas-oil-scandal/. Sobre acusaciones de corrupción, ver www.irishtimes.com/news/tullow-accused-of-acts-of-bribery-in-uganda-1.615717

sector minero-energético, para añadir a continuación sus preocupaciones sociales y ambientales; una característica narrativa comentada desde el inicio del trabajo.

En diciembre del 2019 se conoció que una gran empresa, British Petroleum (BP), había iniciado en secreto negociaciones con Perupetro durante 18 meses ante el temor de reacciones del sector pesquero, habiendo firmado seis contratos de pre-exploración²⁹. Esta compañía, una de las más grandes del mundo, afirma en su portal que quiere ser una empresa con un propósito: “que sea confiable para la sociedad, valorada por sus accionistas...” y que tiene “los más altos estándares éticos”³⁰. La brecha entre discurso y realidad se hace también evidente en este caso.

La sorpresiva, discrecional y secreta decisión causó sospechas y protestas. Primero fue rechazada por el Frente de Defensa de la Provincia del Santa, que mantenía una posición crítica desde hace varios años. Al ser sorprendidas por la medida, diversas organizaciones de la sociedad civil también realizaron acciones de protesta, lo que generó, entre otros factores, la suspensión de la medida por parte de Vizcarra. De acuerdo a informes del Perú Support Group de Londres, emitido a partir de información de la prensa peruana e internacional, esta suspensión se debió a discrepancias sobre el proceso de adjudicación y las bajas tasas de contribución acordada con la petrolera³¹. También existían cuestionamientos de las ONG y organizaciones de la sociedad civil popular por preocupaciones ambientales. Poco tiempo después, Perupetro argumentó que se habían implementado medidas complementarias de consulta en el caso del Lote Z67³². Vizcarra procedió a reautorizar las concesiones. Otros episodios de protesta ocurrieron en Tumbes y Paita en enero del 2020, generándose un bloqueo de carreteras ante el anuncio de las actividades del barco perforador Stena Forth en el bloque Z64³³.

Este tipo de decisiones son típicas de situaciones de captura del Estado. Su aprobación y puesta en práctica proporcionan, además, una idea de la gobernanza realmente existente, es decir, se apoya en los hechos mas no en las declaraciones y narrativas al respecto, que deben ser la principal vara de medida de avances o retrocesos. La medida se conoció solo cuando fue aprobada a altos niveles y de golpe, dando lugar a especulaciones de *lobbies* e influencias, seguidas de protestas y demandas. Estas contribuyeron a corregir, al menos en parte, el favorecimiento del Estado a la gran empresa petrolera y el descuido de la consulta y el acuerdo previo. El Estado, que en este caso estuvo manejado por el gobierno de Kuczynski, seguía mostrando una propensión a negociar en secreto grandes inversiones y la dación sin consulta de concesiones territoriales.

Este es, en realidad, el comienzo del problema en numerosos casos. Ello en tanto es una decisión que determina la incorporación de un nuevo actor a la cadena extractiva

29 perusupportgroup.org.uk/2019/12/bp-secures-foothold-in-peru/

30 www.bp.com/en/global/corporate/who-we-are/our-purpose.html

31 perusupportgroup.org.uk/2020/07/tullow-concession-sparks-controversy/

32 radiosd.pe/noticias/gobierno-da-luz-verde-exploracion-y-explotacion-petrolera-en-las-costas-de-ancash

33 perusupportgroup.org.uk/2020/01/drilling-in-deep-water-off-tumbes-sparks-protest/

en la que, a su vez, se ponen de acuerdo dos actores claves en base a la discreción y los poderes que da la ley, pero sin tomar en cuenta a otros actores. Las afirmaciones que tanto los gobernantes como los empresarios son social y ambientalmente responsables y proclives a buscar la sostenibilidad no parecen guiar en esta etapa de despegue sus acciones. Por tal motivo, cabe preguntarse si para desarrollar una mejor gobernanza debería haber consulta temprana o inicial. Estos cambios podrían, como mínimo, reducir las patologías de captura del Estado y “empezar bien desde el principio”.

Otra toma de decisiones importante para la gobernanza minera que reflejó claramente cómo la correlación de fuerzas y los arreglos políticos existentes favorecieron al actor privado-corporativo. Se trata del Nuevo Reglamento de Inversiones Mineras, aprobado en agosto del 2021 por el presidente Vizcarra, para el que, insistimos, es importante ver a los actores que influyen en el ciclo decisorio.

La iniciativa emanó primero de la SNMPE y sus soportes periodísticos, siendo acogida en el Gobierno por el recientemente nombrado premier Cateriano y el propio presidente. Aparecía como urgente y necesaria sobre la base del argumento de poder reactivar la economía y seguir con políticas de simplificación de procedimientos, que en teoría trababan la inversión. Se añadía a esto, además, pedidos de confianza de la capacidad de autorregulación de las empresas privadas, que actuaban, según afirmaban, siempre de buena fe. El predominio de la narrativa extractivista-economicista en las élites del poder (empresariales, gubernamentales, mediáticas) es evidente.

Según el estudio de Marañón, la secuencia, clave del proceso de toma de decisiones a analizar en nuestra perspectiva, empieza con los siguientes anuncios:

... el 27 de Julio, un día antes del discurso presidencial por Fiestas Patrias, Pablo de la Flor [de la SNMPE] escribió en Perú21: “necesitamos que el Gobierno apruebe urgentemente los cambios requeridos en los reglamentos mineros y el de exploraciones, además de implementar otras modificaciones para acelerar la consulta previa y aligerar diversos trámites”. Al día siguiente Martín Vizcarra habló del tema en su discurso: “como evidencia del ambiente favorable para la inversión que tiene el Perú, después de 28 años, este gobierno asumió el reto y viene gestionando la aprobación de un Nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros a fin de agilizar los procedimientos que brinden predictibilidad e impulso a la inversión privada y promuevan el respeto a los derechos de los pueblos indígenas (2021, 8).

Cateriano, un premier pro minero, le dio apoyo personal a la propuesta al señalar que “... esta actualización, sistematiza y ordena todos los procedimientos, define claramente el tipo de evaluación de cada uno, brinda predictibilidad en requisitos y plazos, incorpora supuestos mínimos en los cuales no se requiere iniciar procedimientos de modificación de concesiones y mejora y reduce los plazos de atención” (Citado por Marañón, 2021, 8).

Aunque Cateriano no pudo lograr el voto de confianza del Congreso –viéndose obligado a renunciar–, el nuevo gabinete, que incluía a Luis Incháustegui como encargado del MINEM, procedió con la iniciativa. Marañón sostiene que el cambio de gabinete no afectó la toma de decisiones, manteniéndose la narrativa y la propuesta de la SNMPE y la CONFIEP:

Al día siguiente [de su nombramiento] en una entrevista en La República, Incháustegui dijo lo siguiente sobre el silencio administrativo positivo del Nuevo Reglamento: “Eso se venía estudiando de tiempo atrás y lo que se plantea es que el Gobierno tenga un plazo para revisar los permisos y dar una opinión (...) El silencio positivo administrativo se aplica cuando ese plazo se vence y, en ese sentido, nosotros como ministerio estamos planteando que ese plazo sí vamos a poder cumplir con revisar y dar nuestra opinión. No sentimos que sea un relajamiento de las normas, por el contrario estamos haciendo un sinceramiento (...)”. Ese mismo día, la presidenta de la CONFIEP declaró en varios medios de comunicación que el nuevo premier le parecía “una persona dialogante y correcta” (Marañón 2020, 9).

La norma del Ejecutivo fue aprobada rápidamente el 8 de agosto. El Nuevo Reglamento fue modificado por el MINEM el 17 de setiembre para suspender la obligación de ese ministerio de realizar inspecciones a las obras de infraestructura como paso previo para autorizar su puesta en marcha.

Si hacemos una disección de la toma de decisiones paso a paso, nos dice que un actor influyente pudo, gracias a sus recursos y contactos, en medio de la pandemia y la crisis política, lograr que el Ejecutivo emitiera una norma que definía a su favor un tipo de gobernanza reformada para volver al “camino correcto” de favorecimiento del crecimiento y el destrabe de las inversiones privadas (2021, 9).

Siguiendo con esta línea de pensamiento y acción, en diciembre del 2020 el MINEM, sometió a discusión pública el proyecto de Decreto Supremo de Reglamento del Sector de Hidrocarburos, otra norma facilitadora de la inversión privada en el sector petrolero. La propuesta fue criticada por las ONG, destacando Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Esta entidad la encontró preocupante para la mejor gobernanza ambiental debido a que:

- 1) Deja abierta la posibilidad de operaciones privadas en Áreas Naturales Protegidas (ANP).
- 2) Elimina sin fundamento el capítulo ambiental.
- 3) Deja abierta la posibilidad de usar el sistema de *fracking* a pesar de los efectos medioambientales causados por la presión intensa de líquidos en el subsuelo.
- 4) Considera que, en el caso de abandono de pozos por parte de empresas privadas, se realice una “remediación superficial”, concepto no definido en anteriores normas³⁴.

En el sector petrolero, durante la pandemia, siguieron ocurriendo episodios de derrames. Por lo mismo cabe resaltar que todavía no se cuenta con un estudio independiente y objetivo de las causas específicas de dichos derrames caso por caso. Queda pendiente determinar si fue por corrosión de tubos, ruptura por desplazamiento de los suelos o el agua, por descuido de las empresas privadas o por rupturas provocadas por grupos sociales que se benefician con trabajo y contratos³⁵. El hecho

34 dar.org.pe/nueva-propuesta-de-reglamento-del-sector-hidrocarburos-pondria-en-riesgo-areas-naturales-protegidas/

35 Este listado de causas sale de las conversaciones con informantes claves realizadas para este trabajo.

concreto es que los derrames son objeto constante de protestas y conflictos, agravados durante la pandemia por las dificultades de monitorear el medio ambiente y de realizar consultas regulares empresa-comunidad.

En el periodo en cuestión siguieron ocurriendo derrames en los lotes 192, 8, 95 y 64 de la Amazonía. A pesar de ser recurrentes, sus causas siguen siendo difíciles de determinar, según lo revelan los estudios y las fuentes consultadas. Lo único cierto es que su principal consecuencia son las dinámicas de denuncias y dilemas que generan y, las respuestas, si las hay, de remediación ambiental en los lotes 192, 8, 95 y 64 operados por empresas privadas en la Amazonía. Estas, además, implican contratos y trabajos para algunos de los actores, sean privados o gente de las comunidades.

Encontramos que el caso del Lote 192 es indicativo de los problemas de gobernanza petrolera en la Amazonía por la grave situación ambiental de derrames, lo que motivó que organizaciones de pueblos indígenas de cuatro cuencas, indicio de lo extenso del impacto, expresaran su preocupación en abril del 2021 y exigieran acciones para atender el problema³⁶. Las mismas organizaciones condenaron a Perupetro por no responder a tiempo a la situación e incumplir sus responsabilidades ambientales³⁷. El Lote 192 es conocido por haber sido “mal abandonado”, lo que equivale a decir que el operador privado se ha retirado, dejándole el problema al Estado³⁸. El Estado ha encontrado, luego, un nuevo operador aunque en medio de la pandemia, fue muy difícil realizar una adecuada consulta previa³⁹. Ante esta realidad, cabe preguntarse: ¿se ha avanzado en materia de gobernanza en este campo? A pesar de los proyectos reactivados desde el 2020, no se han elaborado lineamientos en coordinación con las organizaciones nacionales e internacionales sobre temas de participación y consulta.

En otros aspectos de la gobernanza se han encontrado en el periodo ocurrencias importantes, como la conversión de los pueblos amazónicos en actores mejor organizados. Recientemente se ha generado, entre las principales etnias, una corriente a favor de dejar de ser consideradas comunidades, término que debía ser reemplazado por el de nacionalidades. Los awajun-huampi, los ashuar y otros pueblos trabajan para organizarse como naciones y definir, de esa manera, sus territorios ancestrales, nombrando una autoridad que los represente. Esta iniciativa de la sociedad civil popular en curso indica la maduración política de uno de los sectores de la población más pobres y vulnerables. Con ello se abre la posibilidad de que se cambien las condiciones de gobernanza a partir de iniciativas que vienen desde actores distintos a los habituales⁴⁰.

36 Ver observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2021/04/Carta-OPIKAFPE-y-FECONACOR-PERUPETRO-DERRAMES-04.04.2021_RP.pdf

37 observatoriopetrolero.org/perupetro-incumple-sus-compromisos-ambientales-en-el-lote-192-y-deja-derrames-sin-atender-en-comunidades-indigenas/

38 observatoriopetrolero.org/lote-192-mal-abandonado-empieza-a-colapsar-derrame-de-petroleo-alcanza-quebrada-y-no-hay-operadora-que-atienda-contingencia/

39 observatoriopetrolero.org/lote-192-mal-abandonado-empieza-a-colapsar-derrame-de-petroleo-alcanza-quebrada-y-no-hay-operadora-que-atienda-contingencia/

40 Conversación con Cesar Sarasara, ex presidente de CONAP, una de las organizaciones que promocionan y buscan poner en práctica esta propuesta (Lima, junio 2021). Según Richard Addiano, especialista en materia de gobernanza ambiental y sociedad civil, este paso es importante pero requiere todavía encontrar la mejor estrategia legal para su reconocimiento. Es significativo como paso de auto gobernanza y puede impactar eventualmente el sistema de gobernanza minero-energético en el futuro (Lima, julio 2021).

