

## LOS MODELOS DE GOBERNANZA AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA: UNA EVALUACIÓN DEL MODELO COOPERATIVO Y LAS ALIANZAS MULTI-ACTORES

**Karim Kahatt Navarrete\***

*¿Qué alternativas existen al modelo regulatorio? ¿Qué ventajas ofrece el modelo cooperativo?*

*El autor da respuesta a estas interrogantes y señala el potencial del modelo cooperativo, las alianzas multi-actores y los acuerdos socio-ambientales para solucionar problemas de esa índole en nuestro país.*

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master de Derecho por la Universidad de Texas. Master de Ciencias por la London School of Economics & Political Science.

## I. INTRODUCCIÓN

En su edición del 5 de febrero de 2005, la revista británica "The Economist"<sup>1</sup> informó sobre un evento que marcó un hito en la industria minera en el Perú. En la provincia de Espinar en Cuzco, un grupo de cinco comunidades campesinas, una compañía minera, un gobierno local, un representante de la sociedad civil de alcance nacional y otra de alcance regional, una ONG local y dos ONG internacionales, alcanzaron un acuerdo para conciliar las preocupaciones sociales, ambientales y de desarrollo de la población local con las operaciones mineras de la empresa que opera en el área.

No solamente se trató de un evento sobresaliente porque se trataba de una de las primeras experiencias formales de una alianza multi-actores en el Perú, un mecanismo relativamente nuevo para afrontar problemas socio-ambientales, sino que también ha permitido la materialización del modelo cooperativo con cierto éxito. De modo simplificado, la gobernanza cooperativa podría ser definida como un modelo alternativo de gobernanza que no rechaza formas previas de regulación, sino que las unifica en una alternativa más democrática, más horizontal y más inclusiva. Mientras los modelos anteriores se basaron fundamentalmente en un actor principal –el Estado, la empresa o gremio empresarial, o la sociedad civil–, la nueva alternativa descansa en la interacción conjunta y colaborativa entre todos los actores. Las alternativas de gobernanza que surgieron posteriormente al modelo regulatorio debilitaron el rol del Estado y los rasgos fundamentales de las herramientas de regulación directa, reemplazándolos con herramientas alternativas –incentivos de mercado, iniciativas privadas de auto-regulación y responsabilidad social corporativa, y movilización social. El modelo cooperativo de gobernanza ambiental pone al Estado de vuelta en primera plana y reconoce la responsabilidad que debe asumir en cualquier escenario<sup>2</sup>.

Este ensayo trata sobre las alternativas que ofrece este patrón particular de toma de decisiones en el manejo satisfactorio de los problemas sociales y ambientales en la industria extractiva del Perú, un

país socialmente agitado, rico en recursos, y en vías de desarrollo.

Luego de narrar el último episodio de los problemas sociales que han caracterizado a la industria minera peruana de los últimos años, la revista "The Economist" especulaba acerca del futuro del sector minero: "¿Podrá una alianza entre los activistas locales y las ONG del primer mundo frustrar la inversión en una industria crucial? ¿O ambos lados trabajarán juntos para asegurar que la minería sea compatible con el desarrollo ambiental y social?". Un planteamiento similar al que motivó al autor de dicha nota da sustento a esta investigación.

La última de estas preguntas nos introduce en el concepto de alianza, como la estrategia política por medio de la cual el modelo cooperativo es puesto en práctica. Tal como la pregunta sugiere, este ensayo evalúa el potencial de este modelo para solucionar problemas socio-ambientales en la industria extractiva en el Perú.

El trabajo consiste en una revisión teórica de los modelos de gobernanza ambiental, con especial énfasis en el modelo cooperativo de gobernanza como una alternativa a los modelos previos que han prevalecido hasta hace muy poco –regulación directa, incentivos de mercado, auto-regulación y sociedad civil–, y discute las ventajas y desventajas de regímenes y alianzas cooperativas.

El segundo capítulo identifica los factores socio-políticos más relevantes para las industrias extractivas en el Perú, con el objetivo de evaluar el impacto en el potencial éxito del modelo cooperativo, en un país con una diversidad cultural polarizada.

El tercer capítulo revisa la experiencia de cooperación formada alrededor de la operación minera de Tintaya. Contrasta las conclusiones de los dos capítulos previos intentando descubrir si el modelo cooperativo de gobernanza es apropiado para lidiar con problemas asociados a operaciones extractivas en áreas rurales remotas.

El argumento central de este trabajo es que el modelo cooperativo de gobernanza y las alianzas

<sup>1</sup> "Mining in Peru - Halting the Rush against Gold (Big mining and its increasingly radical opponents)". En: The Economist. 5 de febrero de 2005. pp 47-48.

<sup>2</sup> GLASBERGEN, P. "The Question of Environmental Governance", y, MEADOWCROFT, J. "Co-operative Management Regimes: A way forward?". En: GLASBERGEN, P. (editor). Co-operative Environmental Governance: Public - Private Agreements as a Policy Strategy. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. 1998.

multi-actores son deseables aun cuando no garanticen una completa erradicación de los problemas sociales y ambientales relacionados con las operaciones extractivas. Más aún, este trabajo sostiene que los acuerdos cooperativos son deseables sobre otras formas de regulación, precisamente porque son una síntesis de las principales ventajas de los modelos precedentes. Se argumenta que la implementación de este modelo en el sector minero peruano ha traído consigo beneficios que justifican su utilización. Aun cuando estos beneficios no necesariamente se traducen en un sistema de gobernanza libre de problemas, ciertamente crean los cimientos necesarios para un sector extractivo ambientalmente y socialmente adecuado.

Antes de analizar los modelos de gobernanza, conviene hacer algunas precisiones sobre los conceptos más frecuentes en esta discusión. El término “regulación” tiene en este contexto dos acepciones: una en sentido amplio, sinónimo de gobernanza, y otra más restringida, sinónimo de legislación. Gobernanza no es sinónimo de gobierno, ni de gobernabilidad. Gobierno es el conjunto de autoridades e instituciones que dirigen y organizan una sociedad. Gobernabilidad es la medida de lo gobernable, es decir, cuán factible resulta controlar y dirigir una situación o sociedad. Gobernanza, en cambio, hace referencia al manejo de los asuntos ambientales que se da en un lugar en particular. Los conceptos “gobierno” y “gobernabilidad” están asociados al aparato formal del Estado. Gobernanza, en cambio, hace referencia al conjunto de relaciones entre los miembros de las tres esferas de toda sociedad democrática: el Estado, el mercado y la sociedad civil. No se restringe ni a la legislación ni a la actuación formal de las autoridades. La gobernanza de un tema en particular, como el tema ambiental, involucra la participación, aspiraciones e intereses de todos los actores de una sociedad. En ese sentido, cuando en este contexto se haga referencia a los modelos de gobernanza ambiental, se hará referencia a las diferentes formas en que se manejan los asuntos ambientales en el Perú.

## II. LOS MODELOS DE GOBERNANZA AMBIENTAL

Como todo concepto teórico, los modelos de gobernanza ambiental que se discuten a conti-

nuación no abordan problemas socio-ambientales específicos, pero aportan valiosas herramientas para evaluar la normatividad vigente, la conveniencia de proyectos de normas, las causas y potenciales consecuencias de los problemas socio-ambientales, la posible efectividad de iniciativas públicas, decisiones de las autoridades, e incluso programas o estrategias privadas para la gestión de los asuntos socio-ambientales más sensibles.

Debe destacarse que estos modelos son construcciones teóricas elaboradas sobre la base de la observación de fenómenos sociales existentes. Al respecto, conviene recordar el planteamiento del psicólogo social Kurt Lewin<sup>3</sup>, quien planteó que “no hay nada más práctico que una buena teoría”, sugiriendo que los académicos tienen la obligación de generar herramientas conceptuales que puedan ser usadas para entender, internalizar y resolver situaciones problemáticas concretas.

Adviértase que un sector importante de la doctrina cuestiona que estas formas de regulación constituyan en sí mismos modelos de regulación independientes, con capacidad de funcionar en forma aislada de los demás modelos. Lo que nadie cuestiona, sin embargo, es que estas fuentes de regulación están presentes en los regímenes ambientales de las sociedades democráticas y se complementan entre sí para dotar a este modelo con herramientas más flexibles.

### A. Regulación directa

El modelo más convencional de gobernanza ambiental ha sido el modelo basado en la regulación directa, también conocido en el entorno anglosajón como *command & control*. Consiste en aprobar normas y controlar el cumplimiento de las exigencias ambientales. Es un sistema caracterizado por su carácter controlador y punitivo.

