

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a blue rectangular background.

La hegemonía territorial de los estados
en contextos de extractivismo mineral y
energético [The territorial hegemony of states
in contexts of mineral Extractivism and energy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy
of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	De la Puente Burlando, Lorena
Publisher	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-14 19:18:44
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/154377

La hegemonía territorial de los estados en contextos de extractivismo mineral y energético

El caso del Perú

Lorena De la Puente Burlando

Resumen

En este trabajo se presenta la relación del Perú con las IEME; se desarrollan las distintas características acerca de la territorialidad del caso y se discute la paradoja institucional del aparato público en contextos de dependencia de las IEME. El trabajo propone una serie de preguntas que buscan orientar más a las investigaciones políticas e institucionales sobre la soberanía territorial de los Estados en contextos de extractivismo.

Abstract

The relationship between Peru and the IEME is presented in this work; the different characteristics about the territoriality of the case are developed, and the institutional paradox of the public apparatus in contexts of dependence of the IEME is discussed. The work proposes a series of questions that search for providing more orientation to the political and institutional investigations on the subject of territorial sovereignty of the State in contexts of extractivism.

CyE

Año VII
Nº 13
Primer
Semestre
2015

**Lorena De la Puente
Burlando**

Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es estudiante en la maestría de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Oxford, Reino Unido.

Sociology graduate by the Pontific Catholic University of Peru. Currently a student at the Master's degree on Latin-American Studies from the Oxford University, United Kingdom.

Palabras clave

1| Extractivismo 2| Minería 3| Estado 4| Medio Ambiente 5| Perú.

Keywords

1| *Extractivism* 2| *Mining* 3| *State* 4| *Environment* 5| *Peru.*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

DE LA PUENTE BURLANDO, Lorena La Hegemonía Territorial de los Estados en Contextos de Extractivismo Mineral y Energético. El Caso del Perú. *Crítica y Emancipación*, (13): 111-128, primer semestre de 2015.

La hegemonía territorial de los estados en contextos de extractivismo mineral y energético*

El caso del Perú

CyE
Año VII
Nº 13
Primer
Semestre
2015

LORENA DE LA PUENTE BURLANDO

Introducción

La soberanía territorial del Estado en los países que dependen de la industria extractiva mineral y energética (IEME) se ve mermada en la actualidad, impactando sobre el desarrollo institucional del aparato público. Para el presente artículo, consideramos a la soberanía territorial como un elemento esencial del poder político del Estado, entendiéndola como la capacidad administrativa del aparato público para asegurar la producción (a través del aprovechamiento de los recursos naturales y humanos) y el resguardo y promoción de derechos civiles, sociales y ambientales en un territorio político delimitado.

Desde O'Donnel (1993), la capacidad de control territorial de los Estados y su crecimiento institucional establece “zonas” de mayor o menor presencia efectiva del aparato público (o la capacidad de ejecutar sus políticas). Sin embargo aceptamos que la existencia de zonas de menor presencia estatal no tiene por qué significar un proceso de erosión de su hegemonía (territorial), sino por el contrario, un resultado de la construcción misma del Estado (O'Donnel, 1993). Así, el Estado posee diferentes capacidades para hacerse soberano: existen zonas donde es más o menos efectivo y diversas variables, incluida la extracción, son útiles para analizarlo (Soifer, 2012).

Buscando ir más allá, deseamos trabajar el escenario donde tal construcción estatal sucede a través de procesos de debilitamiento y fortalecimiento del aparato público, siendo la pérdida de hegemonía territorial una variable clave para entender este proceso. En términos de Boone

* El presente trabajo es el resultado de la participación de la autora en la VII Escuela Sur-Sur, organizada por Clacso, Codesira e Ideas en la ciudad de Bangkok, Noviembre del 2014.

(2012), consideramos que “la irregularidad en la calidad del Estado, en lugar de ser evidencia de un estado fallido es a menudo un artefacto de construcción del Estado” (Boone, 2012: 623). En lo que sigue, argumentaremos que para contextos de extractivismo, la pérdida de hegemonía territorial puede limitarse *voluntariamente* desde el propio Estado.

Nuestra propuesta es de carácter exploratorio². El objetivo es trabajar el caso del Perú en relación a América Latina para incentivar líneas de investigación que se preocupen por el vínculo entre la pérdida de hegemonía territorial; y, como argumentaremos, un paradójico proceso simultáneo de debilitamiento y fortalecimiento institucional del Estado. Proceso que le permite resguardar el desarrollo de las IEME lo cual permite su crecimiento macroeconómico, pero lo hace a costo de derechos civiles (y socio ambientales).

Buscando responder a la pregunta por si el Estado peruano está perdiendo hegemonía política sobre su territorio a causa de las industrias extractivas neoliberales, y de ser así, qué impactos produce en su fortalecimiento institucional, proponemos dos figuras: a) la “porosidad” del territorio, tratando de delimitar el accionar soberano del Estado en segmentos del mismo; y b) el (des)fortalecimiento institucional del aparato público el cual se torna ausente y categórico al mismo tiempo en su búsqueda por resguardar el desarrollo de la IEME.

En lo que sigue, presentaremos primero la relación del Perú con las IEME; en segundo lugar desarrollaremos la porosidad territorial del caso; y finalmente discutiremos la paradoja institucional del aparato público en contextos de dependencia de las IEME. El artículo concluye con una serie de preguntas que buscan orientar más investigaciones políticas e institucionales sobre el fenómeno en cuestión: la soberanía territorial de los Estados en contextos de extractivismo.