5. Las encuestas de opinión sobre quién gobierna y el extractivismo

Durante el periodo bajo estudio (marcado por la pandemia y sus terribles efectos sanitarios y socioeconómicos, así como por la crisis política), se detectaron importantes cambios en la opinión pública nacional relacionados a algunas dimensiones importantes de la gobernanza minero-energética. En particular, las referidas al rol de la gran empresa privada⁴¹, pero también sobre el modelo económico, que ha favorecido y fortalecido a la gran empresa privada, convirtiéndola en el principal actor y beneficiario de la cadena económica de minerales, petróleo y gas.

Por tales razones, es importante registrar los cambios en la manera cómo es percibido el modelo económico, que fue iniciado en el realineamiento del poder y la gobernanza que empezó en 1990, y la Constitución de 1993, que lo consolidó jurídicamente.

Cualquier modificación importante de percepciones (y estados de ánimo) en estos campos dibujan un nuevo panorama en el cual opera la gobernanza en el sector. Su primer impacto político se da, como veremos más adelante, en las elecciones del 2021 que marcan un antes y un después.

La encuesta Datum 2020 a nivel nacional contiene preguntas sobre quién (Estado o sector privado) y qué tipo de empresas (peruanas o extranjeras) deben manejar la minería y otras actividades. La encuesta fue encargada por la Comisión Multipartidaria del segundo Congreso presidida por Carmen Omonte como insumo para preparar un proyecto sobre el sistema de pensiones y rol del Estado. Los principales hallazgos se presentan a continuación.

- Frente a la pregunta “En su opinión, ¿quién debería ser el encargado de la minería en el país?” las respuestas para “el Estado” fueron: “totalmente” 39 % y “mayormente” 26 %, sumando un total de 65 %; 11 % manifestaron ser “indiferentes”. Las respuestas para “el sector privado” fueron “totalmente” 6 %, “mayormente” 18 %, que sumados

41 Una de las consecuencias más importantes de la pandemia, aparte del aumento de la pobreza y la precariedad del empleo, ocurrió en la opinión pública latinoamericana; lo que se refleja de modo preocupante en el mayor desencanto sobre la democracia. Ver al respecto www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/public-perceptions-of-politics-and-implications-for-covid-19-res.html Ver también los comentarios de OXFAM (2020, 4-8) al respecto.

dan un total del 24 %; 11 % manifestaron ser “indiferentes”. Estas respuestas son altamente significativas en la medida que el 100 % de la minería esta manejada por el sector privado, sea formal (gran minería), informal o ilegal.

- Frente a la pregunta de qué tipo de empresa (peruana o extranjera) “debería manejar o encargarse de la minería”, las respuestas fueron las siguientes: sobre las peruanas, 49 % respondieron “totalmente”; “mayormente” 32 % e “indiferentes” 8 %. Sobre si debieran ser extranjeras, 3 % respondieron “totalmente”, 9 % “mayormente”, sumando un total de 12 %, e “indiferentes” 7 %. Nuevamente, las respuestas son muy significativas en la medida que la mayor parte de la producción minera está a cargo de grandes empresas privadas extranjeras.

Las respuestas indican un fuerte nivel de rechazo del *statu quo* minero desarrollado desde 1990, sector que se convirtió en el principal rubro de exportaciones, posición que se refleja en las elecciones del 2021. No podemos trazar cambios en la medida que no se han realizado antes preguntas de este tipo, las mismas que son incómodas para los poderes fácticos. Aun así, son indicativas de un estado de ánimo.

Los resultados son igualmente muy marcados respecto a los actuales agentes productivos claves del sector minero, donde la gran empresa formal es mayormente extranjera. Se trata de los principales actores captores que participan en el actual sistema de gobernanza minera y los que cuentan con más recursos y niveles de influencia. De esa manera se determina la actual correlación de fuerzas y los pesos relativos en el sistema de gobernanza cuando se toman decisiones normativas y operativas. Estos cambios representan un nuevo reto para estos actores hegemónicos.

Otra encuesta de Ipsos a nivel nacional fue realizada durante la segunda vuelta electoral, polarizada entre un candidato de izquierda (Pedro Castillo, de Perú Libre) y una candidata de derecha (Keiko Fujimori, de Fuerza Popular), que dividieron a los votantes en mitades casi iguales. Ipsos, la principal encuestadora del país, realizó una encuesta nacional a fines de abril del 2021, incluyendo la siguiente pregunta: “Con relación al modelo económico, ¿quisiera que el próximo Gobierno efectúe cambios radicales, efectúe cambios moderados, o continúe con el modelo económico?”.

- La respuesta fue de 32 % para “cambios radicales”, de 54 % para “cambios moderados” y solo de 11 % para que “continúe el modelo económico”. Si sumamos los dos primeros porcentajes tenemos un 86 % a favor de cambios.

El registro de este estado de la opinión pública indica actitudes más críticas frente al modelo económico de libre mercado que sostienen las fuerzas conservadoras y los principales gremios empresariales como la CONFIEP y la SNMPE, así como las grandes empresas primario-exportadoras y urbano-financieras⁴². Este modelo económico que está en cuestión, conviene enfatizar, es aquel que ha redefinido los roles y pesos con los que funciona la matriz social y la economía. Se ha favorecido así una captura del

42 Ver la portada de La República (mayo 3, 2021), p. 1, hecho de por si indicativo del efecto que causó esta encuesta. Ver también los comentarios de OXFAM (2020, 4-8) al respecto.

Estado al concentrar recursos, capacidades y acceso a la toma de decisiones a la élite económica desde el realineamiento de 1990.

La encuestadora Latinobarómetro complementa este nuevo panorama de la opinión pública con mediciones realizadas antes de la pandemia que son igualmente reveladoras. En su Informe 2017, la encuestadora había inquirido sobre el tema “para quién se gobierna”, encontrando que un 75 % de peruanos encuestados opinaban que “se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” (Corporación Latinobarómetro 2017, 17). En su Informe 2018, eleva esta percepción a 85 % (Corporación Latinobarómetro 2018, 38).

Ese tipo de pregunta y respuesta se puede asociar a la captura del Estado (sobre el cual no hay mediciones), en la medida que esa situación se presenta cuando élites poderosas logran influencias excesivas o indebidas sobre el Gobierno, siendo favorecidos por las políticas públicas al mismo tiempo que se excluye otros actores con menos recursos y capacidades de influencia.

El informe Perú Online Survey 2020, de la misma encuestadora, alude a un mecanismo de captura. Se pregunta sobre si los ricos compran los resultados de las elecciones: un tercio responde que sí, mientras un 56 % considera que ocurre a veces (Latinobarómetro Corporation 2020, 12).

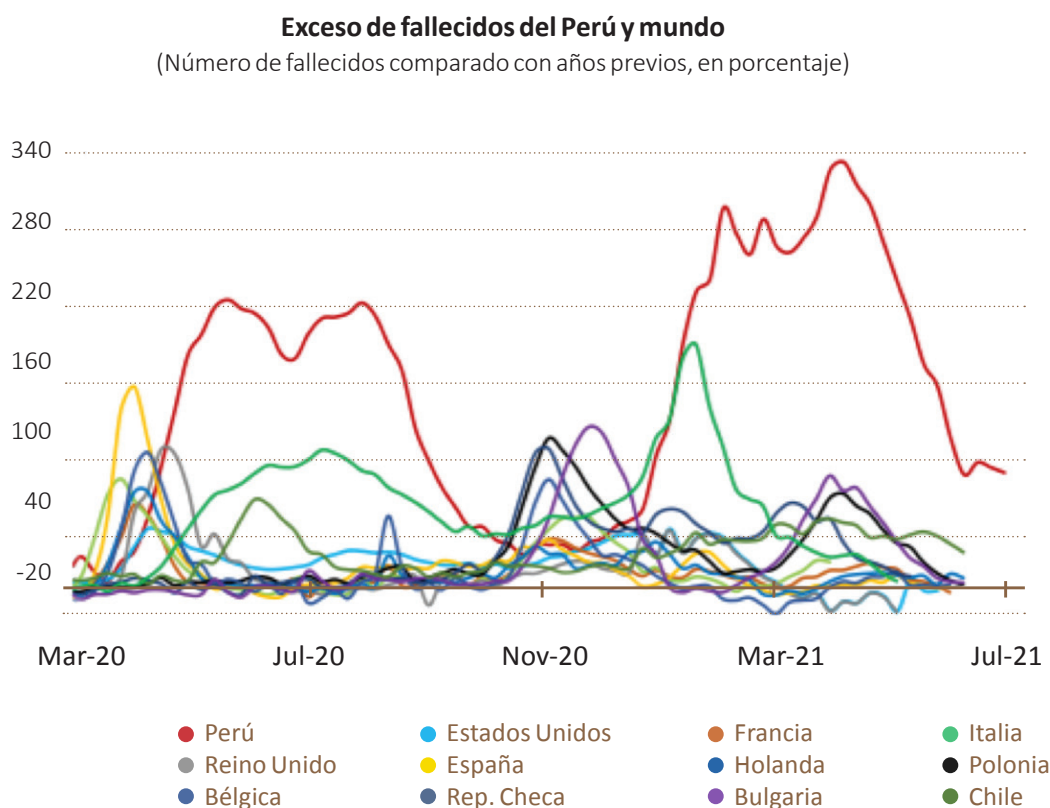
Por lo tanto, las tres mediciones de percepciones sobre temas relacionados como el rol de las grandes empresas privadas, nacionales y multinacionales, en la minería, el modelo económico de libre mercado, y el tema de que para quién se gobierna indican una crítica mayoritaria al *statu quo*, es decir, a las fuerzas, a los arreglos políticos y las políticas públicas que sostienen el realineamiento extractivista producido en 1990.

6. Pandemia y gobernanza

La pandemia del COVID-19 iniciada en marzo del 2020, cuyos estragos continuaron el 2021, en plenas elecciones y durante los inicios del nuevo Gobierno tuvo fuertes repercusiones —principalmente negativas— sobre la gobernanza. En realidad, la crisis sanitaria puso a prueba el sistema en el sector extractivista al afectar la cotidianidad de empresas y trabajadores, ciudadanos y comunidades aledañas a los centros extractivos y ser una demostración de “qué está primero” para el actor hegemónico.

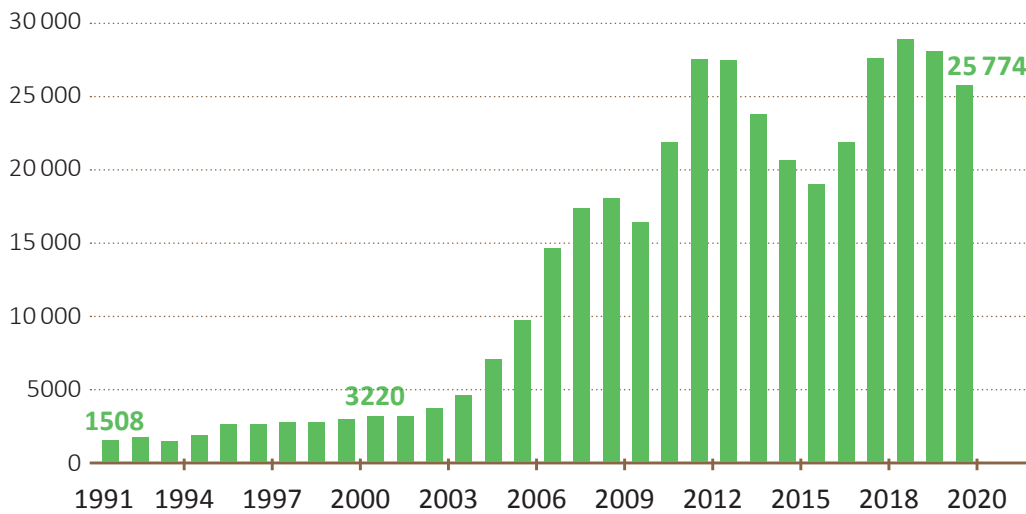
Los siguientes gráficos muestran el impacto del COVID-19 en el Perú, en base al número de fallecimientos, y su efecto en las exportaciones mineras.

GRÁFICO 4. Fallecidos por COVID-19 en el Perú y el mundo



Para Perú se considera el promedio de muertes durante el periodo 2017-2019. Actualizado al 08 de julio de 2021. La actualización es semanal.

Fuente: Waldo Mendoza (2021). “Balance de gestión”. Lima: MEF.

GRÁFICO 5. Exportaciones mineras peruanas 1991-2020 (en millones de dólares)

Fuente: Waldo Mendoza (2021). "Balance de gestión". Lima: MEF (julio).

En América Latina, y el Perú, especialmente, la pandemia ha tenido un efecto social devastador general, como se puede apreciar en el Gráfico 4, que afectó desigualmente los sectores económicos y los territorios. Aparte de los contagios y muertes, fueron las políticas de confinamiento y distanciamiento social las que provocaron "una contracción de la inversión, del consumo y las exportaciones, así como aumentando la pobreza" (CEPAL 2020, 44-45).