En este modelo, el gobierno juega un rol fundamental estableciendo estándares, creando sanciones y aplicándolas. Se asume que un comportamiento ambiental inadecuado no cambia a menos que se aplique una fuerza superior sobre los agentes económicos. Se espera que el Estado asuma esta responsabilidad. Existen grandes expectativas en el modelo de regulación directa

<sup>3</sup> LEWIN, K. “Field theory in social science: Selected theoretical papers by Kurt Lewin”. Londres: Tavistock. 1952.

para mejorar condiciones ambientales a nivel global<sup>4</sup>.

Aun cuando el modelo ha triunfado en varios escenarios, éste no ha sido infalible. Las debilidades que se han identificado van desde su limitado potencial para balancear la calidad ambiental y el crecimiento económico, hasta su capacidad limitada de trabajar en todas las etapas de desarrollo de una sociedad. Glasbergen afirma que las críticas más frecuentes apuntan a que el modelo trabaja limitadamente cuando los problemas se vuelven más complejos. Otras críticas se focalizan en la rigidez del modelo. Los sistemas institucionales son dinámicos, y las reglas escritas difícilmente capturan su complejidad. Ello se ve reflejado en el hecho que las normas usualmente surgen como reacción a un problema particular, en vez de anticiparse a éste. Ello explica por qué las instituciones diseñadas para enfrentar problemas sociales y ambientales usualmente están desfasadas. Se afirma además, que tanto estatutos como regulaciones son inherentemente generales, y, por tanto, no son capaces de predecir las particularidades de los casos reales. Éstas y otras limitaciones habrían generado la necesidad de desarrollar otros modelos de gobernanza.

El sistema jurídico peruano es fundamentalmente uno de regulación directa. Hasta el momento, éste ha sido el principal modelo seguido por la administración pública y las normas legales peruanas sobre la materia. Es un modelo cuestionado en los países con legislación ambiental más avanzada por no haber demostrado su plena eficacia. Sin embargo, es difícil imaginar un sistema democrático actual que no se apoye en este modelo. Como la gran mayoría de leyes y reglamentos, la Ley General del Ambiente (en adelante, "LGA") es un instrumento de control. Es decir, prescribe conductas y procura su cumplimiento. Sin embargo, la LGA reconoce la necesidad de otras formas de regulación que contribuyan al desarrollo de las actividades económicas en armonía con la protección del medio ambiente.

## B. Incentivos de mercado

Este modelo consiste en que las autoridades estatales diseñan e implementan mecanismos de

carácter económico cuya finalidad es promover que las empresas realicen sus actividades adoptando prácticas ambientales por encima de los estándares legales mínimos a cambio de un beneficio previamente establecido. Este modelo se vale principalmente de incentivos tributarios o económicos a favor de las empresas que tengan la voluntad de invertir en nuevas tecnologías y mejorar sus estándares ambientales, lo que implica un costo, a cambio de un beneficio concreto. Para entender este modelo es clave tener en cuenta el concepto de recompensa, en el sentido que el Estado premia a las empresas que voluntariamente cumplan con el presupuesto previsto en la norma.

Cabe mencionar que los críticos han señalado que este modelo no es en realidad un modelo independiente, distinto del modelo de regulación directa, debido a que los incentivos de mercado se introducen en el sistema a través de normas legales. En esta medida, los incentivos no serían sino otra forma de regulación directa. Sin embargo, lo que estos críticos olvidan es el carácter voluntario de las iniciativas que buscan aprovechar los beneficios que ofrece la ley a quienes están dispuestos a invertir en tecnologías más limpias o en mejores prácticas ambientales, que es precisamente el rasgo que las distingue de las normas obligatorias del modelo de regulación directa.

El modelo de regulación basado en el mercado y en incentivos económicos ha sido utilizado como un modelo alternativo al de regulación directa. La primera forma de regulación comparte con este modelo la premisa de que existen intereses contrapuestos entre los diferentes grupos de interés. Sin embargo, rechaza las normas legales usadas por el modelo de regulación directa por ser ineficientes y por restringir innecesariamente el crecimiento económico. Basados en el entendimiento del problema ambiental como una externalidad negativa, el modelo se centra en crear las herramientas apropiadas para internalizarlos. Estas herramientas se apoyan en la asunción de que los agentes económicos se manejan por la maximización de las ganancias. Los instrumentos empleados por este modelo generalmente promueven que los agentes económicos tomen ventaja de los beneficios ofrecidos a quienes están

<sup>4</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.; UTTING, P. "Regulating Business via Multi-stakeholder Initiatives: A Preliminary Assessment". En: UTTING, P. (editor). *Voluntary Approaches to Corporate Responsibility: Readings and a Resource Guide*. United Nations Research Institute in Social Development and United Nations Non-Governmental Liaison Service. Geneva. 2002; ERNST, H. "Environmental governance and modern management paradigms in government and private industry". En: GLASBERGEN, P. (editor). *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. 1998.

dispuestos a innovar para alcanzar una adecuada actuación en materia ambiental. Este modelo tampoco ha estado libre de críticas. La crítica más seria parece ser el descubrimiento de que, a pesar de la gran elaboración teórica, existe insuficiente evidencia empírica sobre la superioridad de este modelo de gobernanza<sup>5</sup>.

Lo que parece bastante claro es que el modelo de gobernanza que reposa exclusivamente en incentivos económicos y en el funcionamiento natural del mercado tiene una pequeña probabilidad de lograr el éxito cuando se enfrenta con problemas ambientales complejos.

En cuanto a las modalidades que este modelo adopta, normalmente se consideran incentivos de tipo tributario, como por ejemplo, reducción o inafectación de tributos; incentivos administrativos como la reducción de multas o tasas administrativas a favor de aquellas empresas que adopten estándares ambientales mayores a los establecidos legalmente; y se otorgan también como incentivos determinados puntajes adicionales en licitaciones públicas y reconocimientos públicos por una gestión ambiental adecuada.

Estos mecanismos económicos no son ajenos al régimen legal peruano. La LGA los recoge en su artículo 36, definiéndolos como "aquellos basados en mecanismos propios del mercado que buscan incentivar o desincentivar determinadas conductas con el fin de promover el cumplimiento de los objetivos de política ambiental".

El artículo 36.2 de la LGA señala que las entidades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local, en el ejercicio de sus funciones, deben incorporar instrumentos económicos, a fin de incentivar prácticas ambientalmente adecuadas. Finalmente, el artículo 36.3 dispone que el diseño de los instrumentos económicos debe propiciar el logro

de niveles de desempeño ambiental más exigentes que los establecidos en las normas ambientales. Como se aprecia, la LGA ha provisto al régimen legal ambiental peruano con el marco necesario para la creación de incentivos de mercado para fomentar prácticas ambientales adecuadas, fundamentalmente a través del sistema impositivo y de medidas de promoción.

El antecedente inmediato de este marco normativo se dio durante la década pasada, cuando el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por Decreto Legislativo 611 en 1990, dispuso la creación de este tipo de incentivos. Sin embargo, la iniciativa no tuvo mayor acogida a nivel legislativo, debido a la inclinación de los gobiernos por herramientas propias del modelo de regulación directa. Uno de los pocos intentos de aprobar dichas medidas fue el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo 019-97-ITINCI. Asimismo, el entonces Ministerio de Industria aprobó un régimen de incentivos aplicables a las actividades de la industria manufacturera, por medio del Decreto Supremo 25-2001-ITINCI.

El artículo 3<sup>6</sup> establece la obligación del Estado de diseñar y aplicar incentivos necesarios para garantizar los derechos y el cumplimiento de obligaciones y responsabilidades contenidas en la Ley. Asimismo, el artículo 4<sup>7</sup> de la LGA introduce este modelo en el diseño de la Política Ambiental Nacional. Al ser una norma programática, no impone obligaciones específicas a las autoridades. En esta línea, el artículo 17<sup>8</sup> dispone que los instrumentos de gestión ambiental pueden ser instrumentos de promoción, incluyendo a los instrumentos económicos.

De un modo más específico, el artículo 36<sup>9</sup> de la Ley define el concepto de incentivo de mercado,

<sup>5</sup> DAUGBJERG, C. & G. T. SVENDSEN. "Green taxation in question: politics and economic efficiency in environmental regulation". Palgrave, New York, 2001; Glasbergen. Op. Cit. Loc. Cit.

<sup>6</sup> Artículo 3: El Rol del Estado en materia ambiental: El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

<sup>7</sup> Artículo 4: De la tributación y el ambiente: El diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general.