El Perú y las industrias extractivas minerales y energéticas

Actualmente, América Latina es la región del mundo donde se invierte más en explotación minera (Zeballos, 2014: 14). Con el 20% de las reservas mundiales de petróleo, 49% de reservas de plata; 65% litio; 44%

2 El presente texto se basa en una serie de investigaciones de las cuales la autora ha formado parte como asistente de investigación para el Departamento de Ciencias Sociales y el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú para los profesores Maritza Paredes y Jose Carlos Orihuela. Investigaciones como Orihuela, Huaroto & Paredes (2014), Orihuela (2014), Orihuela (2013), Paredes (2014), Paredes (2008), Paredes (2006) han sido fundamentales para el presente artículo.

cobre; 33% estaño (Cepal, 2014a), la región posee al mismo tiempo 1/3 de las reservas de agua dulce del mundo, el 12% de la superficie cultivable del planeta (Cepal, 2014a), y cuenta con alrededor de 45 millones de personas indígenas es decir, el 8% de la población (Cepal, 2014b) ubicándose principalmente en zonas rurales, muchas de ellas destinadas precisamente a la extracción de recursos minerales y energéticos. La expansión de la histórica IEME ha significado el crecimiento económico de diversos países, sin embargo, no ha existido el mismo éxito en traducir tal crecimiento macroeconómico en una reducción de las diferencias sociales. Se estima que este proceso ha desencadenado 170 casos emblemáticos³ de conflictos socio ambientales (Environmental Justice Map, 2014), enfrentando a la población civil con el Estado y las empresas privadas.

Perú es un caso particularmente relevante en este contexto pues la IEME es la principal actividad económica y va de la mano con una importante alza de la conflictividad social. El país es el primer productor de Oro, Zinc, Estaño y Plomo en la región y segundo en Plata y Cobre (mientras que a nivel mundial está dentro del top 5 para cada mineral mencionado) (Cepal, 2014)⁴. Al 2014, la cartera de proyectos es de 52 grandes proyectos, concentrándose un 64% de ellos en el cobre, 14% en oro y 12% en hierro, de los cuales, el 46% está en etapa de exploración (Machado, 2014: 25)⁵. Las exportaciones mineras significan en la actualidad el 57,2% del total de las exportaciones (Machado, 2014: 21). La importancia de la actividad extractiva para el Estado peruano radica en que el PBI per cápita real evoluciona al ritmo de los precios internacionales de los minerales: el PBI real se duplicó desde 1990 pasando de ser 3800 soles a 8300 soles en el 2013, mientras que el IPEX (Índice de Precio de las Exportaciones) se triplicó pasando de 100 en 1990 a 343 en el 2013 (Machado, 2014: 11). El coeficiente de correlación es de 0,96, es decir, una correlación perfecta (Machado, 2014: 11).

A pesar del gran y exitoso crecimiento de la IEME, la actividad por sí misma no produce desarrollo a nivel local en las zonas

3 Para el caso específico de cobre, petróleo, oro y gas natural en los países: Argentina, Argentina / Uruguay, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Ecuador, Peru, Brazil, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Mexico, México, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela. Fuente: <http://ejatlas.org/#>.

4 Es el quinto productor de oro a nivel mundial, tercero en Zinc, Estaño y Plata, mientras que también es el cuarto productor global de Plomo (Cepal, 2014).

5 Entre el 2004 y el 2013, la inversión privada superó los 9,7mil millones de dólares, casi 25 veces más que en el 2004 (Machado, 2014: 23).

de influencia⁶. Diversos autores buscan explicar este fenómeno, problematizando la incapacidad estatal (local, regional y nacional) para redistribuir los beneficios económicos (como la figura del CANON)⁷. Este debate extenso no es objeto de nuestra investigación⁸. Por lo pronto nos es útil aceptar la idea de la dificultad de traducción a nivel local de estos beneficios. El resultado es el aumento de la conflictividad social en el país. Como la actividad extractiva se desarrolla en zonas principalmente rurales donde habita la población más reprimida, el discurso nacional de desarrollo económico, choca con una realidad palpable que produce insatisfacción (Tanaka y Grompone, 2009). Este proceso alcanzó un nivel crítico a partir del año 2008. Hacia finales del 2007, la Defensoría del Pueblo (DP) registró 26 conflictos sociales. Sin embargo, para diciembre del 2008, los conflictos se elevaron a 134, donde el 46% eran de carácter socio-ambiental (Defensoría del Pueblo, 2008). El 2013⁹ cerró el año con 216 conflictos (170 activos y 46 latentes), donde el 64% de los conflictos registrados durante el año eran de carácter socio ambiental (donde el 75% eran por minería y el 12% por hidrocarburos)¹⁰.

6 Y tampoco es capaz muchas veces de responder a las expectativas laborales de la población local: A diferencia de décadas anteriores, la “nueva minería” no produce empleo local, pues sólo es capaz de emplear al 1.3% de la Población Económicamente Activa, siendo principalmente de un perfil especializado (escaso en zonas rurales) (Machado, 2014: 25).

7 Como resume Orihuela (2014) en su informe preliminar sobre el vínculo entre minería y desarrollo local: “encontramos conclusiones divergentes respecto a su impacto. En particular, para la variables explicadas ingresos y gastos del hogar, mientras Arellano (2012), Barrantes et al. (2005) y Zegarra et al. (2007, sólo para hogares urbanos) no encuentran impacto de la minería, Aragón y Rud (2013), Macroconsult (2012), Del Pozo, et al. (2013), Loayza et al. (2013) y Ticci y Escobal (2014) si lo hacen. Este escenario es similar en casi todas las variables explicadas, siendo el caso que no es posible establecer, a priori, cuál de los resultados obtenidos es superior o más confiable que los demás.” (Orihuela, 2014: 06).