Asimismo, tal como vemos en el Gráfico 5, las exportaciones mineras sufrieron un descenso el 2020 durante el *shock* pandémico. Las políticas de reactivación, junto a mejores condiciones internacionales, en parte influidas por la transición energética en curso, hizo que hacia octubre del 2020 el Perú volviera a sus niveles de exportación previos a la pandemia a pesar de que seguía afectado por el COVID-19 (Viale 2020). Para el 2020 el precio del cobre aumentó en 96 %, el de plata en 67.5 %, el de zinc en 49.8 %, el de plomo en 34 %, y el del oro en 6.2 %, actuando como principal estímulo a la producción.

La primera reacción de las empresas y de los principales gremios empresariales, como la CONFIEP, consistió en buscar la forma de seguir operando, probablemente debido a sus compromisos asumidos y la necesidad de las transnacionales de mostrar resultados en bolsa. Ello implicó ejercer presión para cambiar las decisiones sanitarias restrictivas del Gobierno tomadas al inicio de la pandemia. Las gestiones empresariales de intereses tuvieron éxito, aunque cabe comentar que, viendo a todos los stakeholders en este panorama de crisis de salud, dicha postura era arriesgada en tanto podían generarse más contagios, como en efecto ocurrió. Se generó, de esta forma, un serio

problema de gobernanza, como indican las tensiones, demandas y conflictos ocurridos, principalmente en el sector minero⁴³.

Ahora bien, luego de este *shock* pandémico y las concesiones del Gobierno a sus presiones, algunas grandes empresas mineras desarrollaron acciones filantrópicas destacando la donación de plantas de oxígeno. A marzo del 2021, todavía en medio de contagios y reclamos laborales, se realizó una coordinación entre grandes minas, la SNMPE y el Ministerio de Salud lográndose la donación de 30 plantas de oxígeno⁴⁴.

El informe de Marañón sobre los actores al inicio de este periodo, así como informes de ONG, dan cuenta de la manera en la que las élites extractivo-exportadores del sector actuaron al respecto:

El 15 de marzo, el Gobierno Nacional decretó el aislamiento social obligatorio en todo el país e inmediatamente la CONFIEP salió a los medios de comunicación a exigir un trato especial para la minería. Si bien el aislamiento implicó que la mayor parte de sectores económicos se detuvieran, algunas actividades consideradas como imprescindibles estuvieron habilitadas a continuar. La minería estuvo en un inicio excluida de este tipo de actividades. El 16 de marzo, en una entrevista en Radio Programas del Perú (RPP), al ser consultado sobre si los trabajadores mineros formales también tendrían que detenerse, el presidente del Consejo de ministros, Vicente Zaballos, declaró que “la norma es para todos”⁴⁵. Sin embargo, posteriormente en el mismo programa de RPP, la presidenta de la CONFIEP, María Isabel León, manifestó su inconformidad con dicha decisión⁴⁶. Al ser consultada sobre su opinión respecto a las declaraciones del premier sobre la minería, León respondió que “esa información se va a tener que alinear hoy que se están reuniendo el sector minero con la ministra de Energía y Minas. Se tienen que alinear los mensajes. Lo que sí pedimos es que haya un mensaje unitario y no haya diferentes informaciones”. Horas más tarde, el IIMP, un reconocido gremio nacional de articulación de los profesionales del sector minero, emitió un comunicado donde afirmaba que la minería debía ser incluida en las actividades esenciales durante la emergencia sanitaria. Ello pues se aducía que había un mínimo de operatividad técnica indispensable para evitar el deterioro de la unidad minera y su entorno natural. Por ejemplo, el suministro de energía, las plantas de tratamiento de aguas industriales o los sistemas de ventilación en minas subterráneas (2021, 2).

Las tendencias generadas en esta crisis –visibles a partir de las acciones del Ejecutivo y el Legislativo y que marcan la gobernanza del sector– son las siguientes.

43 En ese sentido, el Perú no fue muy distinto a otros países, que enfrentaron igual dilema: escoger entre el objetivo privado de continuar operando, o interrumpir total o parcialmente las operaciones siguiendo las instrucciones sanitarias del Estado.

44 energiminas.com/un-total-de-30-plantas-de-oxigeno-han-donado-las-mineras-y-6-mas-entregaran-en-los-proximos-dias/

45 “Están garantizados el abastecimiento tanto de los centros de abasto como de los mercados centrales”. RPP Noticias. 16 de marzo de 2020. www.youtube.com/watch?v=VPjHfVzj8sM

46 “CONFIEP garantiza abastecimiento de alimentos y productos en el país”. RPP Noticias. 16 de marzo de 2020. www.youtube.com/watch?v=9MXDBYA3Gdo

- Para las empresas, la prioridad principal fue la producción, no la salud.
- Los actores involucrados en seguir produciendo muestran en acción colectiva a importantes componentes de la “familia minera”.
- Las élites económicas y profesionales contaron siempre con sostenido y fuerte apoyo mediático.
- El gobierno escuchó sus planteamientos y realizó cambios de política como efecto de las presiones.

Este último punto vale la pena detallarlo. Siguiendo la investigación de Marañón, el proceso de influencias fue como sigue:

El 17 de marzo, dos días después de decretado el aislamiento obligatorio, el Poder Ejecutivo añadió la minería en las actividades permitidas durante la cuarentena. El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) declaró en un comunicado que, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), autorizó que las unidades mineras podrían continuar sus operaciones críticas con el personal mínimo indispensable. No obstante, el comunicado también autorizaba a que las empresas mineras puedan realizar todas sus actividades normales desde la extracción del mineral hasta el transporte al puerto del embarque (Marañón 2020, 3).

La presión gremial-mediática tuvo resultados efectivos. Y dio lugar a reacciones de medios periodísticos digitales como Convoca y de organizaciones de la sociedad civil, que no solo señalaron la tendencia pro gran empresa, sino que también manifestaron su preocupación por los posibles contagios que esta autorización podría causar. Sobre el primer punto, destaca la declaración de María Isabel León, presidenta de la CONFIEP, aduciendo que “Nosotros no presionamos. Nosotros estamos trabajando con el Ejecutivo, con las altas autoridades desde el principio en mesas técnicas (...) Yo creo que el mensaje fue mal entendido” (Citado por Marañón 2020,3).

Esta tendencia continuó manifestándose en otros eventos:

Pablo de la Flor [presidente de la SNMPE] inquirió sobre la posibilidad de que el Estado permitiera realizar el relevo de los trabajadores mineros por vía aérea y terrestre⁴⁷. Ese mismo día, el premier Zeballos anunció que el gobierno aprobó lo propuesto por el gremio minero, procediendo a flexibilizar la norma sobre viajes de personas dado que en ese momento los sistemas de transporte estaban paralizados por el aislamiento social obligatorio. El problema de estos traslados fue que en los protocolos sanitarios del gobierno no se estableció como condición obligatoria para las empresas mineras realizar exámenes de descartes del COVID-19 a sus trabajadores ... El 28 de abril el Ministerio de Salud (MINSa) aprobó la Resolución Ministerial N°239-2020 “Lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a Covid-19”. El 4 de mayo, María Isabel León declaró en Canal N su inconformidad con los protocolos de esta resolución por sus

47 “Se evalúa relevo humanitario de mineros vía aérea”. Gestión. 14 de abril de 2020.

excesivos trámites. Según la representante de CONFIEP, los lineamientos parecían “hechos para un país europeo”. Las declaraciones de la presidenta de la CONFIEP nuevamente generaron polémica, por lo que en menos de 24 horas pidió disculpas. Explicó que su objetivo no era defender a las grandes empresas sino a las pequeñas, ya que los protocolos del MINSA no se ajustaban a la realidad.

Como resultado de estas gestiones empresariales, el Ejecutivo respondió rápidamente a favor en mayo del 2020. Primero, el MINEM aprobó el Protocolo sanitario para la implementación de medidas de prevención y respuesta frente al Covid-19 en las actividades de minería, hidrocarburos y electricidad, siendo luego modificado 2 veces, respondiendo a las críticas de la CONFIEP, que exigía la flexibilización de requisitos sanitarios en el trabajo y la supresión de controles previos de parte del Estado (Marañón 2020, 4).

Estas gestiones de intereses exitosas a favor de una continuación de actividades, con protocolos adaptados a las demandas de la gran minería privada, no tardaron en generar reacciones en la sociedad civil y, asimismo, casos dramáticos de contagio masivo. Destaco el caso de Antamina, donde se detectaron más de 200 de contagios, obligando a la mina a paralizar sus actividades⁴⁸.

Otros ejemplos significativos de protesta (seguida de negociaciones) se registraron en Antapaccay, donde al conocerse casos de COVID 19 los trabajadores dejaron de trabajar, iniciándose una secuencia de reclamos y tensiones hasta que se convocó a la iglesia para mediar. Uno de los reclamos más insistentes fue el pago de un bono de 1000 soles a los pobladores en base al Convenio Marco firmado años atrás con la mina⁴⁹. En el caso de la mina de hierro Shougang, aparecieron conflictos por despidos, suspensiones y contagios que escalaron hasta ocurrir una huelga indefinida⁵⁰. En esta mina –de continuos problemas laborales desde su privatización a inicios de 1990– el Estado intervino tempranamente, iniciándose un proceso administrativo por incumplimientos en materia de seguridad y salud⁵¹.

A mayo del 2020, de acuerdo con un recuento de Cooperación⁵², la situación del país fue mapeada en 10 regiones de la siguiente manera:

- **Áncash:** 216 contagiados, 1 fallecido en Antamina
- **Arequipa:** 86 contagiados en Batters y 81 contagiados en Cerro Verde

48 www.antamina.com/noticias/antamina-hara-suspension-temporal-operaciones/

49 www.pulsoregional.pe/2020/08/17/las-secuelas-de-la-represion-policial-en-espinar/

50 derechosenemergencia.dhperu.org/index.php/2020/06/17/cusco-trabajadores-paralizan-labores-en-mina-antapaccay-por-temor-a-contagio-de-coronavirus-y-comunidades-protestan-contra-empresa/

muqui.org/noticias/sec-general-de-la-federacion-minera-se-viene-una-oleada-de-querer-silenciar-a-los-trabajadores-mineros-ante-miles-de-contagiados-y-despedidos-en-el-sector-sin-que-el-estado-haga-algo/

Ver también: derechosenemergencia.dhperu.org/index.php/2020/08/05/trabajadores-de-antapaccay-realizan-planton-por-su-derecho-a-la-salud/

51 elgranangular.com/blog/reportaje/mas-de-200-trabajadores-mineros-tienen-coronavirus-en-peru/

52 derechosenemergencia.dhperu.org/index.php/2020/06/03/mas-de-700-trabajadores-mineros-contagiados/

- **Callao:** 82 contagiados en Impala
- **Cusco:** 21 contagiados en Hudbay y 84 contagiados en Antapaccay
- **Junín:** 89 contagiados en Toromocho-Chinalco
- **Ica:** 128 contagiados en Mar Cobre
- **Moquegua:** 81 contagiados en Southern-Cuajone y 86 en Quellaveco
- **La Libertad:** 195 contagiados en Horizonte y 4 en Retamas
- **Pasco:** 81 contagiados en Milpo y 81 contagiados en Tinha Resources
- **Puno:** 88 contagiados en Minsur

El total estimado de víctimas en cerca de 3 meses de iniciada la pandemia fue de 603 contagiados y 1 fallecido en 15 grandes minas.

El 14 de mayo del 2020, Manuel Fumagalli, directivo de la SNMPE, afirmó que 39 unidades productivas de 17 empresas del sector minero que trabajan en el país presentaron sus planes y protocolos de emergencia sanitaria al Ministerio de Salud y MINEM para reiniciar operaciones⁵³. En junio, la SNMPE propuso iniciar una “campaña nacional por la reactivación y la recuperación del empleo” y que, asegurando la protección de la salud, esperaban revertir el llamado colapso productivo, y superar aquello que definen como la burocratización inflexible⁵⁴.

En este periodo crítico de la pandemia, los sindicatos mineros se activaron. De esa forma, entra en escena otro actor en momentos en los que la protesta, principal forma de acción de grupos sociales de menores ingresos, descendió durante la pandemia. Ejemplo de ello fue el rol más acentuado de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú (FNTMMP). En julio, la Federación denunció el aumento de contagios y solicitó reunión con Martín Vizcarra. La Federación pidió corregir la flexibilización de las medidas de seguridad y salud en momentos en los que se produjo un “incontrolable brote de contagios”⁵⁵. Poco después insistió en sus demandas, asegurando que más de 7000 trabajadores fueron despedidos o suspendidos y más de 12 000 habían sido contagiados. Exigían transparencia a los ministerios para informar de las cifras de contagios y muertes en el sector minero, una de las fallas más visibles del gobierno en esta crisis⁵⁶.

Tomando en cuenta el panorama de normas y decisiones del Gobierno dadas las exigencias del poder extractivo, se puede decir que la pandemia originó una carrera hacia el fondo con el argumento del colapso productivo, iniciativa que no pudo ser inicialmente moderada o contenida por los expertos y organizaciones de la sociedad civil profesional y popular (Monge 2020, NRGi 2020, Viale 2021). Las respuestas a la pandemia favorecieron entonces a los intereses de la gran minería. Los mineros

53 energiminas.com/presidente-del-iimp-no-hay-protocolo-que-asegure-que-se-puede-eliminar-el-contagio/

54 www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/6298-snmpe-propone-campaña-nacional-por-la-reactivación-y-recuperación-del-empleo.html

55 conflictosmineros.org.pe/2020/08/06/trabajadores-mineros-denuncian-aumento-de-contagios-y-piden-reunion-al-presidente-vizcarra/

56 muqui.org/noticias/sec-general-de-la-federacion-minera-se-viene-una-oleada-de-querer-silenciar-a-los-trabajadores-mineros-ante-miles-de-contagiados-y-despedidos-en-el-sector-sin-que-el-estado-haga-algo/

acrecentaron su poder e influencia en sus respectivos territorios extractivos (Vila y Bebbington 2020), aunque ocurrieron después de la ofensiva empresarial numerosos episodios de protesta tanto comunitaria como sindical.