<sup>8</sup> Artículo 17: De los tipos de instrumentos:

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción,... entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental,... los instrumentos económicos,...; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

<sup>9</sup> Artículo 36: De los instrumentos económicos:

36.1 Constituyen instrumentos económicos aquéllos basados en mecanismos propios del mercado que buscan incentivar o desincentivar determinadas conductas con el fin de promover el cumplimiento de los objetivos de política ambiental.

determina el elemento esencial que lo distingue de otras formas de regulación, es decir, el desempeño voluntario por encima de los estándares mínimos establecidos obligatoriamente en la Ley, y establece la obligación de las entidades del Estado de incorporar este tipo de instrumentos en el régimen ambiental peruano.

Del mismo modo, el artículo 37<sup>10</sup> prevé la creación de instrumentos complementarios a los instrumentos económicos más tradicionales tales como los incentivos tributarios. Estos instrumentos, llamados "medidas de promoción", en su mayoría no dejan de ser instrumentos económicos basados en mecanismos propios del mercado, por lo que la separación planteada por la Ley no es del todo acertada.

Un buen ejemplo de cómo estas medidas de promoción son en el fondo un instrumento económico basado en mecanismos de mercado es la asignación de puntajes especiales. El razonamiento es el siguiente: para aprovechar las ventajas ofrecidas por la Ley (mejores puntajes en licitaciones públicas), las empresas pueden (pero no están obligadas) a invertir y mejorar su desempeño ambiental. Es decir, hay una decisión empresarial de obtener una ventaja competitiva como consecuencia de una iniciativa voluntaria, para competir en mejores términos con otros agentes del mercado. El hecho que los incentivos de mercado se materialicen a través de mecanismos tributarios o de mecanismos alternativos como el comentado es un aspecto secundario que no desvirtúa la esencia de los incentivos de mercado.

Finalmente, la Ley incluye dos tipos de mecanismos basados en incentivos de mercado. Por un lado,

el artículo 77<sup>11</sup> establece el régimen de la producción limpia, en virtud del cual las autoridades deberán promover la producción limpia en el desarrollo de los proyectos de inversión y las actividades empresariales en general, a través del fomento de incentivos tributarios y otros instrumentos afines. Por el otro lado, el artículo 95<sup>12</sup> consagra la obligación de las autoridades de promover los bonos de descontaminación y de otros mecanismos alternativos, a fin de que las industrias y proyectos puedan acceder a los fondos creados al amparo del Protocolo de Kyoto y de otros convenios de carácter ambiental. Este último mecanismo, en especial, es un claro ejemplo de cómo la autoridad, sin obligar a las empresas a observar una determinada conducta, puede influir en su desempeño ambiental mediante el otorgamiento de beneficios condicionados al logro de objetivos que se encuentran por encima de los mínimos establecidos por la legislación.

### C. Sociedad civil

La tercera alternativa recae en el rol que cumple la sociedad civil, y su potencial para participar en la discusión, oposición y crítica social como una forma de regulación social. La sociedad civil organizada alrededor de las preocupaciones ambientales es capaz de denunciar las fallas del Estado y del mercado y, por tanto, las limitaciones de los dos modelos previos. Este modelo se basa en un sistema democrático que no sólo permite, sino que además estimula la amplia participación pública en las decisiones políticas en materia ambiental. Es indispensable que exista un régimen democrático en el que se respeten las libertades individuales y colectivas y se garanticen los derechos y libertades consagrados en la constitución, tales como la libertad de expresión, la libertad de trán-

36.2 Conforme al marco normativo presupuestal y tributario del Estado, las entidades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local en el ejercicio y ámbito de sus respectivas funciones, incorporan instrumentos económicos, incluyendo los de carácter tributario, a fin de incentivar prácticas ambientales adecuadas y el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales.  
36.3 El diseño de los instrumentos económicos propician el logro de niveles de desempeño ambiental más exigentes que los establecidos en las normas ambientales.

<sup>10</sup> Artículo 37: De las medidas de promoción: Las entidades públicas establecen medidas para promover el debido cumplimiento de las normas ambientales y mejores niveles de desempeño ambiental, en forma complementaria a los instrumentos económicos o de sanción que establezcan, como actividades de capacitación, difusión, y sensibilización ciudadana, la publicación de promedios de desempeño ambiental, los reconocimientos públicos y la asignación de puntajes especiales en licitaciones públicas a los proveedores ambientalmente más responsables.

<sup>11</sup> Artículo 77: De la promoción de la producción limpia

77.1 Las autoridades nacionales, sectoriales, regionales y locales promueven, a través de acciones normativas, de fomento de incentivos tributarios, difusión, asesoría y capacitación, la producción limpia en el desarrollo de los proyectos de inversión y las actividades empresariales en general, entendiendo que la producción limpia constituye la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva e integrada para los procesos, productos y servicios, con el objetivo de incrementar la eficiencia, manejar racionalmente los recursos y reducir los riesgos sobre la población humana y el ambiente, para lograr el desarrollo sostenible.

77.2 Las medidas de producción limpia que puede adoptar el titular de operaciones incluyen, según sean aplicables, control de inventarios y del flujo de materias primas e insumos, así como la sustitución de éstos; la revisión, mantenimiento y sustitución de equipos y la tecnología aplicada; el control o sustitución de combustibles y otras fuentes energéticas; la reingeniería de procesos, métodos y prácticas de producción; y la reestructuración o rediseño de los bienes y servicios que brinda, entre otras.

<sup>12</sup> Artículo 95: De los bonos de descontaminación

Para promover la conservación de la diversidad biológica, la Autoridad Ambiental Nacional promueve, a través de una Comisión

sito, la libertad de reunión. De lo contrario, la sociedad civil se verá restringida en su accionar, y difícilmente podrá organizar marchas y manifestaciones en defensa de sus intereses. Asimismo, el modelo presupone altos niveles de participación ciudadana. Teóricamente, por lo menos, una sociedad con altos niveles de participación tendrá una mayor inclinación a organizarse y a manifestarse a favor o en contra de una decisión política o privada de contenido ambiental.

Las críticas de este modelo resaltan las expectativas que han sido puestas en los esfuerzos organizados para movilizar a la sociedad civil. Otra de las críticas atiende a las dificultades de organización, de puntos de vista divergentes dentro de la sociedad civil sobre la mejor forma de afrontar un problema ambiental, y el inconveniente siempre presente del financiamiento y de la falta de autonomía que algunas veces se asocia con ello<sup>13</sup>. Su vigencia como un modelo de regulación ambiental en sí mismo ha sido prácticamente descartada. Sin embargo, hay muy pocas sociedades –quizás sólo aquéllas donde no existen las libertades mínimas– en las que la sociedad civil no haya influido de manera significativa en las decisiones del Estado y del sector privado respecto cómo se manejan los temas ambientales en un país.

Mientras el potencial de este modelo para resolver problemas ambientales complejos puede ser cuestionable, existen, de otro lado, razones para promover el involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de la política ambiental. La movilización de la sociedad civil mejora la calidad de las decisiones políticas al permitir la articulación de las distintas concepciones del interés público. Su rol como propulsor de alerta también merece reconocimiento. Más importante aún, la participación de la sociedad civil apoya otras formas de gobernanza ambiental<sup>14</sup>.

En el ámbito local, la LGA ha consagrado el derecho de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones en los proyectos que puedan afectar sus intereses económicos, culturales o de salud. Así, ha dedicado íntegramente el capítulo 4 del Título I (artículos 41 al 51) a regular estos derechos de la sociedad civil, dando un gran paso hacia

adelante en esta materia respecto a la legislación precedente. Del mismo modo, debe tenerse presente todo el régimen legal previsto para la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental de las distintas industrias extractivas.

Sin embargo, es importante destacar que el modelo no se restringe a las manifestaciones de la sociedad civil que se dan a través de los canales formales, tales como los talleres, audiencias públicas u otras formas previstas en la legislación. El modelo ciertamente incluye a dichas manifestaciones formales; sin embargo, es en las manifestaciones espontáneas o informales –pero organizadas– en donde radica la riqueza y el verdadero significado de este modelo.

Al respecto, basta recordar el episodio del Cerro Quilish en Cajamarca hace unos años. Este evento es quizás el ejemplo más claro de lo eficaz que puede resultar la sociedad civil como modelo de gobernanza ambiental. Así como las normas contienen obligaciones legales para las empresas y los ciudadanos, y constituyen fuentes de regulación, las manifestaciones de la sociedad civil pueden constituir también fuentes de regulación ambiental en ciertas circunstancias. En este caso, la sociedad civil resultó más eficaz incluso que el modelo de regulación directa, toda vez que la voluntad de la sociedad civil de que ese proyecto no se materialice terminó imponiéndose sobre la decisión formal del Estado contenida en una resolución administrativa que aprobó la realización del proyecto. Este resultado confirma que la sociedad civil a través de sus manifestaciones puede resultar tan o más eficaz que una norma o acto administrativo.