Más adelante, basándose en los resultados del Censo Agropecuario Nacional (CENAGRO) y una amplia revisión de las bases de datos del Ministerio de Energía y Minas, su propuesta concluye “los resultados muestran que no hay evidencia en el CENAGRO de una mejora en ninguno de los indicadores objetivos de bienestar planteados en este estudio [para los distritos con actividad minera en el Perú]. En cambio, los impactos más robustos y cuyas correlaciones encontradas muestran mayor significancia son todas aquellas vinculadas con la conflictividad social.” (Orihuela, 2014: 23).

8 El año pasado, en coautoría con Maritz Paredes, la autora publicó un artículo (Paredes y De la Puente, 2014) que detalla los pormenores de la discusión para el caso del Perú. Puede accederse al texto en: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/intro_agendainvestigacion.pdf

9 El último Informe Anual publicado por la Defensoría del Pueblo cubre los meses de enero a diciembre del 2013, siendo publicado en mayo del 2014.

10 A Enero del 2015, de un total de 159 conflictos, 87% eran de carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo, 2015).

Hablar de demandas socio-ambientales implica reconocer la sistemática aparición de denuncias de contaminación en las zonas mineras y extractivo energéticas¹¹. Las protestas socio ambientales muchas veces están motivadas por experiencias reales de contaminación, por el riesgo a la contaminación o por la pérdida en el acceso a los recursos naturales (usualmente hídricos). Adicionalmente, se estima que en el Perú existen 9mil pasivos ambientales¹² mineros y el Ministerio del Ambiente desde el 2008 sancionó 148 veces al sector minero y 18 veces al hidrocarburífero (usualmente, por incumplimiento de los Límite Máximo Permisibles) (CooperAcción, 2014 a).

Actualmente, América Latina es la región del mundo donde se invierte más en explotación minera [...] Con el 20% de las reservas mundiales de petróleo, 49% de reservas de plata; 65% litio; 44% cobre; 33% estaño, la región posee al mismo tiempo 1/3 de las reservas de agua dulce del mundo, el 12% de la superficie cultivable del planeta, y cuenta con alrededor de 45 millones de personas indígenas es decir, el 8% de la población.

En este proceso, un resultado que explica en parte la alta conflictividad social es la superposición territorial con territorios comunales (campesinos, indígenas y nativos amazónicos). Contando el país con 6,069 comunidades campesinas y 1,469 comunidades nativas reconocidas¹³, se estima que el 48 por ciento de su territorio está superpuesto con concesiones privadas relacionadas a las industrias extractivas (CooperAcción, 2014)¹⁴. Para Zeballos (2014: 5) “el crecimiento acelerado y desordenado de concesiones mineras en el territorio genera conflictividad por la superposición de derechos”. Esta superposición se

11 Algunos casos emblemáticos son lo acontecido en Cajamarca con la empresa Yanacocha a inicios de la década pasada o el reciente derrame de petróleo de Plus Petrol en la Amazonía de Junín y Loreto.

12 Fuente: Ministerio de Energía y Minas “MEM ya ubicó siete mil pasivos ambientales mineros”: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=4284>

13 Los procesos de titulación son una deuda pendiente en el país, tanto en el área andina como en el área amazónica. Adicionalmente, muchas comunidades que poseen títulos de propiedad encuentran restringido su capacidad de acceso y uso de recursos naturales. Para mayor información consultar los informes del Instituto del Bien Común: <http://www.ibcperu.org/>

14 Considerando que los procesos de titulación de las comunidades no ha avanzado en los últimos veinte años, la superposición con territorios no reconocidos puede ser aún mayor (Instituto del Bien Común, 2012).

traduce en desplazamientos (a veces forzados) de población rural o la transformación del acceso y uso de los recursos naturales (ríos, cabeceras de cuenca, lagunas, cerros), impactando en los usos tradicionales (campesinos) de los recursos.

La convivencia entre la necesidad por promover la inversión privada en las industrias extractivas y el control de la conflictividad social ha motivado el proceso que hemos llamado el (des)fortalecimiento del aparato estatal en un contexto de “porosidad” territorial. Por un lado, el Estado cede amplias extensiones de su territorio al sector empresarial. En su búsqueda por promover la inversión, el Perú es uno de los países que implementa con mayor rigor los criterios neoliberales inscritos en su Constitución de 1993. Esta liberalización y desregulación de la actividad extractiva hace al Estado “ausente” en las zonas concesionadas, sin embargo, al mismo tiempo el Estado se hace “categórico” en las zonas limítrofes y adyacentes para controlar la conflictividad social. De esta forma, desarrolla una dinámica paradójica de fortalecimiento y des-fortalecimiento institucional sobre zonas liberadas que reducen su capacidad de hegemonía y control territorial. A continuación desarrollaremos ambos conceptos.