Un caso claro de rebaja de estándares se reflejó en el cambio del sistema de monitoreo y consulta previa. Este se encuentra actualmente limitado a reuniones virtuales, las mismas que afectaron negativamente a los pueblos andinos y amazónicos que no contaban con las facilidades tecnológicas de acceder a este sistema. Las decisiones del Estado reflejaron estar orientadas por una lógica de flexibilización normativa iniciada por los gremios empresariales y las grandes empresas iniciada el 2014 contra la “tramitología”. En general, la pandemia hizo que se acentuaran las disputas sobre aspectos claves para la gobernanza, siempre limitados a acciones de la gran empresa formal, indicando una tendencia a priorizar las grandes inversiones y la lógica empresarial-gubernamental-mediática del crecimiento primero por delante de todo (Monge, 2020, 8).

Una tendencia similar ocurrió en el sector petrolero, afectado fuertemente por la pandemia global en un inicio, pero luego (como la minería) capaz reiniciar operaciones en condiciones de manejo sanitario y contando con precios internacionales más ventajosos el 2020. Antes de la pandemia, la situación de los derrames y sus efectos contaminantes, así como la falta de respuesta adecuada de empresas privadas y la estatal (Petroperu, a cargo del Oleoducto Nor Peruano) era dramática. Entre el 2000 y el 2019 ocurrieron 474 derrames ambientales en lotes administrados por privadas y en el oleoducto, 64 % por corrosión u otras causas naturales y 35% por terceros no identificados en la mayoría de los casos (León y Zúñiga 2020).

Durante la pandemia y el periodo en cuestión dicha situación no mejoró. En realidad, parece lo contrario. Varios hechos indican que la gobernanza se complicó por esta y otras demandas, sin registrarse ni de parte del Estado ni de las empresas una mayor consideración para ir a una transición energética en el mediano plazo, más bien concentrándose en cuestiones que priorizan el corto plazo, punto sobre el cual volveremos más adelante.

En este subsector, las sugerencias para obtener subvenciones para los productores, y pagos suspendidos o retrasados de impuestos, fueron realizadas por la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH) (Monge 2020, 5-6). El sistema de compensación fue afectado, cayendo fuertemente la transferencia de regalías a las regiones (Viale 2020). En estas circunstancias excepcionales, la SPH pidió modificaciones al marco jurídico de regalías, para “eliminar barreras burocráticas y la reducción de los conflictos sociales” (citado por Viale 2020). La SHP renovó sus exigencias de aprobar una nueva ley de Hidrocarburos. Los procesos de monitoreo ambiental y consulta con los pueblos, principalmente, en la Amazonía, también fueron afectados por no poder participar en encuentros virtuales con la misma facilidad que las empresas privadas⁵⁷.

En julio del 2020, las principales organizaciones indígenas nacionales (AIDSESP, ONAMIAP, CCP, CNA y CONAP) y el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la

57 Conversación telefónica de Valeria Soldevilla con César Sarasara, líder Aguajun.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos manifestaron su rechazo a la propuesta de la ministra Alva para realizar las consultas previas de manera virtual⁵⁸.

Lo sucedido indica las dificultades de mantener la gobernanza en un contexto de pandemia debido a una lógica de decisiones de reactivar y destrabar que ha predominado como factor orientador de las políticas públicas del periodo, generalmente en consonancia con los planteamientos de los gremios empresariales privados. Por lo demás, las decisiones tomadas indican la persistencia del enfoque sectorialista del MINEM en materia energética.

A ello se añade la dificultad de ir hacia una visión transversal inspirada en la necesidad de un manejo ambiental integral y de impulso a la transición energética basada en usos de energías más limpias y renovables. La ausencia de planteamientos de los tomadores de decisiones en este periodo es un mensaje claro: que es mejor no tomar iniciativas, ni pensar en transiciones energéticas (León y Zuñiga 2020, 14). Así, se prefiere el silencio antes que una negativa explícita que desataría reclamos nacionales e internacionales. Las fuerzas que buscan una mejor gobernanza y una apuesta por la sostenibilidad que no puede ser retrasada por más tiempo responderían.

No obstante, durante la administración de Francisco Sagasti, el último presidente de este álgido periodo, hubo algunos cambios. Personalmente interesado como académico en los problemas globales climáticos, se rompió por un breve momento el molde a modo de despedida de un quinquenio claroscuro en materia de gobernanza minero-energética y falta de visión de futuro. Sagasti anunció en diciembre del 2020 que el país debía ser carbono neutral para el 2050 y que el cumplimiento de esta alta meta, difícil de cumplir, suponía contar con un Plan Integral de Cambio de la Matriz Energética. Asimismo, Sagasti agregó que el Perú se sumaba a los objetivos Cumbre de la ONU de Ambición Climática 2020, asumiendo una serie de compromisos⁵⁹. Mientras el presidente elevaba las metas y respondía a las propuestas de los actores internacionales, el MEF y el MINEM mantuvieron su mirada en el corto plazo, en la reactivación de la economía. Este caso refuerza la impresión que entre las élites del poder económicas y políticas, lo ambiental y la sostenibilidad se acepta en el plano del discurso pero difícilmente se traduce en hechos concretos cuando se les necesita.

Sagasti realizó el anuncio cuando le quedaban unos pocos meses en el cargo y en un momento en el que no podía desarrollar iniciativas políticas concretas para construir otra institucionalidad ambiental para el siglo XXI. Su iniciativa es saludable, pero es solo un compromiso⁶⁰. Este caso demuestra la variedad de posiciones y visiones en el Poder Ejecutivo que indican una capacidad de propuesta más avanzada en materia de alta gobernanza, por lo menos en el plano propositivo.

58 derechoshumanos.pe/2020/07/no-a-las-consultas-virtuales-van-contra-el-dialogo-intercultural-y-el-derecho-a-la-consulta-previa/ y derechosenemergencia.dhperu.org/index.php/2020/07/08/rechazan-propuesta-de-consulta-previa-virtual/

59 Ver artículo de Humberto Campodonico en Otra Mirada, en www.otramirada.pe/transición-energética-y-energ%C3%ADas-renovables-en-un-contexto-incierto

60 Conversación con Richard Adiana.

7. Corrupción y gobernanza

En el caso del sector gasífero y petrolero es importante considerar las investigaciones en curso sobre posibles casos de corrupción y conflicto de intereses, problemática poco tratada en los estudios de gobernanza. Cabe señalar que el Perú ocupaba el 2020 el puesto 101 de 180 países en el ranking de corrupción de Transparency International⁶¹, razón de más para considerar los casos del sector.

Asimismo, cabe remarcar que tanto la colusión como la corrupción corporativa son consideradas mecanismos importantes de captura, conceptualizados como “influencia indebida” en la medida que caen en zonas grises de la ley o son considerados por los fiscales, cuando hay testimonios y pruebas, ilegales.

Uno de los casos más saltantes, tiene que ver con la formación de un cartel de constructores de obras públicas conocido como el Club de la Construcción⁶². Este conglomerado fue capaz de penetrar el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por medio de *lobbies* y puertas giratorias durante décadas para adjudicarse obras aparentando concursos y pagando luego sobornos al ser favorecidos con obras de presupuestos sobredimensionados.

La Fiscalía del Perú, a partir del caso Lava Jato se dedicó a investigar casos de colusión y posibles sobornos. ¿Los favorecidos? La Constructora Norberto Odebrecht y su socia nacional, la constructora Graña y Montero, en el proyecto Gaseoducto Sur Andino, uno de los más costosos. Este caso está también relacionado con una demanda del ex empresario petrolero Bacilio Amorrortu. Este ha iniciado un arbitraje el 2020 en el Tribunal Internacional de Naciones Unidas contra la empresa Graña y Montero Petrolera, parte del grupo Graña y Montero, argumentando que fue favorecida por el Estado peruano (Perupetro) para obtener la licitación de los lotes III y IV de Talara⁶³.

Las investigaciones y las disputas judiciales sobre estos dos casos se intensificaron en el periodo bajo estudio, destacando las que involucraron a ministros del MEF y MINEM, y a la primera dama, Nadine Heredia, por realizar gestiones a favor de las empresas Odebrecht y Graña y Montero. La hipótesis de la Fiscalía es que esta organización habría recibido apoyo financiero de campaña bajo la mesa (no reportados y por lo tanto, pudiendo ser usados de modo discrecional), a cambio de favorecer a estas empresas en el caso de Talara y en el Gaseoducto Sur Peruano. La investigación ha causado la paralización de tan importante proyecto para la cadena del gas que se encuentra en

61 peru21.pe/politica/peru-ocupa-el-puesto-101-de-180-en-ranking-de-corrupcion-de-transparencia-internacional-noticia/

62 www.idl-reporteros.pe/como-empezo-el-cartel/

63 pca-cpa.org/en/cases/244/

la zona de Camisea en el Cusco, afectando severamente el empleo y a decenas de empresas proveedoras.

La siguiente declaración de Marcelo Odebrecht a los fiscales peruanos da cuenta de este uso de mecanismos de captura:

“(…) con toda certeza por la relación que hubo con todos los grandes candidatos a presidentes y presidentes del Perú, creo que hubo siempre algún pago no contabilizado o resarcimiento a otros que hicieron la donación”.

“Yo, la verdad, conocí a los presidentes Toledo, Alan García y Ollanta Humala... Todas las veces que yo iba buscaba estar con el Presidente. Estuve varias veces con los tres presidentes” (Durand 2018, 127).

Un informe del Instituto de Derechos Humanos y la Democracia de la PUCP ofrece el siguiente resumen del caso:

Según la tesis de la Fiscalía, durante el 2011 al 2016, se habría enquistado en el Poder Ejecutivo una organización criminal liderada por Ollanta Humala y Nadine Heredia, y que, con ayuda de funcionarios de Proinversión y otros, buscaron otorgar beneficios indebidos a la empresa Kuntur Transportadora en el proyecto “Gasoducto Andino del Sur” e ilícitamente adjudicar la buena pro al Consorcio “Gasoducto Sur peruano” (conformado por las empresas Odebrecht S.A, Enagás Internacional S.L.U y, posteriormente, Graña y Montero S.A.), en el proyecto “Gasoducto Sur Peruano. De esta manera, el expresidente Ollanta Humala, Nadine Heredia y otros funcionarios públicos vinculados a Proinversión habrían concertado ilícitamente con la empresa brasilera Odebrecht a fin de defraudar al Estado peruano en el marco de la licitación por este megaproyecto de infraestructura⁶⁴.

Entre los funcionarios investigados se encuentra Luis Miguel Castilla, ex ministro MEF, y Eleodoro Mayorga, extitular del MINEM. El caso ejemplifica una instancia de influencia indebida propia de una situación de captura del Estado, donde la relación privilegiada gobierno-inversionistas se ha tejido en base a presuntos sobornos. Este es un aspecto de la gobernanza que debe ser considerado dentro del panorama general de eventos que ocurren en el sector.

Finalmente, dos casos de conflicto de interés ocurrieron en el periodo. El primero tuvo que ver con el propio presidente Kuczynski, obligado a renunciar debido a declaraciones y pruebas obtenidas por el Congreso bajo dirección fujimorista. La evidencia indicaba un caso de “puerta giratoria” en la medida que, siendo ministro durante el gobierno de Toledo, apoyó a Odebrecht a la par que sus empresas firmaban y ejecutaban contratos de asesoría financiera con la misma empresa durante su paso por el Ministerio o al poco tiempo de abandonar el cargo (Durand 2019).

64 idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/caso-gasoducto-sur-peruano/

El otro caso tiene que ver con el MINEM, que, se conoció el 2020, involucró al entonces ministro Liu. CONASAC, su empresa, realizó consultorías con Odebrecht en momentos que fue asesor del MINEM en el periodo 2010-2014. Según el reporte de Mining Press, se solicitó que Liu sea incorporado al proceso de investigación de la decisión que dio origen a la licitación del gaseoducto⁶⁵. Estos dos casos indican un conflicto de intereses típico del fenómeno de puerta giratoria, un importante mecanismo de captura del Estado en el Perú.

65 miningpress.com/nota/327524/otro-caido-por-odebrecht-la-renuncia-de-liu-al-minem-las-bajas-de-vizcarra

8. 2021: elecciones críticas y propuestas de cambio de “las reglas del juego”

Las elecciones del 2021 se caracterizaron por un alto nivel de fragmentación en la primera vuelta, al presentarse más de 15 candidatos a la presidencia. Esta dispersión se reflejó en la composición del Congreso, donde ningún partido logró mayoría. Sin embargo, al predominar partidos de derecha y centro-derecha, se podía conformar un bloque anti gobierno que, de mantenerse unido, sería el grupo parlamentario gravitante.