#### D. Autorregulación

La autorregulación representa un cuarto modelo de gobernanza que recae en la capacidad de reflexión de ciertos grupos sociales acerca de su propio comportamiento, de modo que asuman responsabilidad por los problemas sociales. Dentro de la comunidad empresarial, los desarrollos actuales en responsabilidad social corporativa (CSR) son manifestaciones objetivas de

Nacional, los bonos de descontaminación u otros mecanismos alternativos, a fin de que las industrias y proyectos puedan acceder a los fondos creados al amparo del Protocolo de Kyoto y de otros convenios de carácter ambiental. Mediante decreto supremo se crea la referida Comisión Nacional.

<sup>13</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.

<sup>14</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.

tal tendencia. Iniciativas tales como los códigos de conducta en el nivel de gremio son ejemplos concretos de cómo el modelo de gobernanza por autorregulación ha echado raíces. Este modelo, sin embargo, muestra poca proyección de ser capaz de lidiar con problemas ambientales masivos y complejos a nivel global, especialmente en los países menos desarrollados, donde la preocupación ambiental y la disposición de recursos y experiencia de la comunidad empresarial, son significativamente menores que en los países más desarrollados<sup>15</sup>.

Este modelo también ha recibido críticas. Existe el argumento que cuestiona la efectividad del modelo para resolver problemas socio-ambientales cuando el costo involucrado excede los límites que las empresas están dispuestas a asumir. Más aún, existe la preocupación que la autorregulación podría degenerar en la protección de intereses de grupos. Existe un riesgo intrínseco de que los grupos más poderosos determinen las reglas que efectivamente son aplicables.

Hay dos elementos que deben estar presentes para que se materialice este modelo. Por un lado, la voluntariedad de las iniciativas y, por otro lado, estándares de desempeño socio-ambiental por encima de los mínimos legales exigidos. Igualmente, este modelo requiere ciertos presupuestos para poder generar un impacto en la gobernanza ambiental de una sociedad: alta conciencia socio-ambiental en el sector empresarial, disponibilidad de recursos, cierto nivel de coordinación entre empresas, y sobre todo entre empresas y los beneficiarios de las iniciativas.

En nuestro medio, el artículo 78<sup>16</sup> de la LGA ha reconocido la vigencia de estas formas de regulación y ha confirmado la obligación del Estado de promover, difundir y facilitar estas iniciativas entre los agentes de mercado. La LGA ha acertado en precisar que las políticas, prácticas y mecanismos de responsabilidad social de la empresa se adoptan **de manera voluntaria**. De lo contrario, es decir, si las iniciativas de responsabilidad social respondieran a una imposición legal, se

trataría de una expresión más del modelo de regulación directa que prescribe conductas y sanciona ante el incumplimiento.

En este mismo sentido, el artículo 79<sup>17</sup> de la LGA reitera el carácter voluntario de las normas que adoptan las empresas para mejorar su desempeño ambiental, y zanja cualquier ambigüedad que pueda existir respecto de la obligatoriedad de estas normas al establecer que su adopción y observancia es independiente del cumplimiento de las normas ambientales de carácter obligatorio. Estas precisiones, que pudieran parecer circunstanciales, demuestran un cabal entendimiento de este modelo de regulación ambiental por parte de la LGA.

Lamentablemente, hay iniciativas legislativas y hasta normas que demuestran un total desconocimiento de estos conceptos teóricos, o que, en todo caso, responden a intereses políticos particulares, sin atender a estos preceptos teóricos fundamentales. Lo cierto es que para que una autoridad pueda promover eficazmente este modelo de regulación ambiental entre las empresas del gremio bajo su jurisdicción, es imprescindible que asimile las diferencias entre el modelo de regulación directa y el de auto-regulación, y principalmente el carácter no obligatorio de las iniciativas empresariales de responsabilidad social.

Un ejemplo de la poca claridad en asimilar las diferencias entre ambos modelos es el Decreto Supremo 042-2003-EM, que exige a los titulares mineros el compromiso previo de "desarrollo sostenible" como requisito para el desarrollo de actividades mineras. Esta norma confunde el rol de la autorregulación, y pretender usurpar un espacio que le corresponde a este modelo para la acción voluntaria, mediante herramientas del modelo de regulación directa. Lo curioso y hasta paradójico es que la exigencia es meramente formal. Es decir, sólo se le exige al titular minero "prometer" ciertas conductas generales y luego declarar cada año, mediante un informe escrito, la ejecución de los compromisos efectuados. No obstante, no se ha previsto ninguna sanción ante

<sup>15</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.

<sup>16</sup> Artículo 78: De la responsabilidad social de la empresa: El Estado promueve, difunde y facilita la adopción voluntaria de políticas, prácticas y mecanismos de responsabilidad social de la empresa, entendiendo que ésta constituye un conjunto de acciones orientadas al establecimiento de un adecuado ambiente de trabajo, así como de relaciones de cooperación y buena vecindad impulsadas por el propio titular de operaciones.

<sup>17</sup> Artículo 79: De la promoción de normas voluntarias: El Estado, en coordinación con los gremios y organizaciones empresariales, promueve la elaboración y adopción de normas voluntarias, así como la autorregulación por los titulares de operaciones, para mejorar su desempeño ambiental, sin perjuicio del debido cumplimiento de la normatividad vigente.



el incumplimiento. Y esto se debe probablemente a que los compromisos son tan generales que difícilmente se podrá determinar exactamente qué conductas cumplen con las obligaciones.

### E. Gobernanza ambiental cooperativa

Existe la hipótesis según la cual los tres últimos modelos de gobernanza han surgido como respuesta a las dificultades de la regulación directa para alcanzar plenamente sus objetivos. Podría argumentarse que cada modelo nuevo ha aparecido como una alternativa a su predecesor inmediato, dada la imposibilidad del último de enfocar los problemas ambientales adecuadamente. Más importante aún, podría afirmarse que ningún modelo individualmente considerado es capaz de ofrecer una solución integral de problemas ambientales complejos.

La clave para un modelo de gobernanza ambiental mejor equipado parece descansar en la interacción balanceada y sistemática de todos los modelos, y de sus respectivos protagonistas. Esta es precisamente la característica distintiva y, probablemente, la mayor ventaja del modelo cooperativo de gobernanza ambiental. Mientras que todos los modelos anteriores de regulación se sostienen principalmente en el grupo de interés que lidera y en un conjunto de estrategias e instrumentos políticos, el modelo cooperativo se caracteriza por ser un modelo más inclusivo y democrático de gobernanza donde todos los grupos de interés envueltos tienen el potencial de influir en el proceso de toma de decisiones<sup>18</sup>.

#### 1. Características

Probablemente la característica más distintiva del modelo cooperativo es que implica interacciones entre representantes de Estado, mercado y sociedad, en lugar de sólo acciones dentro de alguno de estos sectores. Un pilar del modelo es la asunción de que el cambio puede suceder sólo si la cooperación es institucionalizada entre las partes con un interés directo en los asuntos en cuestión. El debate y la negociación entre los grupos de interés con diferentes perspectivas e intereses son elementos clave. Los grupos de interés trabajan hacia un entendimiento común de los problemas específicos y hacia la implementación de un plan colectivo para su solución. A diferencia de otros

modelos, el modelo cooperativo no deja de lado el rol del Estado. Da al Estado, sin embargo, menor preponderancia que el modelo de regulación directa en la formulación de políticas ambientales.

El modelo cooperativo combina fundamentos funcionales del modelo regulatorio, fundamentos económicos de la regulación de mercado, y fundamentos de comunicación del modelo de sociedad civil de gobernanza. Del mismo modo, los problemas ambientales se abordan en el marco regulatorio trazado por el Estado para la mayoría de actividades económicas, en el comportamiento de utilidad maximizada de los grupos de interés, en la conciencia social y ambiental que promueve en las empresas, e igualmente importante, en la actitud crítica de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, todos estos factores contribuyen a la formación del régimen y funcionamiento de las alianzas.