La porosidad del territorio

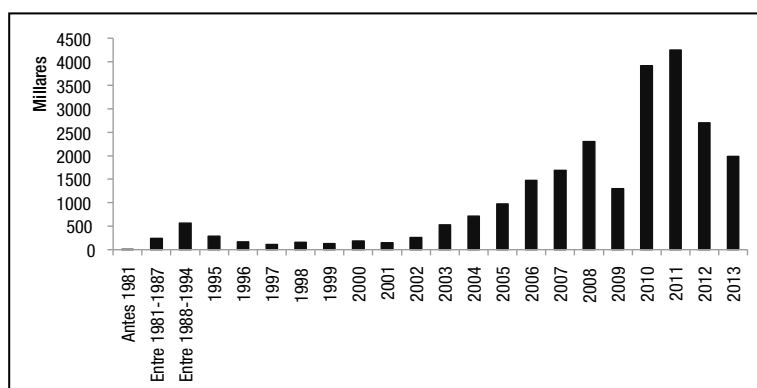
Entendemos a la porosidad del territorio como un ordenamiento territorial que se caracteriza por tener zonas “liberadas” donde el Estado cede su rol como administrador en beneficio de actores privados que desarrollan industria extractiva¹⁵. Como desarrollaremos a continuación, en países como el Perú, las empresas extractivas no son fiscalizadas con rigurosidad para velar por el resguardo del medio ambiente, produciendo muchas veces impactos sociales y ambientales al largo plazo. El tipo de concesiones que el Estado permite también alcanzan la figura del “gobierno empresarial” (Durand, 2014a; Durand, 2014b) donde las empresas reemplazan al Estado en la promoción del desarrollo local. Finalmente, las zonas “liberadas” también se traducen en la concesión del monopolio de la violencia, cuando las empresas privadas para enfrentar la conflictividad social utilizan a la policía para resguardar *su* territorio.

15 Aquí no se pretende ignorar el hecho de que Estados como el peruano, suelen ser considerados como “ausentes” por precisamente no tener la capacidad de hacerse presentes de modo efectivo en la mayor parte de su territorio (para otorgar servicios y resguardar derechos civiles). El objetivo es hablar de zonas “liberadas” que el Estado mismo decide ceder el control para promover la inversión privada.

Las concesiones en el Perú

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, el crecimiento de las concesiones se dispara en el Perú en los inicios de la década pasada. Se estima que el 25% del territorio nacional se encuentra concesionado a empresas mineras existiendo 48 mil derechos mineros (IBC, 2013), mientras que dos tercios del territorio amazónico (el área más extensa en el país) está ocupada por concesiones de hidrocarburos traducidos en 82 lotes petroleros (Rights and Resources Initiative, 2013)¹⁶. Si bien para el caso de la minería la actividad sólo se desarrolla en un 6% del territorio, la amplitud de la privatización del territorio resguarda potencialmente, los derechos de algunos actores privados por sobre amplias extensiones del territorio¹⁷.

Gráfico 1. Hectáreas Concesionadas a la Minería en Perú (1981-2013)



Elaboración: Orihuela (2014). Fuente: INGEMMET-Catastro Minero.

El hecho de que grandes cantidades del territorio se encuentren concesionadas por varias décadas a actores privados no tendría por qué significar una pérdida de hegemonía territorial. Sin embargo, para el caso peruano, los criterios escogidos para guiar el proceso de concesión (asignación y fiscalización) le quita fortaleza al rol del Estado en la administración de su territorio bajo concesión.

16 Existe adicionalmente más de 50 proyectos hidroenergéticos programados para el país (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2012).

17 Esta desproporción entre área en explotación/exploración y concesión significa la presencia de una alta especulación en el manejo de las concesiones (Zeballos, 2014), volviendo a estos terrenos bienes para las empresas privadas principalmente transnacionales.

El “paquetazo ambiental”

La reducción en la fiscalización ambiental es una primera muestra de la pérdida de hegemonía, haciendo “poroso” al territorio. Paradójicamente, a pesar de ser un país pionero en el desarrollo de normativa ambiental y de protección de derechos indígenas¹⁸, el actual gobierno en el Perú ha aprobado una serie de leyes que disminuyen drásticamente las facultades de las principales instancias regentes del medio ambiente. El “paquetazo ambiental” del 2014 impactó principalmente al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el Ministerio del Ambiente (MINAM) creado tan solo en el 2008 (CEPES, 2014). Originalmente, la OEFA se creó con el objetivo de responder a las demandas de la población movilizadora a través de protestas por una mayor y más coordinada fiscalización del medio ambiente para evitar impactos sociales y ambientales. A pesar de no ser un sector fuerte frente al Ministerio de Energía y Minas, en sus seis años de existencia, el MINAM y la OEFA lograron sancionar a empresas extractoras, lo cual produjo la queja de diversos inversionistas quienes afirmaban que las regulaciones ambientales sólo “entorpecían” el buen desarrollo de las actividades mineras y energéticas en el Perú (Diario Gestión, 2014).

El 12 de julio del 2014 se aprobó la Ley 30230 “Establece Medidas para la Promoción de la Inversión en Materia Ambiental” o como se ha mencionado, el “paquetazo ambiental”. Con ella, el Estado Central respondió a la demanda por una menor presencia fiscalizadora desde el sector empresarial. La capacidad de la OEFA quedó restringida a casos excepcionales: sólo cuando empresas infractoras se resisten a aceptar medidas correctivas podría sancionar, incluso en este caso, sólo podrá aplicarse el 50% de la sanción; tampoco puede aprobar y actualizar regularmente los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximo Permisibles (sectorizado –nuevamente- el proceso); adicionalmente, se trasladó la aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al Consejo de Ministros en la Presidencia del Consejo de Ministros; finalmente, la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) se ha reducido a 45 días (cuando en países como Chile y Colombia puede llegar a los 120 días) (Machado, 2014; CooperAcción 2014). La situación actual ha generado la preocupación generalizada de actores como la mencionada Defensoría del Pueblo y activistas ambientales (La República, 2014; SPDA, 2014)¹⁹.