Al ganar las elecciones en segunda vuelta, en un contexto de polarización izquierda-derecha forzado por el *ballotage*, el candidato radical Castillo, en alianza con la izquierda (Nuevo Perú, Frente Amplio) ganó con 50.3 % de los votos válidos, resultado cuestionado por una gran alianza conservadora, cuyos voceros, con apoyo de los grandes medios de comunicación, denunciaron un posible fraude. Por lo tanto, el clima político se caracterizó por ser de polarización dentro de la fragmentación⁶⁶. Este diagnóstico es importante. Obliga a los estudiosos de la gobernanza minero-energética a prestar mayor atención a una tensa y cambiante coyuntura política, a fijarse en las relaciones entre los tres poderes del Estado que afectan el clima donde opera la gobernanza.

En cuanto a la campaña de segunda vuelta, cabe resaltar que Castillo propuso introducir cambios importantes en la gobernanza minera, sobre todo en materia de un rol más proactivo del Estado. También prometió mayores impuestos al sector extractivo-exportador, apoyo a los derechos laborales y comunitarios y cambios en el manejo territorial. Debido a ello, como lo hizo notar la prensa, el tema de la gobernanza minero-energética, sobre todo en gas y minería, entró con fuerza en la agenda nacional, más que en otras elecciones (La República, abril 15, 2021).

Este cambio, ya expresado en las encuestas citadas, rompió (o pareció romper, al menos) la alianza, vigente desde 1990, entre la gran empresa y el Estado y apoyada por la derecha y la centro-derecha. Este viraje en el Ejecutivo indica ciertamente que las reglas del juego de la política económica neoliberal y sus principios (“primero el crecimiento”) están en cuestión y que, por lo menos parcialmente, pueden cambiar.

66 Este diagnóstico es importante. Obliga a los estudiosos de la gobernanza minero-energética a prestar mayor atención a una tensa y cambiante coyuntura política, a fijarse en las relaciones entre los tres poderes del Estado que afectan el clima donde opera la gobernanza.

Finalmente, aunque sea un objetivo más difícilmente realizable, el nuevo Gobierno plantea un cambio de la constitución fujimorista de 1993.

En este contexto, cabe analizar las propuestas del candidato ganador. Castillo se alía oficialmente con el partido Nuevo Perú en la segunda vuelta y juntos elaboran un documento denominado Plan Bicentenario, que representa el documento oficial más importante en materia de definiciones de política pública en tanto define objetivos y medidas. En este documento pierde peso el énfasis inicial de Castillo y su partido Perú Libre en las estatizaciones, propuesta que generó alarma en el poder empresarial minero (*El Montonero*, 2021). En el documento llamado Plan Bicentenario, preparado por Perú Libre y Juntos por el Perú, se detallan los siguientes objetivos y medidas que dan cuenta de posibles cambios.

TABLA 3. Plan Bicentenario de Pedro Castillo elaborado en alianza con Nuevo Perú

Área	Objetivos	Medidas propuestas
Economía	Relanzamiento del empleo y la economía popular	El Estado fortalecerá su rol regulador dentro de un enfoque de economía mixta. Se regulará más activamente a monopolios y oligopolios.
		Frenar la competencia desleal de importaciones que afectan a la industria nacional y al campesinado, en especial a confeccionistas, industria de calzado, ganaderos lecheros y otros.
		Crédito accesible para promover el agro y a las PYMES, a través del Banco de la Nación y Cajas Municipales con su amplia red en todo el país; además de Bancos, Cajas y Cooperativas de Ahorro y Crédito.
Agro	Inicio del proceso de segunda reforma agraria	Desarrollo rural agrario y participativo para la gestión de una agricultura con enfoque territorial y desde abajo; desde la participación movilizadora de las organizaciones territoriales y locales de los productores.
		Disminuir y reorientar la importación de alimentos, dando preferencia a la agricultura andina y orgánica. Impulsando la diversificación productiva del agro.
		Concertar con gobiernos regionales y municipalidades, revisar el acaparamiento y monopolio de tierras, promover la reserva de tierras para pequeña y mediana agricultura, y que un porcentaje se destine a la producción de panllevar.
		Organizar las decisiones del uso de las tierras desde los niveles locales de microcuencas. Hacia un Ordenamiento Territorial basado en el desarrollo local.

Área	Objetivos	Medidas propuestas
Minería	Aporte justo de empresas con sobreganancias	Nuevo impuesto a las sobre ganancias, producto de un Diálogo Nacional Descentralizado.
		Regalías en función a las ventas, como lo hacen Chile y Colombia.
		Renegociación de contratos de estabilidad tributaria con las grandes empresas.
Fiscal	Mejora de la presión tributaria	Aplicar la mejora de la administración tributaria para cobrar las deudas a los grandes deudores.
		Acabar con la elusión y evasión tributaria.
Hidrocarburos	Gas para todos	Relanzar la construcción del gasoducto sur peruano.
		Construir una Red Nacional de Gaseoductos. La masificación del gas debe ser una política de Estado.
Política	Reforma constitucional	Convocatoria a referéndum constituyente con gran diálogo nacional y popular.
		En la actual Constitución se debilitaron las garantías a los derechos laborales, borraron el derecho a la vivienda social y crearon un régimen privado de pensiones que compite deslealmente con el sistema público de seguridad social.

Elaboración propia, a partir de un documento de Armando Mendoza.

Otra referencia importante emana de las declaraciones del economista Pedro Francke, incorporado como asesor al equipo económico de Castillo luego de la alianza con Nuevo Perú. Estas dan una idea más precisa de los planteamientos que tienen para el sector minero-energético y de los planes de sostener otro pacto social. En una entrevista con el diario *La República* el 19 de junio, Francke declaró lo siguiente: “Desde nuestro punto de vista, la inversión minera tiene un aporte interesante de divisas y de impuestos, pero la distribución de la renta entre empresas y Estado es insuficiente a favor de este último. Y también hay problemas de contaminación ambiental y conflictos sociales. La idea es hacer un diálogo nacional descentralizado, un pacto social en torno a la minería...”⁶⁷.

Las declaraciones son un reconocimiento de la importancia capital que tiene para Castillo la gran minería en la economía nacional en un momento de recesión pandémica. El nuevo gobierno busca, en principio en base al diálogo, ir hacia nuevo pacto social, proponiendo un cambio radical de las reglas del juego comparado con el pasado.

En ese sentido, se puede decir que el 2021 los grandes inversionistas, considerados hasta esa elección como los actores captadores, mantienen su poder estructural. Pero también implica que tendrían que operar en un contexto de menor presencia (directa o indirecta al cambiar el patrón de nombramientos) e influencia política sobre un

67 larepublica.pe/elecciones/2021/06/19/elecciones-2021-pedro-francke-la-campana-de-terruqueo-economico-ha-generado-zozobra-pltc/

Ejecutivo cuya orientación coloca lo económico y lo social como igualmente prioritarios y el Estado debe recuperar soberanía y captar mayores recursos de las actividades extractivas. Asimismo, deben actuar prudentemente en el plano gremial, es decir, de la acción colectiva para abrir espacios de diálogo y negociación.

Estas propuestas y las posibilidades de ponerlas en práctica las determinaron 2 factores que marcaron la coyuntura. El primero fue el aumento del precio de los metales en el mercado internacional, que cambia las posibilidades de negociación empresa-Estado a favor del último (De Echave 2021, IIMP 2021). A ello se le suma la abrumadora victoria de Castillo en todas las principales regiones donde opera la gran minería en el país y, en particular, todas las regiones donde se encuentra el corredor minero del Sur donde sobrepasa el 90 % de apoyo electoral (Gestión, abril 14, 2021).

Sobre el primer punto destaca el pronunciamiento de IIMP, que informó entusiasmado sobre la mejora de precios, esperando que el futuro gobierno apoyara las inversiones.

En el 2021 y en los siguientes años, los productores mineros se mantendrán como líderes en exploración, mientras el oro, el cobre y el hierro tendrán un rendimiento mayor a medida que las economías se recuperan y la creciente demanda por vehículos eléctricos pondrá presión en la demanda de níquel, litio y cobalto. Por ello, tanto el sector minero, como el país en general, deberán estar preparados para obtener el mayor provecho de esta tendencia global de largo plazo (Gestión, junio 15, 2021).

El IIMG sostiene este punto de vista pro inversión en base a la siguiente tendencia de precios altos que ya se encuentra en claro curso ascendente desde el 2020.

La ONG Cooperacion observó en detalle el clima político polarizado en el Perú y la cambiante escena económica internacional hacia una nueva era energética. En tal sentido, comentó que los términos de intercambio constituyen el factor más importante para decidir la inversión, más que la elección de Castillo o los problemas sociales, que sacuden el *statu quo* e impacta las inversiones: “Que quede claro: con los actuales precios de los minerales, las inversiones en este sector se van a activar; van a seguir llegando a América Latina y a países como el Perú. Que ningún titular alarmista distorsione la realidad” (Cooperación 2021).

Sobre el segundo punto es importante tomar en cuenta las declaraciones del principal inversionista minero peruano, Roque Benavides (Cia. Minera Buenaventura), aliado estratégico de grandes multinacionales mineras en Yanacocha y Cerro Verde. Después de que Fujimori y sus aliados argumentaron un posible fraude, declaró: “Si me hubiesen preguntado a mí, yo no hubiera mencionado la palabra fraude. Creo que se puede pedir que se revisen las actas, las impugnaciones, pero de ahí a hablar de fraude creo que es un exceso. No lo comparto” (La República, 2021). Las declaraciones mostraban una prudencia donde predomina el interés del inversionista antes que una posición política en tanto el magnate minero es miembro de la Coordinadora Republicana, grupo coordinador de la oposición a Castillo.

Estas declaraciones indicaban que algunos líderes empresariales mineros tenían una postura más prudente frente a Castillo que el grupo anticomunista y la candidata rival Fujimori, quienes argumentaron sobre un posible fraude para impedir su nombramiento o dejar de reconocerlo como presidente. Las empresas multinacionales y sus gremios, mantuvieron silencio al respecto y apenas elegido Castillo la CONFIEP coincidió en defender la institucionalidad, al mismo tiempo que se oponía al cambio de la Constitución ofrecido por Castillo durante su campaña⁶⁸.

En suma, estas elecciones críticas pueden ser —si se conforma un Gobierno estable— el factor más importante de cambio de la gobernanza del sector minero-energético desde que se iniciara el impulso extractivista en 1990. Ello en la medida que se habría alterado (relativamente) la correlación de las fuerzas políticas, disminuyendo el poder político y discursivo de la vieja alianza gran empresa privada-fuerzas conservadoras que han estado en el poder desde esa fecha.

A pocos días de asumir la presidencia, más de 40 ONG y organizaciones de la sociedad civil popular, contando con el viento a favor de los cambios de opinión pública, la nueva realidad energética global hacia mejores energías, y los cambios políticos, plantearon al nuevo Gobierno tomar una serie de iniciativas para una reactivación con mejoras en la gobernanza y una superación de la concepción extractivista predominante hasta ese momento:

Planteamos a las nuevas autoridades del Ejecutivo y Legislativo impulsar una reactivación económica que vaya de la mano con una transición ecológica y limpia; para así cambiar el extractivismo contaminante por actividades económicas más sostenibles. Nuestro país tiene la oportunidad de promover el empleo y reactivar la economía de las familias peruanas sin profundizar un modelo de desarrollo que depreda la Naturaleza, transformando la economía del país para adaptarnos a los retos ambientales del siglo XXI (*La República*, julio 27, 2021).

El 2021, año del Bicentenario, ha abierto mayores oportunidades de cambio, aunque las urgencias del momento priman todavía sobre los planteamientos y reformas que se necesitan para articular las acciones del presente, todavía afectado por la pandemia, con un mejor sistema de gobernanza en el mediano plazo.

El día de su discurso inaugural, el presidente Castillo se presentó como un gobernante de todas las etnias, preocupado por los déficits de salud y educación, dispuesto a respetar la propiedad privada y los contratos. En simultáneo planteó un nuevo criterio de inversión para el sector minero-energético, distinto al establecido hace 30 años: la rentabilidad social. ¿Se está transitando hacia un nuevo realineamiento como el ocurrido en 1990?

Se abren así **tres posibles** escenarios de gobernanza marcados por la nueva situación política.

68 www.bnamericas.com/en/news/business-welcomes-perus-president-elect

En el primero, el Gobierno de Castillo se ordena y logra, sobre todo a través de acciones del Ejecutivo y diálogos con las organizaciones y movimientos sociales, priorizar una mejora del sistema de gobernanza que sea socialmente inclusiva y participativa, así como iniciativas de mayor captación de renta en gas y minería. Estas propuestas se pueden implementar mejor en nuevos proyectos minero-energéticos. En paralelo, el Ejecutivo enfatiza el mayor cobro de rentas minero-energéticas y la masificación del gas en el caso de las empresas instaladas. El riesgo en este escenario es que el nuevo Gobierno, que afirma representar a las poblaciones indígenas de zonas rurales y provincianas, además de los sindicatos, vaya a generar expectativas de cambios que no se puedan cumplir.

En el segundo escenario, el Gobierno, confrontado permanentemente con un Congreso dirigido por fuerzas de oposición, no logra consolidarse, lo que le impide avanzar ordenadamente sus planteamientos de mejoras sociales y tributarias del sistema de gobernanza. Se desarrolla de ese modo un escenario de parálisis decisional en la medida en que tendría que tomar acciones desde el Ejecutivo.