Una premisa central es que dada la limitada capacidad que el Estado tiene para influir en el comportamiento económico en un mercado económico, las partes públicas y privadas son altamente dependientes una de la otra al enfrentar problemas ambientales. Las negociaciones pueden darse en un ambiente de consenso o conflicto. En cualquier caso, la meta está dada por alinear los intereses privados con los colectivos para abocarse a una acción concertada. En su mejor expresión, un proceso cooperativo de manejo ambiental traería una definición compartida del problema, un deseo común de enfrentarlo y contribuciones para cada grupo de interés hacia el fin común<sup>19</sup>.

En un caso típico del modelo cooperativo de regulación ambiental participa el Estado, a través de la promulgación de leyes y reglamentos, pero también a través de la presencia de sus representantes en mesas de negociación, talleres y otras herramientas del modelo; la sociedad civil, a través de crítica social, movilización y oposición de ONG, la iglesia y otras organizaciones de base; el sector privado, a través de las políticas de responsabilidad social y los códigos de conducta de las empresas y sus gremios. Sin embargo, hay ocasiones en las que sólo algunos de estos grupos de interés están presentes. El ideal es que todos los intereses que potencialmente pueden oponerse o complementarse estén presentes en

<sup>18</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.; MEADOWCROFT, J. Op. Cit.; UTTING, P. Op. Cit.

<sup>19</sup> FORSYTH, T. Comunicación Personal en el London School of Economics & Political Science; MEADOWCROFT, J. Op. Cit.

los procesos de negociación que se llevan a cabo con el fin de definir prioridades, diseñar políticas y estrategias ambientales; implementarlas, y monitorear su cumplimiento.

La gobernanza cooperativa ambiental, las alianzas deliberativas multi-sectoriales y los acuerdos ambientales están fuertemente relacionados, pero son distinguibles entre sí. Si la gobernanza cooperativa ambiental es el nuevo régimen utilizado para gobernar asuntos ambientales, entonces las alianzas son la estrategia política por medio de la cual este modelo es puesto en práctica. Al mismo tiempo, los acuerdos socio-ambientales son instrumentos utilizados por los grupos de interés participantes para organizar y formalizar los acuerdos alcanzados y las políticas comunes alcanzadas como resultado de los procesos de negociación.

## 2. Alianzas multi-actores

Las alianzas de algunas o todas las partes interesadas en el manejo de un asunto ambiental en particular son conocidas como "alianzas multi-actores" o *multi-stakeholders partnerships*. Las alianzas pueden ser vistas como un foro y como una estrategia política organizada para poner en práctica el modelo cooperativo. Se espera que estas alianzas sean deliberativas y permitan cierto grado de consulta acerca de la naturaleza y propósito de la política ambiental.

Mientras en los primeros debates se discutían alianzas bi-sectoriales entre dos representantes de Estado, mercado y sociedad civil, el debate se concentra ahora en alianzas tri-sectoriales con actores de las tres esferas de una sociedad: sociedad civil, mercado y Estado. A esta última generación de alianzas se les conoce en el ámbito académico como alianzas "tipo II"<sup>20</sup>.

## 3. Ventajas

Al modelo cooperativo se le han atribuido varias ventajas sobre los otros modelos. El modelo cooperativo es, a decir verdad, más inclusivo y plural que otros modelos dado que se basa en la interacción simultánea de todos los grupos de interés envueltos en una situación particular. El modelo provee un foro formal y metódico donde

se desarrollan las negociaciones. Dado que diversos grupos de interés presentan sus perspectivas y defienden sus intereses, el rango de opciones políticas puede aumentar. La aproximación de las alianzas a la discusión de políticas ambientales analiza el problema de la falta de comunicación entre grupos de poder desde una etapa muy temprana, juntando todos los intereses que compiten alrededor de un asunto particular. El modelo facilita el reconocimiento mutuo de cada grupo como un legítimo interlocutor, lo que supuestamente debería promover cambios en la percepción de problemas y en la transformación de intereses que facilita el camino para la construcción de consenso.

En la medida que las acciones concertadas que se adopten son diseñadas luego de haber considerado todos los intereses contrapuestos, las decisiones deberían gozar de un mayor halo de legitimidad. Del mismo modo, las decisiones políticas tienen más probabilidad de ser estables. Más aún, se espera que las alianzas provean apoyo para concretar estrategias y recomendaciones que surjan del proceso deliberativo de adopción de políticas entre sus pobladores, lo que se considera promueve el cumplimiento y releva al gobierno de sus responsabilidades de control.

El modelo es además flexible, pues se puede adaptar a diferentes áreas problemáticas. Puede acomodar a un gran número de participantes dentro de cada esfera de la sociedad. No hay formalidades en el proceso de toma de decisiones. Más aún, la formación de alianzas usualmente no requiere de aprobación legislativa o administrativa. A los regímenes cooperativos se les atribuye también el beneficio de promover el aprendizaje ambiental como resultado de un proceso interactivo entre los grupos de interés, para definir los problemas proponer las posibles soluciones<sup>21</sup>.

## 4. Debilidades

Una de las mayores críticas está referida al balance de poder que el modelo supuestamente ofrece. Las alegaciones apuntan al riesgo del "secuestro regulatorio" que podría afectar a un proceso de alianza específico como resultado de la habilidad de alguno de los grupos de interés más poderoso de influir en el proceso de toma de decisiones.

<sup>20</sup> CALDER, F. "The potential for using the multi-stakeholder network model to develop and deliver partnerships for implementation ("type-two outcomes") for the World summit for Sustainable Development". The Royal Institute for International Affairs - Sustainable Development Program. Papel de discusión. Febrero de 2002.

<sup>21</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.; MEADOWCROFT, J. Op. Cit.

Esta posición privilegiada es atribuida a las asimetrías en información y recursos presentes en las alianzas. Desde este punto de vista, el resultado de las negociaciones es más la expresión de diferencias de poder, que el resultado de la cooperación. Existe una posibilidad adicional de los grupos de interés de estar relacionados con otros sectores, que podría llevarlos a la formación de pequeñas coaliciones dentro de la alianza y priorizar algunos objetivos, incluso sobre el bien común. El reconocimiento de que no todos los grupos de interés pueden ser iguales, sin embargo, no debe necesariamente ser considerado como una desventaja del modelo, y es consistente con el reconocimiento que el modelo cooperativo le da al Estado.

El modelo es criticado por permitir potencialmente a las autoridades públicas abandonar sus responsabilidades cuando ven su rol como sólo el de una parte entre las varias que participan en el proceso de negociación. Otras críticas apuntan al hecho que un proceso de gobernanza basado en el grupo inevitablemente debilita al gobierno elegido democráticamente a nivel local, regional e incluso nacional, transfiriendo decisiones importantes de los oficiales responsables a las manos de grupos de presión.

El argumento de eficiencia desafía el potencial del modelo de atender satisfactoriamente los problemas ambientales sobre la base de los costos que las partes tienen que enfrentar para participar en los procesos deliberativos, la incertidumbre de los resultados, y la dificultad de coordinación. También se argumenta que las formas cooperativas pueden enraizarse solamente en sociedades con una tradición de toma de decisiones basada en el consenso, pero no en otras donde la negociación, las consultas y la adaptación mutua de intereses están ausentes. La pregunta relevante es si el modelo pudiese enraizarse en países que no necesariamente tienen este tipo de cultura política<sup>22</sup>.

Más allá de las ventajas y desventajas teóricas, la pregunta importante no es si el modelo cooperativo tiene debilidades, sino si en un contexto particular puede alcanzar resultados más satisfactorios que los otros modelos. El siguiente capítulo tratará sobre este asunto en particular

con respecto a los problemas sociales y ambientales en el contexto local.

## 5. Vigencia en el Perú

En el ámbito local, la legislación ha desarrollado este modelo en forma incipiente. Ha recogido algunos de los mecanismos a través de los cuales se manifiesta este modelo, como mecanismos de participación ciudadana. Al respecto, el artículo 48.2<sup>23</sup> de la LGA confirma que las mesas de negociación son un mecanismo de participación ciudadana disponible para la ciudadanía, e impone al Consejo Nacional del Medio Ambiente (en adelante, "CONAM") –hoy Ministerio del Ambiente– la obligación de establecer los lineamientos para el desarrollo de este mecanismo y de otros equivalentes.

La norma de creación del Ministerio del Ambiente –Decreto Legislativo 1013– prevé como uno de los órganos de la estructura básica de la alta dirección del ministerio a la Comisión Consultiva Ambiental, definida como el órgano de carácter permanente del Ministerio del Ambiente, cuya función es "promover el diálogo y la concertación en asuntos ambientales entre el Estado y la sociedad". Como se puede apreciar, esta disposición no es otra cosa que el reconocimiento de la vigencia de este modelo en nuestro régimen.