18 El Perú continúa siendo el único país en América Latina que posee una Ley de Consulta Previa.

19 El “Paquetazo Ambiental” sin embargo, no es la primera ni única prueba de cesión de administración del territorio para beneficiar al sector privado. Si bien

El gobierno empresarial

La porosidad del territorio también se forma cuando la empresa reemplaza al Estado como el actor encargado de promover el desarrollo a nivel local. Cómo señala Durand (2014a; 2014b), las empresas (Durand las analiza desde la figura de los “enclaves”) buscan controlar su entorno para resguardar su producción. En el contexto ya explicado de creciente conflictividad social capaz de detener proyectos privados de extracción, las empresas asumen tareas que le corresponden al Estado para hacer sostenible su presencia en el tiempo: invierten en infraestructura vial y de vivienda, en proyectos agropecuarios, en la adjudicación de servicios básicos (desague, agua, luz), entre otras medidas.

El resultado de esta práctica es el reemplazo del rol del Estado como fuente de servicios sociales y promotor del desarrollo. Esta inversión a nivel local se transforma en un des-incentivo para que un Estado al cual ya le costaba brindar tales servicios en sus zonas rurales, busque hacerse presente. Este reemplazo del Estado no es sin embargo, sostenible en el tiempo. Prácticas clientelares son cada vez más frecuentes en los intentos de las empresas por adquirir la “licencia social” de la población que (probablemente) afectarán social, laboral o ambientalmente. Además, estas empresas no permanecerán por siempre en el lugar, y las ventas y consecuentes cambios de directivas no aseguran la permanencia de las medidas (ni por lo tanto su capacidad de impacto local). El riesgo que se crea es la dependencia a la voluntad de las empresas, o el aprendizaje a demandar (contenciosamente) por beneficios que no se obtendrían por parte del Estado, reproduciendo la conflictividad social y sin solucionar el problema del desarrollo local.

El monopolio de la violencia

Finalmente, las empresas privadas resguardan sus áreas concesionadas a través del uso de la fuerza policial misma. Desde la década del 90, el régimen policial contempla la figura de los días de “franco” de los policías, donde están eximidos de ejercer su rol público. Con ello, pueden desarrollar otra actividad laboral en ciertos días²⁰. Usualmente, los días de “franco” se traducen en contrataciones pri-

la normativa en concesiones ha ido transformándose en los últimos 22 años asumiendo criterios sociales y ambientales, aún hoy preserva elementos neoliberales (propios de la Constitución de 1993, producto del ajuste estructural neoliberal acontecido con el gobierno de Alberto Fujimori).

20 Recientemente en el año 2009 este trabajo fue regulado formalmente. Fuente: http://www.rpp.com.pe/2009-09-10-trabajo-policial-durante-dia-de-franco-es-reglamentado-por-la-pnp-noticia_207758.html.

vadas por parte de las empresas de la fuerza policial para trabajos de seguridad. El problema radica en que la paga del sector privado es sumamente superior a la paga desde el Estado. Cuando se desatan protestas, los miembros de la policía contratados por la empresa, sistemáticamente resguardan los derechos de los privados a costa de los derechos de la sociedad civil. Como desarrollaremos más adelante, la criminalización de la protesta social ha institucionalizado la represión violenta de la acción colectiva de la ciudadanía, precisamente a manos de las fuerzas del orden muchas veces en acciones bajo contrataciones privadas. El uso desde el sector privado de la policía para reprimir protestas contra la actividad extractiva, merma un pilar fundamental del Estado: el monopolio de la violencia. En el Perú actual, el Estado voluntariamente cede a este poder, privatizando sus propias fuerzas del orden.

El (des)fortalecimiento institucional

La porosidad del territorio, o la concesión de funciones administrativas del Estado para con las empresas extractivas, posee consecuencias institucionales. En la sección anterior se ha buscado presentar procesos mediante los cuales el Estado se “retira” de zonas (y dinámicas) en su afán por promover la industria extractiva. La privatización de millones de hectáreas, el debilitamiento de las herramientas fiscalizadoras de derechos socio ambientales, la secesión de la responsabilidad por incentivar el desarrollo local y la pérdida del monopolio de la violencia son muestras de lo que puede entenderse como un des-fortalecimiento institucional del aparato estatal. En esta línea, el Estado peruano se conformaría con su rol rentista como productor de materias primas, condescendiendo con lo dicho ya por la amplia literatura preocupada por la maldición de los recursos (Orihuela, 2014). Sin embargo, también sucede el proceso contrario.

El Estado podrá ceder la administración de su territorio (incluso bajo el costo de derechos sociales y ambientales), pero su aparato institucional se fortalece y especializa para, precisamente, resguardar a la actividad extractiva. Como desarrollaremos a continuación, la presencia categórica en contextos de conflictividad social a través de la criminalización de la protesta social y la institucionalización de los “mecanismos de diálogo” para prevenir y resolver conflictos, son procesos que forman parte del aprendizaje institucional del Estado peruano para asegurar el buen desarrollo de la actividad extractiva.