Por último, tenemos el caso en el que el Gobierno cae por acción del Congreso y se inicia otro tipo de gestión presidencial ligada al Legislativo que cambia la agenda del presidente Castillo; una que insiste en priorizar las inversiones y el crecimiento, manteniendo como objetivo secundario las mejoras inclusivas de gobernanza, el mayor cuidado ambiental y la transición energética. En estas condiciones se puede reproducir la captura corporativa del Estado, aunque operando en un álgido, profundamente polarizado clima político.

9. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

1. A partir del estudio realizado se puede concluir que la gobernanza es, en todo sentido, una problemática, (un problema de muchas aristas y múltiples actores) no resuelto aunque con espacios para mejora. Proponemos que es posible entenderlo mejor con un enfoque amplio y crítico, que considere tanto las dinámicas del poder como a los distintos actores en sus respectivas tramas de relaciones. Estas tramas se enlazan a nivel local y nacional y en ellas se puede confrontar, acordar y resolver problemas específicos en distintos campos de la gobernanza: social, cultural, ambiental, laboral, fiscal, económico.
2. En este trabajo hemos analizado esta problemática complementando el enfoque de gobernanza con el de captura del Estado, que nos indica el tipo de asimetrías existentes y los mecanismos de influencia excesiva (legal) y/o indebida (colusión) que las élites económicas instrumentan para acceder con ventaja al Estado, en particular, a la toma de decisiones que marca o enmarca a la gobernanza del sector minero-energético.
3. Los arreglos dominantes que orientan las instituciones de la gobernanza se organizan en determinados periodos de acuerdo a una correlación de poder que se centra favorablemente en ciertos actores que cuentan con mayores recursos materiales y organizativos así como mayor acceso y mejores niveles de influencia. Si bien el informe de eventos y tendencias que se estudian se limita a un periodo corto, marcado en el Perú por la pandemia COVID-19, la recesión económica y la crisis política, debemos puntualizar que los actores vienen operando en un realineamiento que empezó en el Perú en 1990, y que a nivel global atraviesa por un periodo de cambio tecnológico y nueva matriz energética.
4. Lo dicho es particularmente importante para entender las decisiones tomadas y los cambios ocurridos. Constatamos la existencia de tensiones (y hasta conflictos abiertos) entre distintos actores que tienden a predominar sobre el diálogo o la convergencia, al menos en apariencia.
5. En este contexto encontramos por un lado que las élites (más allá de sus diferencias internas y matices) intentan mantener el statu quo de la gobernanza minero-energética o incluso lograr reversiones regulatorias y consultivas (aunque aceptando, al menos declarativamente, nuevas ideas y cambios normativos) lo

hacen buscando que no altere o desequilibre la situación de poder. En realidad, son más propensos a ceder ante las iniciativas de las fuerzas internacionales que las nacionales y si, al mismo tiempo, se activa la sociedad civil profesional y social.

En contraposición, del lado de la sociedad civil, de comunidades epistémicas y de organismos internacionales, se intentan cambios incrementales o totales. En ese sentido, son más renuentes que proponentes en materia de mejoras de la gobernanza que empoderen a la sociedad civil y le den un rol más proactivo y regulatorio al Estado. Si bien no se descarta que las élites busquen cambios en ciertos campos de la gobernanza, se evidencian actitudes que van desde la renuencia o la oposición hasta la poca predisposición a aceptar propuestas de una mejor gobernanza minero-energética. Especialmente si estas limitan sus márgenes de maniobra, afectan el crecimiento, retrasan las inversiones cuando son regulados o se reducen los márgenes de ganancia. Frente a ello se opta por la auto regulación sosteniendo que es suficiente su rol como “creadores de riqueza”, que privilegia como política de Estado la promoción de las grandes inversiones extractivas minero-energéticas.

6. Una constatación importante es que el país intenta transitar en la coyuntura del 2021 hacia otra gobernanza como consecuencia de cambios en la opinión pública y las orientaciones de una mayoría de votantes en las elecciones del 2021. Lo que tienen en común sus votantes es el cuestionamiento de la manera en la que las élites económicas y políticas han tomado decisiones, han captado recursos limitados y generado una serie de parámetros del sistema de gobernanza minero-energética. Estos cambios ocurren en un contexto de polarización entre la izquierda y la derecha que genera una suerte de empate que, asimismo, puede dar lugar a una parálisis en la toma de decisiones al primar la confrontación política o medidas de Gobierno que generen fuerte rechazo entre los inversionistas.
7. Por primera vez desde 1990 asume el poder un Gobierno que se propone, bajo otras concepciones, introducir fuertes modificaciones sobre la base de un intento de romper la relación predominante entre las élites económicas y el Estado. De este modo, busca construir un vínculo distinto que, al menos en teoría, se plantea como una relación pueblo-Estado.

Se trata de un Gobierno con bases provincianas antes que capitalinas y con un perfil social, educativo y profesional popular, ambos sectores políticos que no han estado presente en las salas del poder (los ministerios, las embajadas, los directorios) como para decidir la orientación del país. Apenas llegó al Gobierno, Castillo rompió con el patrón de nombramientos en el MEF y el MINEM, nombrando en su primer gabinete a ministros críticos del modelo económico y con otro perfil ocupacional del predominante hasta el 2021 detectado en este informe.

8. Sin embargo, a pesar de ello, no debemos perder de vista que el poder económico (estructural) se mantiene en manos de las grandes empresas privadas y en los grandes medios de comunicación. En los primeros meses del nuevo gobierno se ha generado una fuerte salida de capitales así como una inestabilidad cambiaria.

A esta alianza se suman las fuerzas conservadoras y algunas de centro, que tienen mayoría en el parlamento elegido el 2021. Pero su reputación y su poder discursivo se ha erosionado, al mismo tiempo que puede verse limitada la efectividad de sus instrumentos de influencia política, como el *lobby* o la puerta giratoria, muy fuerte tradicionalmente a nivel de ministros.

9. Esta situación de cambios en las percepciones y la política han estado influidos fuertemente por dos factores. El primero es la crisis política, que empieza el 2016 y se prolonga hasta el 2020, que es cuando entra en escena el segundo factor: la pandemia que estalla en marzo y causa una recesión durante el cambio de Gobierno y en los meses que siguen. Todo ello conforma un escenario de crisis compleja que agranda la brecha social, genera mayor descontento con el Estado y las élites sociales y económicas capitalinas, que luego se manifiestan en la elección crítica del 2021.
10. Hemos analizado la crisis política que se inicia primero como una lucha por el poder entre las élites políticas, desde que se conocieron los resultados electorales del 2016 y dieron lugar a un gobierno dividido entre dos derechas con un Ejecutivo y un Legislativo permanentemente enfrentados. Estos choques no impidieron la toma de decisiones que impactó la gobernanza minero-energética, pues las fuerzas en pugna fueron financiadas generosamente por las élites económicas y ambas corrientes pugnando por el poder coincidían en su apoyo al modelo económico extractivista. Pero introdujeron un elemento de incertidumbre que no existía en periodos anteriores.

De 1990 al 2016 la principal forma de toma de decisiones, en situaciones donde el partido de Gobierno tenía mayoría en el Congreso, fue el “decretismo económico”, donde el Congreso autorizaba al Ejecutivo a legislar y luego refrendaba sin mayor discusión los cambios. A partir del 2016 dicho estilo, que favoreció a las élites económicas por el tipo de relación privilegiada y de decisiones discrecionales y rápidas que tuvieron con el Estado, no desapareció. Sin embargo, la situación se complicó debido a que el país tuvo en un solo periodo quinquenal cuatro presidentes, ocho ministros en el MEF y diez en el MINEM.

11. Al ritmo de esta crisis, y debido a que el Congreso comenzó a tomar un rol más proactivo, la nueva situación política obligó a las élites económicas a esforzarse en hacer más *lobby* en el Congreso. Al mismo tiempo, mantuvieron su influencia en el Ejecutivo para, según las circunstancias, beneficiarse de normas que salieron por decreto, o vetar aquellas que venían del Congreso y que vieron como problema o amenaza. Las élites económicas, asimismo, mantuvieron su ventaja mediática. No obstante, la influencia de estos dos grandes aliados privados en marcar la agenda política y apoyar el régimen establecido de los grandes inversionistas para manejar los recursos naturales, fue debilitándose, aunque no al punto de perder relevancia.
12. El trabajo ha dado cuenta, en el mayor detalle posible, aunque con las limitaciones de tiempo y recursos propias del caso, la mecánica de la toma de decisiones en este álgido contexto. Esta mecánica es importante para comprender el sistema

de gobernanza, pues es allí donde los distintos actores –particularmente los no directamente incluidos o aceptados en las salas del poder– deberían entender su dinámica para poder actuar de modo más efectivo y adecuando sus tácticas a los distintos contextos institucionales y abriendo más los espacios de discusión y propuesta.

13. En el caso del Legislativo, hemos analizado primero la Ley Marco de Cambio Climático por ser una norma importante del quinquenio. Esta ley destaca por el consenso logrado, pero es una golondrina que no hace un verano. Gozó de mejores condiciones de ser aprobada el 2018 por no ser amenazante en lo inmediato al *statu quo* y por la influencia de las fuerzas internacionales y sus aliados nacionales a favor de una mejor gobernanza climática que el país necesitaba demostrar. También por la alerta generada por un nuevo episodio destructivo del fenómeno de El Niño Costero, que afectó al país una vez más. El análisis de otras importantes decisiones tuvo más bien un efecto contrario, se notó más disenso y menos posibilidad de acuerdos, pugnas más abiertas y acentuadas, notándose (visibilizándose, lo que es importante) las diferencias de posición y efectividad entre los dos actores centrales de la toma de decisiones y de la gobernanza del sector: las grandes empresas privadas y sus aliados y las organizaciones profesionales y sociales de la sociedad civil.
14. El caso de la no ratificación del Acuerdo de Escazú y el rechazo al Pleno de los Pueblos y Ambiente por parte del Congreso tiene aspectos comunes reveladores de la correlación de fuerzas existentes. Pero también de la formación de importantes *policy coalitions*, de alianzas amplias a favor o en contra de un proyecto legislativo que moviliza a múltiples actores y los agrupa en bandos distintos. Este juego de poder de mayor nivel indica la maduración de los actores, aunque no cambia la correlación de fuerzas. En el caso de Escazú, predominó una amplia coalición que incluía los principales gremios de grandes empresas y la “familia minera” profesional, a la que se sumó el apoyo mediático y de partidos conservadores a nivel de Comité, lo que hizo que el proyecto de ley quede estancado.

La lección es que, para impulsar un proyecto adelante, la estrategia consiste en fijarse primero a qué comité parlamentario va y cuál es su correlación interna. En el caso del Pleno de Pueblos y Ambiente se formó una vasta coalición de organizaciones de la sociedad civil profesional y social, que tuvo el apoyo, pero no los votos suficientes como para ser aprobada. Aquí no hubo correlación favorable en el pleno del Congreso.

15. El Análisis de Redes (SNA) complementa esta visión del Congreso y da cuenta de otras dimensiones de la mecánica parlamentaria. Nos indica, con un alto grado de precisión, más allá de las votaciones a favor o en contra, quiénes presentan proyectos y qué adhesiones se logran en cada bancada sobre cuestiones de gobernanza minero-energética y ambiental y si coordinan o no con otras bancadas. La conclusión es clara: dentro de cada agrupación política hay parlamentarios más dedicados al tema, que presentan con persistencia diversos proyectos que luego, si se aprueban a nivel de comisión, se pueden fusionar o votar en bloque. Nos dice también que los proyectos de ley minero-energéticos y ambientales son de gran

interés partidario, a pesar de que muchos no llegan a ser aprobados. La cuestión, entonces, es hacerlos viables.

16. En el caso del Ejecutivo, el trabajo primero indaga sobre un aspecto hasta ahora no investigado sistemáticamente sobre la toma de decisiones: quiénes son los ministros de los puestos de gabinete donde se decide principalmente la gobernanza minero-energética de este, tradicionalmente, gran poder del Estado. El estudio de las trayectorias de los ministros del MEF y el MINEM nos muestra un perfil de élite educada en las mejores universidades de la capital, y en un significativo número de casos en el exterior, que tiende mayormente a rotar en puestos importantes del sector público (nacional y supra nacional) y privado (corporaciones e intermediarios corporativos). Esta composición no se corresponde con la estructura social del país, siendo expresión clara de su falta de oportunidades y de la desigualdad de acceso político entre los principales actores de la gobernanza minero-energética.

En el caso del MINEM ocurre el mismo patrón de nombramientos, con la particularidad que la gran mayoría de los ministros pertenece a la “familia minera”, a través de la cual las élites económicas logran un acceso privilegiado y exclusivo a esta instancia clave de la toma de decisiones en el Ejecutivo. El caso de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, creada por la PCM, que preparó el más importante diagnóstico sobre el sector, es indicativo en tanto revela la predominancia no solo de élites capitalinas de alto nivel académico y profesional, sino al mismo tiempo de tener una mayoría proveniente de consultoras privadas de alto nivel. Opera en una correlación favorable para las élites minero-energéticas.

El análisis de contenido del informe final de la referida Comisión indica la vigencia de una narrativa pro minería privada y un diagnóstico que, básicamente, concentra los problemas en el Estado como “obstaculizador” de la inversión privada. Bajo este esquema, la gran empresa privada nacional y extranjera es vista como motor principal del crecimiento y generadora de la riqueza, lo cual no se corresponde con las percepciones de las mayorías nacionales encuestadas.