Otro claro ejemplo de la adopción de este modelo es la creación de los Consejos de Coordinación Local Provincial de los gobiernos locales, previsto en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972. Este órgano está formado, además de las autoridades municipales, por organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial; es decir, una adopción clara del modelo cooperativo.

Lo destacable de estas dos manifestaciones del modelo es que no han surgido espontáneamente, sino que su aceptación ha llegado a tal punto que el propio marco legal e institucional del país los ha acogido formalmente. Debe quedar claro que para este modelo, la formalidad o espon-

<sup>22</sup> Forsyth, T. Comunicación personal; Glasbergen, P. Op. Cit. ; Meadowcroft, J. Op. Cit.

<sup>23</sup> Artículo 48: De los mecanismos de participación ciudadana: 48.2 La Autoridad Ambiental Nacional establece los lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental, que incluyen consultas y audiencias públicas, encuestas de opinión, apertura de buzones de sugerencias, publicación de proyectos normativos, grupos técnicos y mesas de concertación, entre otros.

taneidad del origen de las instancias deliberativas es un factor secundario.

## II. FACTORES SOCIO-POLÍTICOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN EL PERÚ

Este capítulo presenta de forma muy sucinta algunos factores que deben tenerse en cuenta para analizar el potencial del modelo cooperativo y de las alianzas multi-actores para afrontar los problemas más urgentes de las industrias extractivas. No pretende ser un análisis exhaustivo de los principales temas del sector. El objetivo radica en identificar hasta qué punto estos factores pueden tener un impacto en el potencial éxito del modelo cooperativo.

La importancia de las industrias extractivas para la economía peruana es incuestionable. Ello explica el interés que el gobierno otorga a este sector, no sólo sobre otros intereses económicos, sino algunas veces incluso sobre otras prioridades que el gobierno debería promover, tales como la protección de la salud pública o el balance ecológico.

### A. Degradación ambiental

No hay duda que las actividades mineras, de hidrocarburos y forestales, entre otras, han causado una significativa degradación ambiental en el Perú. En muchos casos, estos impactos son una de las causas más significativas de conflicto social. Sin embargo, existe la necesidad de evaluar la real dimensión de la degradación ambiental causada por las industrias extractiva. Para estos efectos, conviene cuestionar la alegada conciencia ambiental de las comunidades locales, y advertir acerca de la eventual presencia de intereses ocultos detrás de las supuestas preocupaciones ambientales<sup>24</sup>. Como es previsible, muchas de las motivaciones detrás de la alegada preocupación por los problemas ambientales tienen que ver con la pobreza, inequidad, falta de presencia estatal, entre otros factores económicos y políticos de efecto equivalente.

### B. Pobreza, desigualdad y disparidades de ingresos

La mitad de la población en el Perú es pobre y un tercio vive en extrema pobreza. Importantes

sectores de la población han permanecido excluidos de los servicios públicos básicos y de los beneficios de una sociedad moderna, especialmente para los habitantes rurales. En algunas de estas áreas prácticamente no hay presencia del Estado. En consecuencia, los pobladores rurales tienen serias dificultades para llegar a las autoridades administrativas y judiciales y presentar sus quejas, que a su vez ayuda a explicar sus decisiones de recurrir a la violencia como medio para obtener una solución a sus problemas. La pobreza y la inequidad han sido consideradas por la Defensoría del Pueblo como dos de las principales causas de los conflictos de los últimos años en el sector minero peruano. Es dentro de esta atmósfera de conflicto que la gobernanza cooperativa ambiental y las alianzas multi-actores deben desempeñarse.

En el ámbito de los impactos sociales generados por la minería, por ejemplo, uno de los más sensibles es la abrumadora diferencia entre los ingresos de los empleados de la mina y aquellos miembros de las comunidades locales cuyas ocupaciones no están asociadas con la industria. Ello ha creado tensiones de distinto tipo, incluyendo demostraciones de superioridad y menosprecio hacia los menos favorecidos, prostitución y violaciones a los derechos humanos. Asimismo, muchos de los beneficios generados por la minería se han acumulado en los centros urbanos más que alrededor de las comunidades locales y áreas remotas donde se desarrolla la actividad. Algunos argumentan que la minería ha contribuido con el desarrollo de las regiones; sin embargo, la distribución de la riqueza generada por la minería ha sido inequitativa<sup>25</sup>.

### C. Capacidad del Estado

El Estado ha probado tener capacidad limitada para monitorear el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las empresas de las distintas industrias extractivas, y sancionarlas tras la falta de cumplimiento. Las limitaciones presupuestarias son parcialmente responsables de la pobre actuación, pero otros factores son también importantes, como la falta de personal capacitado, la falla en el establecimiento de canales adecuados de comunicación, entre otros factores. Y aunque no responde a la capacidad

<sup>24</sup> "Minería, Desarrollo Sostenible, y Derechos Ciudadanos: Una aproximación Inicial desde la Defensoría del Pueblo". Defensoría del Pueblo. Lima. 2005.

<sup>25</sup> Defensoría del Pueblo. Op. Cit.; Banco Mundial, Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú. Lima. 2005.

del Estado, sino a una opción política, también se identifica como una causa del problema socio-ambiental el desproporcionado énfasis que se le ha dado a la inversión privada desde inicios de los noventa en minería e hidrocarburos<sup>26</sup>. Otro ámbito en el que la incapacidad del Estado –a nivel nacional, pero principalmente a nivel regional– se manifiesta es en el gasto e inversión pública.

#### D. Marco legal e institucional ambiental

Hasta antes de la transformación del OSINERG en OSINERGMIN mediante Ley 28964, la institucionalidad ambiental en minería difería de la de hidrocarburos y energía. El sub-sector hidrocarburos y el de energía contaban con un organismo regulador –OSINERG– que fiscalizaba el cumplimiento de las normas ambientales, entre otras atribuciones. En el sub-sector minero en cambio, la autoridad de fiscalización y control era el mismo Ministerio de Energía y Minas (en adelante, “MEM”), es decir, el mismo ente que promovía la inversión en el sub-sector. Esto generó un dilema político para el gobierno, el que de un lado debía garantizar la calidad ambiental, y de otro lado debía promover inversión para generar riqueza y empleo. La conclusión de la Defensoría del Pueblo es que las consideraciones ambientales estaban subordinadas a la promoción de las actividades mineras, lo que habría convertido el MEM casi en una parte interesada. Esta situación cambió en enero del 2007 y actualmente la institucionalidad ambiental en ambos sub-sectores es uniforme.

Actualmente, el marco legal ambiental en el Perú ha alcanzado un nivel significativo de desarrollo. Aún existe disparidad entre los sectores productivos, pero no hay duda que se ha avanzado. Como consecuencia de la celebración del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, tanto el marco legal como la institucionalidad ambiental se ha visto fortalecida aún más. La prueba más significativa de esto es la creación del Ministerio del Ambiente.

Estas constataciones permiten afirmar que, para efectos de la viabilidad del modelo cooperativo, el marco legal ambiental ofrece un escenario favorable para la implementación de las alianzas y la consolidación del modelo.

#### E. Propiedad de los recursos naturales

Un factor que puede contribuir a explicar la falta de legitimidad de las actividades extractivas es la negativa de ciertos sectores de reconocer que los recursos minerales pertenecen a la nación, y no al dueño de la propiedad superficial. De acuerdo a la Constitución Política del Perú, el Estado ejerce dominio eminente sobre los recursos naturales y determina cómo son utilizados de la mejor manera. Es dentro de este marco que el Estado otorga a los privados derechos y permisos para desarrollar actividades mineras. Como se ha sugerido precedentemente, éste podría resultar siendo uno de los verdaderos motivos detrás de las alegaciones ambientales de los opositores a las industrias extractivas.

#### F. Derechos superficiales versus derechos sobre recursos naturales

Como se sabe, el régimen legal peruano no otorga al propietario de la tierra derecho alguno sobre los minerales ni hidrocarburos que se encuentran bajo ésta. El Estado asigna el derecho a explorar y explotar recursos naturales a agentes privados que cumplan con los requisitos establecidos por ley. En un sentido, ello significa que frecuentemente, tan pronto como el concesionario minero o contratista de hidrocarburos adquiere el derecho o celebra el contrato, adquiere la carga de tener que ganar acceso a los derechos superficiales. Los propietarios de los derechos superficiales no siempre están dispuestos a abrir sus tierras a las actividades extractivas, más aún cuando muchos los ingresos de los habitantes dependen de la tierra y de otros recursos que las empresas del sector requieren para operar. Esta situación ha llevado a innumerables negociaciones fallidas, acusaciones de abuso y decepción, y últimamente, a conflictos sociales generalizados. Este asunto particular es tan sensible, que ha sido considerado por el ex presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía entre los tres problemas más críticos que enfrenta la minería en el Perú de hoy<sup>27</sup>.