La criminalización de la protesta social

Como se ha mencionado anteriormente, el Perú alcanzó niveles críticos de conflictividad social hacia el año 2008. Desde entonces, el Estado convive con cientos de protestas que sistemáticamente detienen (y a veces impiden permanentemente) proyectos extractivos en minería e hidrocarburos. Para el Estado, esto se transforma en importantes pérdidas económicas y desincentiva la inversión privada futura por el clima incierto²¹. La respuesta del Estado ha sido la represión de la movilización social: el uso amplio de la fuerza policial, la declaración de estados de emergencia²², la detención sistemática de protestantes y hasta la participación de los militares son las principales estrategias preferidas por el Estado.

La consecuencia de la estrategia de “contención” ha sido la violación sistemática de derechos civiles y humanos: en los últimos nueve años, 219 personas han muerto y 2781 han resultado heridos²³ por causa de la represión de las protestas en el Perú (Durand, 2014). Este violento accionar del Estado se ha institucionalizado en los Decretos Ley 1095 y 1096, aprobados en el 2010 los cuales “[militarizan] el orden interno en el enfrentamiento de las protestas sociales [...brindando] impunidad [a] la actuación de los miembros de las fuerzas armadas: i) los manifestantes de las protestas sociales pueden ser considerados grupo hostil (categoría importada indebidamente del Derecho Internacional Humanitario); ii) todo ilícito que cometan los miembros de las fuerzas armadas será de competencia de la justicia militar, iii) esta justicia militar es ejercida por oficiales militares o policiales en situación de actividad y iv) el Código de Justicia militar ha reincorporado delitos comunes como delitos de función” (IDL, 2012: 20). En la actualidad, existe un nuevo proyecto de Ley que busca que “el personal de la Policía Nacional que en acto del servicio o con ocasión de este, emplee la fuerza en sus diferentes niveles, conforme a lo establecido en la presente ley, estará exento de responsabilidad penal, civil y administrativa [...] en todo momento o circunstancia, aún cuando se encuentre de franco, vacaciones o permiso” (La República, 12 de febrero del 2015)²⁴.

|||||

21 A la fecha, las protestas y conflictos han significado la suspensión de 52 proyectos de inversión (16 en el gobierno de Ollanta Humala) (Durand, 2014).

22 Esta medida se ha aplicado para los conflictos de Bagua, Cajamarca, Espinar y Celendín en los últimos años (IDL, 2012).

23 En estas cifras no se ve reflejado el número de efectivos policiales heridos y también fallecidos. Según el IDL (2012), al año 2012 el número de policías y militares fallecidos fue 38.

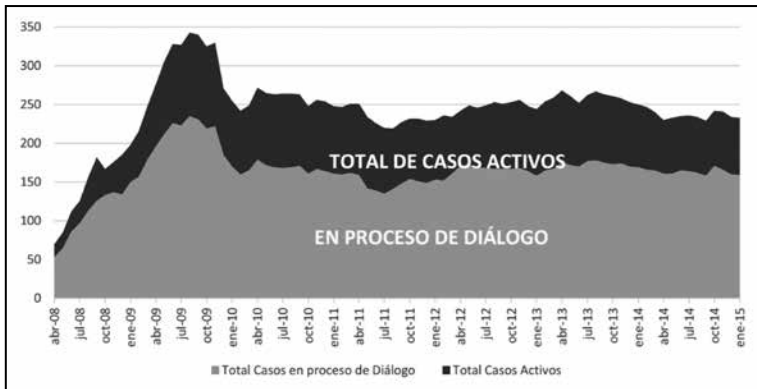
24 Fuente: <http://www.larepublica.pe/12-02-2015/proyecto-de-ley-para-regular-uso-de-la-fuerza-policia-garantiza-impunidad>.

Los espacios de diálogo

Paradójicamente, al mismo tiempo que el aparato estatal se fortalece en la represión, lo hace también en los mecanismos de diálogo. Especialmente desde el año 2006, el Estado Central ha “reaccionado” a la conflictividad social a través de mecanismos que buscan promover el diálogo entre las partes enfrentadas. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, el surgimiento de las mesas de diálogo para prevenir o solucionar conflictos es un fenómeno que crece rápidamente (Paredes y De la Puente, 2014). Inmediatamente después que se inicia el escalamiento de los conflictos a partir del 2008, el Estado empieza atender directamente el manejo y prevención de los conflictos sociales como una política pública (Paredes y De la Puente, 2014). Anteriormente a ese año, la PCM, a través del Primer Ministro, se mostraba sólo como un negociador antes que como un actor intermediario (Caballero, 2012).

Hoy día existen dos instituciones estatales que monitorean, previenen y median los conflictos sociales: la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros (Paredes y De la Puente, 2014). A la fecha, ha realizado un total de 2,031 intervenciones (Defensoría del Pueblo, 2012) significando el 48% de los espacios de diálogo (Defensoría del Pueblo, 2012). Por su parte la Presidencia ha participado de 50 mesas, creciendo cada vez más su intervención (Willaqniki, 2013).