Sin embargo, no deja de recoger preocupaciones de gobernanza ambiental y proponer “consulta temprana” en las concesiones; el termino es vago, pero señala una línea de acción que requiere precisiones.

17. Dado este patrón de nombramientos, y la existencia de un discurso oficial de Perú, País Minero cuya prioridad es el crecimiento y que admite la necesidad de una mejor gobernanza, pero la atribuye sobre todo a fallas institucionales del Estado, no sorprenden algunas de las decisiones de destrabe que se han tomado en el periodo sobre el sector. Ni tampoco la manera como han actuado durante la pandemia. Es importante defender la buena regulación, aquella que mejora la gobernanza, así como valorar más al funcionario público que defiende el interés común. Es un aliado importante que muchas veces se ignora.
18. Una de las decisiones más sorprendentes del periodo fueron los decretos que otorgaron concesiones para explorar petróleo en el zócalo continental. Fueron

negociados en secreto por año y medio y fueron aprobados el último día de la presidencia de PPK. Este tipo de decisiones son reveladoras en tanto nos indican el *modus operandi* de las élites del poder, y su falta de transparencia. Especialmente por no alimentarse de un necesario debate público e ignorar o dejar de tomar en cuenta las opiniones de organizaciones de la sociedad civil, sea empresarial, popular o profesional que buscan una mejor gobernanza.

19. El caso es también revelador de la brecha existente entre el discurso corporativo (a favor de principios éticos y la sostenibilidad) y la realidad, además de la ausencia de evaluaciones independientes de sus actividades de responsabilidad socioambiental. Lo más importante de las acciones de responsabilidad social son las prácticas concretas y los impactos.
20. El caso del Nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado mediante decreto por el Ejecutivo en tiempo récord en agosto del 2020 –en menos de un mes desde que el tema entró en la agenda nacional gracias a una campaña mediática centrada en las demandas empresariales– es también indicativo de este tipo de decisión decretista. Una que privilegia el punto de vista del inversionista con conexiones y descuida el rol regulador del Estado y el sentido de defensa del interés público. Vemos, de esta manera, a un Estado que no se defiende a sí mismo.
21. En cuanto a la pandemia, es conveniente recalcar que fue una crisis súbita, fuerte, de duración inesperada y de dramático efecto en el Perú. Puso a prueba el sistema de gobernanza al generar el dilema de seguir operando a pesar del riesgo de contagio, que pudo reducirse solo siguiendo estrictos protocolos sanitarios. Aunque en este caso el Ejecutivo intentó primero apoyar protocolos estrictos, terminó cediendo rápidamente a las demandas empresariales para continuar operando. Algunas grandes empresas mineras, las chinas por ejemplo, no cesaron de producir. La pandemia, y la manera como se aplicaron los protocolos sanitarios, moldeados por las presiones empresariales de “la producción no puede parar”, generó conflictos y problemas diversos, entre los cuales destacan las limitaciones a los monitoreos y la consulta previa. Las empresas y el Estado optaron por la consulta virtual, a pesar de la existencia de una brecha digital que dificultaba la conexión con pueblos indígenas.

Los problemas laborales –aspecto poco discutido en las conversaciones sobre gobernanza– fueron causados por las medidas gerenciales de suspensión de empleo, el cese de contratos y también por los contagios masivos de trabajadores, lo que generó demandas laborales de mejor cuidado de la salud. Es importante remarcar que aquí entró a la escena otro *stakeholder*: los sindicatos. En general, los casos analizados en el sector minero y petrolero muestran una lógica de carrera hacia el fondo que son propias de una captura del Estado.

22. El tema más amplio de desarrollar una estrategia nacional para un manejo ambiental y una transición energética brilló por su ausencia a nivel de las élites del Estado en el periodo analizado. Si bien el presidente Sagasti pudo, al final de su corto mandato, referirse a la necesidad de elaborar un Plan Integral de Cambio de

la Matriz Energética, su propuesta no tuvo eco. Esta falta de respuesta indica que las élites del poder, las ubicadas en la alta burocracia y en la alta gerencia de las grandes empresas, no lo consideran prioritario. Cabe identificar otra tendencia: las fuerzas internacionales propulsoras del cambio logran del gobierno peruano y sus empresas acuerdos sobre todo en el plano declarativo o de tipo voluntario más que en el aplicativo y obligatorio.

- 23.** El problema de la corrupción y los conflictos de intereses son aspectos poco tratados como problemática de la gobernanza. Se han identificado casos importantes de litigios por colusión y corrupción en el Estado para favorecer a empresas petroleras (caso de G y M Petrolera y la adjudicación de lotes en Talara), que se encuentran litigando en un tribunal internacional de arbitraje de París. A ello se suma el caso del favorecimiento a Odebrecht y el grupo Graña y Montero en el caso del Oleoducto Sur peruano de gas. En ambos escenarios, ministros (MEF y MINEM) y autoridades del más alto nivel del Gobierno de Humala se encuentran investigados por la fiscalía.
- 24.** Encontramos algunos casos importantes de conflicto de intereses rara vez analizados. Primero, el caso ministro Liu (MINEM), vinculado a Odebrecht en el momento que asesoraba al Estado, e investigado por haber favorecido a su propia empresa consultora siendo ministro. Segundo, el caso del presidente Kuczynski, quien se vio forzado a renunciar el 2019. La renuncia ocurrió luego de investigaciones del Congreso y la fiscalía sobre contratos de asesoría financiera realizados por él para Odebrecht en obras que cuando fue ministro contribuyó a aprobar. Estos casos son típicos del uso de la puerta giratoria como uno de los principales instrumentos de la captura del Estado que le dan ventaja a las élites influyentes.
- 25.** Finalmente, otro evento de capital importancia analizado en el periodo fue la elección crítica del 2021 que debe ser considerada como factor que afecta la gobernanza. Este evento tendrá mayor impacto todavía si el Gobierno de Castillo logra establecer un nuevo arreglo institucional basado en la relación Estado-pueblo que sustituya al anterior basado en la relación Estado-grandes inversionistas. Si bien no queda claro si los nuevos gobernantes podrán negociar o imponerse al Congreso o a los grandes inversionistas, con miras a lograr cambios sustantivos en varios aspectos de la gobernanza minero-energética, es importante mencionar el uso del concepto de “rentabilidad social” que se quiere aplicar en el caso de las industrias minero-extractivas. Hay dos decisiones del Gobierno en sus inicios que señalan un cambio. El premier viajó personalmente a Las Bambas y logró un plazo de 60 días para resolver el conflicto, lo que supone dialogar y negociar con una empresa china y con la Embajada del país, en la medida que se trata de una empresa estatal. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores prometió insistir en la ratificación del Acuerdo de Escazú. Han cambiado las narrativas y las intenciones, pero aún queda por ver cómo y cuándo cambiarán las normas y las prácticas y qué efectos tendrá el nuevo Gobierno en las instituciones si logra estabilizarse.

Recomendaciones

1. Dada la relación privilegiada existente por tres décadas entre el empresariado y el Estado, que se corresponde con el realineamiento político y de modelo económico vigente desde 1990, **la gran empresa y sus gremios minero-energéticos, así como sus organizaciones cúpula (CONFIEP) han demostrado ser más proactivos que reactivos** en materia de decisiones claves para la gobernanza nacional. En algunos campos han tomado iniciativas y logrado revertir capacidades regulatorias. Esta posición está en fuerte contraste con la tomada por **las diversas organizaciones de la sociedad civil nacional han sido más reactivas que proactivas, sobre todo en lo que se refiere a derechos y propuestas puntuales mas no tanto en propuestas que vean el sistema de gobernanza en su conjunto en materia de sistema de concesiones y todos los puntos de la cadena productiva**. Las fuerzas internacionales siempre han sido proactivas, moderadas, generadoras de espacios de diálogo y discusión más que de respuesta rápida, destacando por ser *rule makers*. Cuando la sociedad civil, que se encuentra en primera línea del frente en materia de mejor gobernanza, ha mostrado ser proactiva, los casos indican que no lograron conseguir lo buscado o a moderar lo decidido una vez adoptado. Bajo estas condiciones, se requiere al menos **equilibrar la relación mercado-Estado** que ha estado afectada por la desigualdad de acceso político al Estado. El cambio de Gobierno –y de criterio de nombramientos ocurrido el 2021– podría avanzar hacia este equilibrio si logra estabilizar y cumplir con su programa. Dicha tendencia **dependerá del desarrollo de la capacidad de presión (propuesta o protesta) de todos los actores para dialogar con las nuevas autoridades del Ejecutivo y el Legislativo**, tarea urgente a partir de la conformación del Gobierno de Castillo.
2. **En el nuevo contexto político que se abre el 2021, la asimetría de poder** a nivel nacional y local/regional, sin embargo, **no ha variado en lo económico**. Este factor **será ahora un reto mayor para las grandes empresas minero-energéticas** por los cambios políticos y perceptivos ocurridos, para decidir cómo se apoya en sus vastos recursos en un contexto de cambio de relaciones con el Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, se recomienda **seguir de cerca cómo se usa este poder a partir del 2021 y cómo el Gobierno –nacional, regional y local– lo puede contrapesar**.
3. Si bien esta asimetría obliga o persuade a las grandes empresas a dialogar y negociar en el plano local, no se nota la misma tendencia a nivel nacional. Se deben **realizar esfuerzos para que este desencuentro o distanciamiento pueda ser superado mediante diálogos nacionales abiertos entre los principales stakeholders** organizados en gremios o individualmente (con empresas). El resultado de las elecciones del 2021 puede abrir una oportunidad a diálogos que antes no se han dado debido a que las élites del poder se sintieron apoyadas por el Estado.
4. Es de fundamental importancia entender si a partir de julio del 2021 se ha moderado o se puede superar la situación de captura del Estado, incluso no dejar de considerar una “recaptura”, que es también posible. Por lo tanto, se deben identificar **los mecanismos de influencia excesiva** e indebida movilizados en la

toma de decisiones, particularmente el **lobby y la puerta giratoria**, estimando la manera cómo se ejerce y los efectos. Aparte de un mayor seguimiento del patrón de nombramientos para identificar casos de puerta giratoria se debe **avanzar en legislar en materia de conflicto de intereses y registro de lobbies**, áreas donde el Perú tiene atraso regulatorio comparado a otros países de la región de similar nivel de desarrollo.

5. Dada la importancia central que tiene el sector privado en la adquisición de concesiones territoriales para explorar y extraer recursos, es importante realizar un análisis diferenciado en el aporte tributario para identificar aquellas **empresas, gremios y líderes empresariales más proponentes y mejor dispuestos al diálogo (SNMPE, SHC, CONFIEP)**, que aquellos más renuentes. Asimismo, es preciso centrarse en los discursos empresariales que deben hacerse realidad en la práctica como parte de una fiscalización amigable que cierre la brecha entre narrativas y prácticas en materia de acciones y responsabilidad social y ambiental. Es necesario que el sector privado considere también la responsabilidad fiscal como parte de su ideario corporativo. En suma, tener un mejor **diagnóstico de las iniciativas y discursos empresariales en materia de gobernanza**.
6. Se debe exigir **mayor transparencia a los actores que tienden a actuar en las sombras y tener en paralelo un mejor estado de alerta temprana** cuando ocurren iniciativas no deliberadas y si es que tienden a desmejorar la gobernanza o no. De ese modo es posible **entender mejor y contrarrestar con mayor efectividad** estos instrumentos de captura económica del Estado. La **tarea de visibilización de la gran empresa privada (o de aquellas que recurren a estos mecanismos con más frecuencia) es central para las campañas y la coordinación sociedad civil-prensa independiente**. Esta visibilización debe considerar también a los principales actores de la minería informal y delictiva, más propensas a usar la influencia indebida y que están fuera del sistema de gobernanza, de los cuales un sector podría ser formalizado e integrado.
7. La relación entre las grandes empresas privadas en relación con el Estado tal vez ha variado, especialmente al entrar fuerzas políticas post-neoliberales al Gobierno y por el nuevo tipo de alianza que se plantea entre pueblo y Estado. Pero las corporaciones minero-energéticas mantienen **sus ventajas su capacidad de emitir mensajes y de contar con soportes mediáticos y jurídicos**. Dados los cambios de contexto, este **es un buen momento para ver cómo despliegan sus campañas y qué narrativa usan en un nuevo periodo político más delicado y si ello abre o cierra espacios de diálogo**.
8. La **dimensión discursiva de todos los actores debe ser analizada**. El informe de López y Zúñiga sobre el petróleo es un importante avance al respecto, aunque **se requiere un entendimiento específico de estas narrativas en todo el sector porque guían y justifican el accionar de los actores**. Un análisis comprehensivo de narrativas ayudara a **participar en el intercambio de las ideas que guían las propuestas y las protestas, así como el desarrollo de campañas de la sociedad civil**.

9. En esta nueva situación política de cambio de la relación gran empresa-Estado no dejarán de aparecer conflictos sociales. En realidad, los grupos sociales agraviados o demandantes tienen **ahora mayores incentivos** para realizar reclamos en el caso de demandas no resueltas, donde las comunidades y organizaciones pueden exigir el cumplimiento de promesas electorales. Al mismo tiempo, el Gobierno puede generar y organizar un “poder popular” para establecer una correa de transmisión que puede servir para institucionalizar demandas y evitar un desborde.