#### G. Estructura de los grupos de interés

El análisis de los grupos de interés revela una red intrincada de jugadores y alianzas. Por un lado, esta

<sup>26</sup> Defensoría del Pueblo. Op. Cit.; GRADE. “Mapeo Ambiental”. Documento elaborado para uso de la Sociedad de Minería, Petróleo y Energía. Lima. 2004.

<sup>27</sup> Entrevista a José Miguel Morales Dasso. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Industrias Extractivas: Minería. Año XX. No. 59. 2005.

complejidad en número y variedad de intereses anticipa una discusión más equilibrada. Pero más no es siempre mejor. Por lo menos en Perú, el número de actores asociados con el conflicto socio-ambiental del sector minero es tan significativo que en algunos casos ha impedido el proceso de diálogo. Dentro de cada una de las esferas de la sociedad hay varios actores. El Estado, a nivel nacional, ha sido representado por el MEM, la Presidencia del Consejo de Ministros, y por los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y concejos locales. El mercado está representado por las compañías mineras y por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. La sociedad civil es la más diversa en términos de representación. Las comunidades locales están al frente, seguidas por sus organizaciones. Las ONG nacionales e internacionales son también muy activas. Existe, además, asistencia internacional y agencias de desarrollo, que juegan un rol facilitador, y proveen asistencia técnica y financiera.

Un rasgo que caracteriza el panorama es la falta de confianza de las comunidades tanto con el gobierno como con las compañías mineras, que han sentado un precedente negativo para el diálogo. Según la Defensoría, algunas comunidades y asociaciones que las representan han mostrado resistencia inicial al proceso de diálogo. Sin embargo, el Perú ha tenido ya varias experiencias de gobernanza cooperativa ambiental y alianzas, muchas de ellas en la industria minera. El proceso recién ha empezado.

### **III. GOBERNANZA COOPERATIVA AMBIENTAL Y ALIANZAS MULTI-ACTORES EN ACCIÓN: UNA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL PARA RESPONDER A LOS PROBLEMAS SOCIO-AMBIENTALES. LA EXPERIENCIA DE DIÁLOGO EN TINTAYA**

Este capítulo examina la relación deliberativa desarrollada entre una compañía minera, cinco comunidades rurales en el área de influencia del proyecto, y algunos otros grupos de interés, reunidos alrededor de preocupaciones comunes en una "mesa de diálogo". Esta experiencia toma lugar en la provincia de Espinar, un área rural remota a mil kilómetros al sur-este de Lima.

#### **A. Antecedentes**

En 1971, el gobierno le otorgó derechos para explotar minerales a la empresa estatal Minero Perú. Las operaciones empezaron en 1985. A comienzos de los 90, el gobierno privatizó la compañía, a pesar de su buen desenvolvimiento. Magma Cooper Company compró la propiedad. Luego de distintas fusiones y adquisiciones, la propiedad pasó a BHP Billiton Tintaya S.A. (en adelante, "BHPB"). La actual operadora es Xstrata, pero fue BHPB quien participó en la alianza multi-actores.

#### **B. El problema de la posesión de la tierra**

Dos eventos clave ocurrieron en este período. El primero es la expropiación por el gobierno peruano de 2,368 hectáreas de tierra de propiedad de las comunidades en 1981. La comunidad apeló la decisión alegando subvaluación. El segundo evento es la compra de tierra adicional con propósitos mineros por los nuevos propietarios en 1996. Aun cuando aparentemente fue voluntario y consensual, el proceso de compra parece ser un caso de abuso en contra de una comunidad pobremente informada. Las principales preocupaciones de la comunidad fueron la pérdida de tierras comunales, la subvaluación de la tierra, la falta de representación legítima de las comunidades en las negociaciones y contratos, entre otros<sup>28</sup>.

#### **C. Impactos ambientales**

La otra preocupación principal de las comunidades locales era el impacto ambiental causado en el área. CooperAccion, la ONG local que apoyó a las comunidades, contactó a una firma para que llevara a cabo un estudio ambiental. El estudio demostró contaminación en el aire, agua y suelo a diferentes niveles<sup>29</sup>.

#### **D. Análisis de los grupos de interés**

Los principales grupos de interés fueron la empresa y las cinco comunidades locales: Tintaya Marquiri, Alto Huacane, Bajo Huacane, Alto Huarca y Huano-Huano. Junto con estos actores, la mesa de negociación reunió a otros grupos de

<sup>28</sup> DE ECHAVE, J. K., KEENAN M., ROMERO K. y A. Tapia, "Los Procesos de Diálogo y la Administración de Conflictos en Territorios de Comunidades: El Caso de la Mina Tintaya en el Perú". Lima: CooperAccion, 2005.

<sup>29</sup> DE ECHAVE. Op. Cit.

interés que jugaron un papel significativo para alcanzar consenso: CooperAccion, la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, CONACAMI; la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería, CORECAMI, Cuzco; Oxfam America y Oxfam Australia. Debido a la oposición expresa de las comunidades y CONACAMI, ninguna de las autoridades nacionales participó en el proceso. Sólo la Municipalidad de Espinar participó.

### E. El proceso y su resultado

El diálogo fue accionado por una queja presentada ante la Oficina de la Defensoría Minera de Oxfam Australia por las cinco comunidades y CONACAMI, con la ayuda técnica y financiera de CooperAccion y Oxfam America. Este episodio revela la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas de la sociedad civil como una forma de generar instancias de cooperación para el manejo de problemas socio-ambientales.

Luego de una etapa inicial de escepticismo y escrutinio mutuo, la alianza permitió la construcción progresiva de respeto entre las partes, lo que posteriormente los llevó a alinear sus percepciones sobre lo que necesitaban. Un buen ejemplo de este progreso fue observado respecto al problema de la posesión de la tierra. La reacción inicial de la compañía fue pegarse a la validez formal de las transacciones, pero pronto comprendió que aun siendo legalmente vinculante, las compras habían causado serios impactos en las esferas sociales, económicas y culturales de las comunidades<sup>30</sup>. Quedó claro que, lejos de una corte donde se discutan tecnicismos, las alianzas se establecieron para buscar soluciones en las que todas las partes ganaran a través de la negociación. La alianza trabajó a través de comisiones *ad hoc*. Un acuerdo ejecutado en diciembre de 2004 formalizó los logros de un proceso de tres años. A ese acuerdo, celebrado entre participantes de una alianza multi-actores, se le conoce en la doctrina como “acuerdos socio-ambientales”<sup>31</sup>.

### F. La crisis y sus consecuencias

Luego de un aparente resultado exitoso, todo el proceso repentinamente colapsó. Entre dos mil y

tres mil pobladores locales atacaron el campamento minero, dañaron la infraestructura, y tomaron el local municipal. La empresa suspendió sus operaciones. Los protestantes efectuaron a la empresa demandas, algunas de ellas desproporcionadas<sup>32</sup>. Las protestas pronto se desintegraron, pero el problema social se mantuvo.

El episodio generó una serie de reacciones a favor de la compañía<sup>33</sup>. Quizá la reacción más significativa fue la del gobierno central, quien inmediatamente instaló una comisión *ad hoc* para enfrentar la crisis, ya que estaba perdiendo aproximadamente US \$ 100 000 por día en ingresos fiscales. La comisión estuvo formada por el Vicepresidente de Energía y Minas, el Vicepresidente del Gobierno Regional del Cuzco, el Alcalde de Espinar, un miembro de Oxfam America y un sacerdote<sup>34</sup>.

Las partes acordaron reiniciar operaciones, en lo que podría considerarse como la segunda etapa de la alianza. Esta vez, a diferencia de la primera, el acuerdo deliberativo se generó por un real conflicto. La comisión *ad hoc* asumió el rol de mediador, que en un primer momento había sido asumido por las organizaciones de la sociedad civil. Se notó que el Estado había sido reemplazado informalmente por las organizaciones de la sociedad civil, y que el Estado no debía dejar responsabilidades de coordinación a otros actores, por lo menos no totalmente.

Casi un mes después del ataque, la compañía reinició operaciones. Las negociaciones aún estaban realizándose, pero la atmósfera ya no era de turbulencia. Uno de los primeros logros de esta “nueva alianza” fue la concesión de la aprobación técnica de dos proyectos de infraestructura. Todas las coordinaciones entre las diferentes autoridades eran asumidas por la comisión, con la asistencia del MEM, es decir, una eficaz manifestación del modelo cooperativo.