Gráfico 2. Conflictos activos y procesos de diálogo registrados por la Defensoría del Pueblo (abril 2008 - enero 2015)



Fuente y Elaboración: Defensoría del Pueblo (2015)

Existe alguna literatura que sugiere que el espacio de diálogo mismo puede recrudecer los conflictos debido al agotamiento de la negociación entre sus participantes, la gestión deficiente del proceso y la insatisfacción de los resultados (Paredes y De la Puente, 2014). Bebbington

(2007) afirma que en Cajamarca se instalaron varias mesas de diálogo a lo largo del tiempo. Nada garantizaba que los actores de las diversas partes involucradas continuaran o descontinuaran su participación en relación a sus intereses o los temas trabajados (Paredes y De la Puente, 2014). Según el informe de la PCM (2013), estos espacios pueden establecerse o no a través de mecanismos legales (resoluciones ministeriales), pero en la práctica no existe normatividad que regule estos procesos (Paredes y De la Puente, 2014). Así, no hay criterios para la formación de estas mesas, las dinámicas de negociación, tiempos, toma de decisiones o acuerdos, o la selección de sus miembros (PCM, 2013). Estas características hoy día dependen de cada conflicto y de los involucrados, y no siempre los resultados son socialmente satisfactorios (Paredes y De la Puente, 2014). Las mesas de diálogo, al no encontrarse reguladas, pueden reproducir una serie de asimetrías sociales que muchas veces son precisamente causa de los conflictos mismos (Paredes y De la Puente, 2014), sin embargo, son mecanismos ideales para legitimar a la actividad extractiva. Paradójicamente, la participación de la población local movilizada, la cual desea ser escuchada, se plantea en términos altamente tecnificados (por ingenieros y abogados), debate del cual los líderes sociales o población rural no puede participar en igualdad de condiciones. El resultado es el desarme de la población movilizada, la cual, en principio, ya “fue escuchada” pero su capacidad argumentativa disminuye en un proceso donde las reglas ya están dadas y benefician al Estado y a la empresa privada.

Conclusiones

El vínculo entre la soberanía territorial y el cambio institucional para países dependientes de la industria extractiva es un área rica para las investigaciones políticas e institucionales en ciencias sociales. Tras desarrollar el caso del Perú, encontramos un proceso simultáneo de fortalecimiento y des-fortalecimiento del aparato institucional para principalmente los sectores de energía y minas y ambiente a causa de la pérdida –voluntaria- de soberanía territorial. La figura de la “porosidad” del territorio puede volverse una herramienta útil para delimitar procesos a través de los cuales los Estados ceden el control sobre la producción y el resguardo de derechos sociales y ambientales a actores privados que buscan velar por sus intereses económicos. Así, hemos buscado problematizar lo que los autores llaman la expansión del Estado, la cual puede traducirse en mayor o menor efectividad de ejercicio de poder político sobre su territorio (O’Donnel, 1993; Boone, 2012; Soifer, 2012).

La relevancia de estos fenómenos radica en que la institucionalización del “retiro” y la “presencia categórica” (o como hemos llamado el *des-fortalecimiento*) guía los objetivos de la promoción de la actividad extractiva hacia un modelo social y ambientalmente potencialmente insostenible al largo plazo. Por sí misma, la industria extractiva mineral y energética no posee elementos que produzcan este resultado, sin embargo las concesiones para la administración social y ambiental al sector privado, y la especialización en la contención (represiva) y legitimación de una actividad poco fiscalizada por el sector público, viene guiando la transformación institucional del Estado hacia un modelo de desarrollo que no protege al medio ambiente ni promueve el desarrollo local de la población rural. La figura para el futuro del caso peruano, es la pérdida permanente de recursos naturales para diversas zonas que por lo pronto serán explotadas sin mayor regulación, la afectación para la salud y empleo de la población rural y más pobre del país, y la no especialización en construir puentes entre el crecimiento macroeconómico y el desarrollo local.

Preguntas por la institucionalización “desde abajo” o las interacciones locales sociedad civil-Estado, sociedad civil-empresa, Estado-empresa; contextualizar la “liberalización” de estas zonas para delimitar un territorio “poroso”; el aprendizaje social local y el vínculo con el gobierno empresarial; las motivaciones del Estado para ceder su capacidad administrativa, entre otras preguntas son una tarea pendiente para investigadores en el Perú y en América Latina.

Bibliografía

- Aragón, Fernando & Rud, Juan Pablo 2013 “Natural resources and local communities: evidence from a Peruvian gold mine” en *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(2), 1-25.
- Arellano, Javier 2011 ¿Minería sin Fronteras? Conflicto y Desarrollo en Regiones Mineras del Perú (Lima: PUCP/UARM/IEP).
- Barrantes, Roxana, Zarate, Patricia y Durand, Anahi 2005 *Te quiero pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales* (Lima: IEP, OXFAM).
- Bebbington, Anthony 2007 *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de las Transformaciones Territoriales* (Lima: IEP/CEPES).
- Bebbington, Anthony 2013 *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios Sociales; Grupo Propuesta Ciudadana).
- Boone, Catherine 2012 “Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design” en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32, Nº3: 623-641.
- Caballero, Victor 2009 *El rayo que no cesa: Conflicto y conflictividad social* (Lima: SER).
- CEPAL 2014 *Informe Recursos Naturales: Situación y Tendencias para una Agenda de Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

CEPAL 2014 *Los Pueblos Indígenas en América Latina, Avances en el Último Decenio y Retos Pendientes para la Garantía de sus Derechos* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

CooperAcción 2014 *La Verdad del Paquete Reactivador, la Ley N°30230 y las Inversiones No-Sostenibles*. CooperAcción, Lima: <http://www.cooperaccion.org.pe/descargas/documentos/15-documentos/2504-la-verdad-del-ppaquete-reactivadorq-ley-no-30230-y-las-inversiones-no-sostenibles>.

De Echave, Javier, Et. al. 2009 *Minería y Conflicto Social* (Lima: IEP/CIPCA/CBC/CIES).