Aun así, puede generarse una situación de **sobredemanda de cambio** (*demand overload*), o surgir conflictos de nuevo tipo por la posible decepción que genere una **falta de cumplimiento** o avance de las mismas. **Las demandas y los conflictos sociales deben ser seguidos de cerca** a partir del 28 de julio del 2021 para entender **cómo los cambios ocurridos a nivel político y de opinión pública alteran la lógica y las expectativas de los actores, en particular los de la sociedad civil.**

10. Gran parte de los problemas de la gobernanza socioambiental en el sector minero-energético dependen del **ciclo de concesiones territoriales y marítimas y su base jurídica y política existente**. Hasta ahora este proceso indica que el Estado ha tendido a darle ventaja a las élites económicas en decisiones que después impactan a las poblaciones de los territorios extractivos. Este **ciclo debe estudiarse en detalle** para ver cuándo y cómo se deben insertar los diálogos y las consultas y qué aspectos (trámites) deben ser considerados indispensables para una mejor gobernanza sujeta a y regulación del Estado. La empresa cuenta con un diagnóstico, la sociedad civil debe construir el suyo.
11. El actor empresarial privado y formal, particularmente el grande, ha sido o sigue siendo tratado de manera especial por numerosos actores nacionales e internacionales por ser uno de los principales inversionistas. En tal sentido, 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 dado el cambio de Gobierno y la correlación electoral en el sur minero y la sierra. Por ello **es importante poner el foco tanto en su acción individual como colectiva** para ver si se evidencian cambios.
12. **Ampliar el conocimiento de los actores** en el sector minero-energético es vital. Especialmente porque los estudios se basan en los casos más significativos de conflicto o inversión, con lo que se pierde de vista esta mirada. O, dicho de otro modo, concentrarse en los árboles no deja ver lo que pasa en el bosque. En ese sentido, es recomendable **generar la capacidad colectiva en la sociedad civil, para que desarrolle alianzas estratégicas y opere en base a un diagnóstico** más completo.

El estudio de Crabtree *et al.* (2020) es un modelo a seguir de cómo construir un diagnóstico “de abajo”, caso por caso, que puede ampliarse y ser aplicable a otros centros extractivos de importancia. Una posible vía de acción es **realizar un diagnóstico sistematizado y actualizable a dos niveles:** a) grandes centros extractivos del sector, que son reducidos en número y donde se deben definir las

variables de selección; b) los medianos, a partir de una muestra de empresas. El universo de empresas para hacer una muestra del resto es posible en la medida que se trata de uno relativamente reducido: 317 mineras, 13 de gas y 76 de petróleo (extractivas, refinerías, servicios) de acuerdo a datos del *Perú Top 10,000 Companies* del 2020.

13. Dado que los actores principales (empresariado y sociedad civil) forman ahora **coaliciones amplias de política pública** con resultados distintos en el periodo en cuestión, es recomendable **analizar comparativamente la mejor forma de construir estas** coaliciones. Puntualmente, en el caso de la sociedad civil, hace falta estimar 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 ahí, se podrá **diseñar campañas educativas y deliberativas convergentes**.
14. Prestar atención a las acciones del Congreso es fundamental para entender el presente y futuro de la gobernanza. Se ha convertido en un poder del Estado que reclama un rol más proactivo, continuando el escenario de activismo parlamentario, siendo al mismo tiempo un reflejo de la correlación política de fuerzas y las divisiones de los partidos. Su accionar ahora es menos predecible.

Otro elemento a considerar es que se trata de una nueva hornada de congresistas que deben acumular experiencia. Por estas razones, **es necesario lograr un mejor entendimiento y realizar un cercano seguimiento a los líderes y partidos más interesados en legislar sobre las principales normas que definen el futuro de la gobernanza del sector, de la cuestión ambiental y de cambio energético. Solo sobre la base de ese conocimiento se podrá diseñar estrategias efectivas de presión para ir hacia una mejor gobernanza nacional.**

15. Luego de un balance del estado de la cuestión, se considera necesario **ampliar la noción de gobernanza y cubrir “zonas ciegas”**, donde destacan tres: las de orden laboral basadas en la relación capital-trabajo; los casos de corrupción empresa-Estado; y la manera como las mineras informales y delictivas establecen relaciones con la comunidad y con las autoridades locales, regionales y nacionales.
16. Uno de los campos de la gobernanza económica que ahora cobra particular importancia es el **fiscal**, o la contribución de las extractivas al Estado. Así, gracias a una mejora actual con perspectiva de mediano plazo de los términos de intercambio, se abre la posibilidad de aumentar las contribuciones al Estado. **La participación de la sociedad civil en el debate público de este campo es vital para el futuro contributivo del sector, lo que debe complementarse con propuestas de mejora del sistema de compensación**, que también adolece de limitaciones que generan “envidia” entre las comunidades y territorios menos o no compensados.
17. Dado que estas tareas demandan recursos y altos conocimientos, así como manejo de data, una vez fijada una agenda de investigación debe diseñarse en paralelo una **alianza de organizaciones de la sociedad civil. Dicha coalición debe incluir,**

especialmente, al periodismo independiente 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.

18. Otra importante campaña consiste en desarrollar iniciativas para que los distintos actores **relacionen las inversiones y sus regímenes promocionales – particularmente las nuevas grandes inversiones en petróleo, gas y minería– con la transición energética global en curso.** Esta transición es visible a nivel global pero no entra todavía en la agenda nacional, cada vez más marcada por el corto plazo, algo típico de tiempos de crisis. Urge **una campaña de sensibilización sobre estos cambios globales y la manera en la que el país cumple o puede cumplir un rol positivo en este proceso.**

19. En suma, dos macroiniciativas a nivel nacional son necesarias para poder transitar de manera más ordenada y rápida hacia un mejor sistema de gobernanza minero-energética. Una gobernanza impulsada por la sociedad civil social y profesional en este periodo. La idea es 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 el continental, nacional y local así como seguir las propuestas específicas.

La primera iniciativa macro consiste en **elevar el nivel de conocimientos del sistema** en aspectos cruciales que exigen información sistematizada. Un ejemplo es el sistema de concesiones, que debería ser visto como un diagrama de flujos, donde hay que especificar en qué momento y cómo debe intervenir la sociedad civil y así identificar los problemas y oportunidades. Otro mapa debe partir del proceso productivo e identificar los nodos principales y los problemas existentes de gobernanza en los distintos puntos de cadena económica minera-energética donde se deben priorizar avances.

La segunda iniciativa consiste en **elevar el nivel de juego** tipo “abajo hacia arriba”. Ello supone ejercer una presión más efectiva y coordinada de las diversas organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado y las empresas, potenciando su accionar uniendo fuerzas dispersas en redes que articulen los distintos espacios de la gobernanza global-nacional-local. De esa 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 pueden identificar mejor las oportunidades de cambio y escoger los espacios institucionales adecuados donde se pueden producir los cambios.

Referencias

- Alarco, G. (2012). Planeamiento débil y captura del Estado. En *Perú Hoy: la gran continuidad* (pp. 57-78).DESCO.
- Arun, N. (2019). *State capture: Zuma, the Guptas and the sale of South Africa*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-48980964>
- Bebbington, A. et al. (2019). *Gobernanza en industrias extractivas: política, historia, ideas*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Bravo, F. (2019). *El papel de los parlamentos en los asuntos climáticos: la actitud legislativa del Congreso de la República del Perú frente a la ley marco del cambio climático*. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bull, B, y Robles-Rivera, F. (2020) El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina. En *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. *Revista de la CEPAL*, (Edición Especial-octubre), pp79-94.
- Cameron, M. (2021). The Return of the Oligarchy? Threats to Representative Democracy in Latin America. *Third World Quarterly*, 42, (4), 775-792.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: los riesgos de la captura en la decisión pública. *Nueva Sociedad* (276), 49-61.
- Cateriano, P. (2021). *Sin anestesia: una década de lucha por la democracia*. Planeta.
- Cawtone y Kitching (2001). Moral Dilemmas and Factual Claims: Some Comments on Paul Krugman's Defense of Cheap Labor. *Review of Social Economy*, LIX, (4-December).
- CEPAL (2020). El COVID-19 y la crisis socio-económica en América Latina y el Caribe. En *Revista de la CEPAL*, No. 132, (diciembre).
- Chena, P. y Pérez Caldentey, E. (2020). Structural change and counter-reforms in Latin America: necessity or possibility?. *Cuadernos de Economía*, 39, (80). Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de la Republica del Perú (2018). *Proyecto de ley Marco climático*. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/vibusqptramdoc1621/04645?opendocument).

- (2021) *Comisión de relaciones exteriores archivó propuesta para ratificar acuerdo de Escazú*. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-de-relaciones-exteriores-archivo-propuesta-para-ratificar-acuerdo-de-escazu/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. *Revista de la CEPAL, Edición Especial*, (octubre).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos-CNDHH (2020). *Petróleo con Coronavirus*. CNDHH.
- Cooperacion. (2021a). *Congreso no aprobó realización de Pleno de Pueblos y Ambiente* <https://cooperacion.org.pe/congreso-del-peru-no-aprobo-propuesta-para-realizar-un-pleno-de-pueblos-y-ambiente/>
- (2021b). *El comportamiento de la inversión minera en el contexto actual*.
- (2021c). *El tema de los defensores ambientales*. Cooperacion Opina (julio 8).
- Corporación Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Latinobarómetro.
- (2018). *Informe 2018*. Latinobarómetro.
- Crabtree, J. y Durand, F. (2017). *Perú: Élite Power and Political Capture*. Zed Books.
- Crabtree, J. et al. (2019). *Diálogo y derechos humanos en el sector minero: algunas lecciones del Perú*. Peru Support Group.
- Dammert, M. (2009). *La Republica Lobista*. Medios & Enlaces.
- De Echave, J. (2020). Carrera hacia el fondo. En: Dammert, J.L. y J. Arellano Yanguas (eds.). *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina. Material de capacitación introductorio*. NRGi. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>
- De Echave, J (2021). *Los retos de la minería en el próximo quinquenio*. <https://cooperacion.org.pe/los-retos-de-la-mineria-en-el-proximo-quinquenio/>
- Durand, F. (2020). *La captura corporativa del Estado: reflexiones teóricas*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Oxfam.
- (2019). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Oxfam.
- (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima: Oxfam.
- (2015). Poder político y gobierno minero. En *Cuadernos de Cooperación no. 1*.

- El Montonero (2021). *Perú Libre estatizara las minas* <https://elmontonero.pe/economia/peru-libre-estatizara-las-minas-del-peru>
- García A. (2007). *El síndrome del perro del hortelano*. El Comercio (octubre 28)
- Fuentes-Knight, J.A. (2016). *State Capture and Fiscal Policy in Latin America*. Trabajo presentado al Center for Latin American Studies. Oxford University.
- Forewaker, J. (2017). *Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*. Lynne Rienner Publishers.
- Gestión (14 de abril de 2021). Castillo ganó en las diez provincias donde están las minas más grandes.
- Instituto De Ingenieros Mineros del Perú-IIMP (2021). *El boom minero empezó ya el 2020*.
- Khan, M. (2018). Political settlements and the analysis of institutions, En *African Affairs*, 117 (469), 636-655.
- Latinobarometro Corporation (2020). *Peru Online Survey*. Latinobarometro.
- La Negra, I. (2021). *Política ambiental y cambio climático*. PERUDEBATE 2021.
- La República (15 de abril de 2021). *Gas y petróleo protagonizan la agenda electoral*. 10-11.
- León, A. y M. Zuñiga (2020). *La sombra del petróleo en la Amazonía*. OXFAM y CNDHH.
- López, S. (29 de enero de 2010). La captura de Ollanta. *La República*
- Marañón, A. (2020). *La captura del Estado en el Perú durante la pandemia COVID-19*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Martini, M. (2014). *State Capture: An Overview*. *Anti-Corruption Helpdesk*. Transparency International
- Milanovic, B. (2019), *Capitalism, Alone. The Future of the System That Rules the World.*: Belknap Press.
- Monge, C. (agosto de 2020) *El coronavirus y los minerales de América Latina: no hay razón para políticas de carrera hacia el fondo*. NRG. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/el_coronavirus_y_los_minerales_en_america_latina-_no_hay_razon_para_politicas_de_carrera_hacia_el_fondo.pdf
- Nercesian, I. (2021). *Presidentes empresarios y Estados capturados*. Teseo.

- OXFAM (2021). *Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y el Caribe*. Oxfam Intermon.
- Palma, J.G. (2020) Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). En *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Revista de la CEPAL. Edición Especial, (octubre), 95-110.
- Presidencia de la República (2020). *Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. Informe Final*. Gobierno del Perú.
- Salander, K. et al. (junio de 2020). *State Capture and Extractive Industries*. Oxford Policy Management Group.
- Scotiabank (abril de 2021). *Perspectivas económicas: mesa redonda*.
- Viale, C. (enero de 2021). *Perú: evaluación actualizada del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de los recursos naturales*. NRG <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/peru-evaluacion-actualizada-del-impacto-de-la-pandemia-del-coronavirus>
- Vila, G, y Bebbington, A. (2020). Political settlements and the Governance of COVID-19: Mining, Risk, and Territorial Control in Peru. En *Journal of Latin American Geographers*. vol. 19 no. 3, 2020, p. 215-223. *Project MUSE*, doi:10.1353/lag.2020.0081.