De la Puente, Lorena 2014 *Cuando el Diálogo es Parte del Problema: Estudio de Caso de la Mesa de Diálogo en la Provincia de Espinar*. Presentación del Grupo de Trabajo Orden, Justicia y Conflictos. Realizado en el Departamento de Ciencias Sociales, PUCP. Lima. 12 de Julio del 2014

Del Pozo, C., Guzman, E. & Pucarmayta, V. 2013 ¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema actual (ex post) y esquemas alternativos (ex ante) de redistribución del canon minero, elementos para el debate. *Informe Final*, CIES-CBC.

Defensoría del Pueblo 2015 *Reporte de Conflictos Sociales N° 131*. Defensoría del Pueblo, Lima: http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n_131-ener.pdf.

Defensoría del Pueblo 2014 *Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, Enero-Diciembre 2013*. Defensoría del Pueblo, Lima: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimoseptimo-Informe-Anual.pdf>.

Defensoría del Pueblo 2012 *Decimoquinto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, Enero-Diciembre 2013* (Lima: Defensoría del Pueblo).

Durand, Francisco 2014 *Enclaves y Gobierno Minero* (Lima: CBC)<http://www.cbc.org.pe/noticias/extractivismo.pdf>.

Durand, Francisco 2014b *Poder Político y Gobierno Minero*. (Lima: CooperAcción). <http://cooperaccion.org.pe/Descargas-Documentos/5%20PODER%20POLITICO%20Y%20GOBIERNO%20MINERO%20DURAND.pdf>.

Grompone, Romeo & Tanaka, Martín (Eds.) 2009 *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Instituto de Defensa Legal 2012 *Informe: la Criminalización de las Protestas Sociales Durante el Primer Año del Gobierno de Ollanta Humala, de la Gran Transformación a la Mano Dura* (Lima: IDL=: <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo26072012-124720.pdf>

Loayza, Norman, et.al 2013 “Poverty, Inequality and the Local Natural Resource Curse” en *Policy Research Working Paper* 6366. World Bank.

Machado, Roberto 2014 *Cambio Climático e Industrias Extractivas en el Perú* (Lima: CooperAcción).

Macroconsult 2012 *Impacto Económico de la Minería en el Perú* (Lima: SNMPE).

Orihuela, Jose Carlos, Cesar Huaroto y Maritza Paredes 2014 *Escapando de la Maldición de los Recursos Local: Conflictos Socioambientales y Salidas Institucionales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. 2014 (Manuscrito no publicado)

Orihuela, Jose Carlos 2014 *Escapando de la Maldición de los Recursos Local: Conflictos Socioambientales y Salidas Institucionales* (Lima: CIES).

CyE

Año VII

Nº 13

Primer

Semestre

2015

- Orihuela, J. 2013 “How do ‘Mineral-States’ Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions” en *World Development*, 43(3), 138-148.
- Paredes, Maritza 2015 “La Globalización de las Protestas Mineras y las lecciones de Tambogrande” en Henríquez, Narda y Aldo Panfichi (Eds.) *Sociedad y Política en Perú y Bolivia, Perspectiva Comparada Sobre la Protesta Social* (Lima: PUCP).
- Paredes, Maritza 2008 “El caso de Tambogrande” en Scurrah, Martin *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú* (Lima: OXFAM/IEP).
- Paredes, Maritza 2006 “Discurso Indígena y Conflicto Minero en el Perú” en Iguíñiz, Javier, et.al. *Perú: El Problema Agrario en Debate Sepia XI* (Lima: Sepia).
- Presidencia del Consejo de Ministros 2013a *Mesas de diálogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú*. Informe Willaqñiki N°05 – Abril 2013. Lima, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Presidencia del Consejo de Ministros 2013b *Institucionalizando el diálogo. Experiencias y aportes de la ONDS – PCM 2012-2013* (PCM: Lima).
- Thorp, Rosemary, et al. 2012 *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America* (New York: Palgrave Macmillan).
- Ticci, Elissa 2014 et al. *Extractive Industries and Local Development in the Peruvian Highlands*. Environmental and Development Economics, forthcoming.
- Zeballos, Molvina et al. 2014 *Concesiones Mineras en el Perú, Análisis y Propuestas de Política* (Lima: Grupo Propuestas Ciudadana).
- Zegarra, Eduardo, Orihuela, Jose Carlos & Paredes, Maritza 2007 *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima, GRADE.
- Zoifer, Hillel 2012 “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32, N°3: 585-598.

Otras fuentes

- CooperAcción. 12vo Observatorio de Conflictos Mineros en Peru. Reporte Primer Trimestre 2013: http://www.cooperaccion.org.pe/OCM/XII_OCM_2013-07-17.pdf
- Instituto del Bien Común (2012). “Las comunidades que mueven al país: el estado de las comunidades rurales en el Perú. Informe 2012”: <http://comunidadesdelperu.ibcperu.org/wp-content/uploads/2012/09/informe-las-comunidades-que-mueven-al-pais.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros – Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad: <http://onds.pcm.gob.pe/>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2012). “El caso de la hidroeléctrica de Inamabari en la Amazonía peruana”. Cuaderno de Investigación N°12: http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20120521182215_Cuaderno%207.pdf.
- Rights and Resources Initiative (2013). “Impacto de las Industrias Extractivas en los derechos colectivos sobre territorios y bosques de los pueblos y las comunidades”: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5914.pdf
- Tierra y Derechos: un observatorio de los derechos sobre la tierra en el Perú: <http://www.observatoriotierras.info/estadistica>