### G. Análisis

Un evento crucial que podría ayudar a entender esta reacción es la ejecución del acuerdo marco para el desarrollo de la provincia de Espinar entre BHPB, el gobierno de la provincia de Espinar y la mayoría de grupos de ciudadanos de la provincia

<sup>30</sup> DE ECHAVE. Op. Cit.

<sup>31</sup> GLASBERGEN, P. Op. Cit.; MEADOWCROFT, J. Op. Cit.

<sup>32</sup> “Atacan instalación de minas Tintaya”. En: Diario “El Comercio”. 24 de Mayo de 2005.

<sup>33</sup> Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía. “Debemos Cerrar Filas Contra la Extorsión que Buscan Paralizar el Sector Minero: Alto al Sabotaje a la Inversión Privada”. Mayo de 2005.

<sup>34</sup> “Tintaya en la Raya: El posible cierre de la minera BHP Billiton en el Cuzco mantiene enfrentada a la población”. En: Caretas. 2 de Junio de 2005.

(37 organizaciones, pero no las comunidades) en setiembre de 2003. Este acuerdo supuso un proceso paralelo de negociación para BHPB, quien tuvo que atender dos demandas simultáneamente. La compañía acordó contribuir con un mínimo de US \$1,500,000 y un máximo del 3% de sus ingresos brutos antes de descontar los impuestos por año, por 5 años. Estos acuerdos financieros parecieron ser la semilla del conflicto. Algunas de las organizaciones que acordaron bajo estos términos, más tarde desearon el acuerdo y demandaron mayores contribuciones. BHPB rechazó estas demandas y defendió la legitimidad del acuerdo<sup>35</sup>. La población de Espinar estaba insatisfecha.

Uno de los problemas principales fue que las contribuciones directas no alcanzaban a las comunidades. Esto fue en parte porque las comunidades no habían identificado proyectos de inversión. Siguiendo el acuerdo marco, BHPB contribuyó con alrededor de dos millones de dólares americanos, pero sólo el 30% de ese monto había sido gastado hasta ese momento. Las comunidades no contaban con mecanismos o procedimientos para decidir sobre los proyectos de inversión. Más aún, los pocos proyectos propuestos para financiamiento no estaban en la línea de las prioridades de los agricultores locales<sup>36</sup>. La situación explicada líneas arriba se agrava debido a instrumentos distributivos ineficientes a nivel nacional. Los fondos asignados a Espinar por el canon minero parecen no haberse traducido en beneficios para la región.

Si hay una clara lección que puede ser recogida de esta experiencia es que las alianzas deberían incluir a todos los grupo de interés. Una lección relacionada es la inconveniencia de tener procesos paralelos de negociación con diferentes grupos de interés. Por tener abiertos dos frentes de negociación, la compañía se expuso a sí misma a dos motivos de demanda, y aún más criticable, el proceso de diálogo en sí mismo se expuso a dos potenciales amenazas. Un proceso de negociación singular que incluya a todos los grupos de interés hubiese sido más difícil de desestabilizar. Luego del conflicto, la negociación se reanudó con la participación del Estado y la iglesia. La compañía continuó operando normalmente.

## H. Lecciones

El proceso de diálogo pasó de un intrincado inicio a una exitosa fase de formalización e implementación de los acuerdos, hasta llegar a un inesperado período de crisis. De hecho, podría considerarse tanto un fracaso como un éxito. La pregunta ineludible es si el éxito y el fracaso podrían ser atribuidos al modelo cooperativo de gobernanza o a factores externos.

Esta investigación propone que aun cuando el proceso de diálogo ha mostrado algunos errores estratégicos –como mantener procesos paralelos de negociación con diferentes grupos de interés–, éstos no han sido exclusivamente los responsables por la ruptura de la alianza. Hay, a decir verdad, otros factores que son externos a este modelo.

Integralmente considerado, el proceso ha demostrado que el modelo cooperativo de gobernanza y las alianzas de los grupos de interés son deseables, aun cuando podrían no erradicar por completo todos los problemas sociales y ambientales asociados a las industrias extractivas.

Como Meadowcroft ha señalado, ello no significa una negativa absoluta a los otros modelos. De hecho, el modelo cooperativo necesita refuerzo de todos ellos. El modelo no podría trabajar sin el marco legal y regulatorio y sin la capacidad de exigir el cumplimiento de las normas del modelo de regulación directa. También descansa en la conciencia social y ambiental que promueve iniciativas de responsabilidad social empresarial y autorregulación. Y, probablemente, no podría ser iniciado sin las habilidades de defensa y compromisos hacia una sociedad más equitativa de las organizaciones de la sociedad civil.

La idea que se explora aquí es que los beneficios aportados por este modelo asegura una posición privilegiada en el armado de estrategias políticas. El modelo ha alcanzado algunos logros que ampliamente justifican su apoyo. Estos beneficios incluyen el fortalecimiento de las capacidades de los grupos de interés y estrategias para afrontar problemas socio-ambientales complejos y tomar acciones concertadas, la creación de un foro para

<sup>35</sup> Diario "El Comercio". Op. Cit.

<sup>36</sup> Caretas. Op. Cit.



discutir sistemáticamente problemas sociales y ambientales y explorar posibles soluciones, y la mejora de canales de comunicación y la construcción de confianza entre los grupos de interés. Antes de que la alianza se formara, una relación adversarial prevaleció entre los grupos de interés. Las comunidades locales tuvieron una percepción negativa de las compañías y el Estado. La alianza ha facilitado la evolución de las relaciones entre los grupos de interés<sup>37</sup>.

El modelo ha provisto también a las organizaciones de la sociedad civil de un foro para ser escuchado sin tener que optar por estrategias confrontacionales. Ello no debe ser interpretado, sin embargo, como un llamado para que las organizaciones sociales civiles dejen sus estrategias de defensa, algunas de las cuales pueden resultar, en verdad, indispensables para complementar otras formas de regulación.

Otra ventaja ofrecida por el modelo cooperativo es que las contribuciones financieras de corporaciones deben ser empleadas de acuerdo a los planes y prioridades de las comunidades, y no a la determinación unilateral de las políticas de responsabilidad social empresarial de las compañías, en línea con la tendencia de fomentar el desarrollo participativo.

Si bien es cierto que la gobernanza cooperativa ambiental y las alianzas no han triunfado en última instancia con erradicar los problemas socio-ambientales en el sector minero, ello no se debe exclusivamente a las carencias del modelo. Existen, ciertamente, algunas limitaciones relacionadas a éste, que ya han sido señaladas en el marco teórico. Sin embargo, algunos de los obstáculos más serios se encuentran fuera de los límites del modelo. Ellos pertenecen en parte a características socio-políticas del país. Hay, no obstante, un tercer grupo de factores que podrían explicar algunos de estos episodios repetidos de conflicto social, y algunos de los resultados decepcionantes de la implementación del modelo cooperativo de gobernanza.

Estos factores también se encuentran fuera de las barreras del modelo. En algunos casos, se trata de batallas por recursos o apoyo político. En otros casos, actividades económicas en competencia

supuestamente incompatibles entre sí. Estos conflictos políticos toman la forma de protestas sociales, y utilizan las preocupaciones sociales y ambientales como pretexto para perseguir sus intereses reales.

Incluso más alarmante es que las protestas sociales contra los proyectos extractivos han sido acciones encubiertas de grupos terroristas o cárteles de narcotráfico que optan por estas estrategias extremas, entre otras razones, para mantener a la institucionalidad fuera de sus áreas de operación<sup>38</sup>. Y aunque ha habido escepticismo al respecto, en algunos casos la presencia terrorista detrás de las movilizaciones sociales es innegable. En todo caso, la hipótesis más conservadora podría ser que los grupos radicales han tomado ventaja de los ya frustrados grupos sociales y los han movilizado contra el Estado y el sector privado.

#### IV. CONCLUSIONES

El modelo cooperativo, las alianzas multi-actores y los acuerdos socio-ambientales han probado ser alternativas útiles para manejar problemas sociales y ambientales en las industrias extractivas en el Perú. Si el modelo es bien implementado, éste es más inclusivo, horizontal y participativo que el jerárquico modelo de regulación directa, e incluso que formas voluntarias de autorregulación desarrolladas unilateralmente por las empresas. La evidencia empírica analizada aquí ha confirmado también que la regulación de la sociedad civil no es plenamente eficaz si se considera independientemente de otras formas de regulación. Sin embargo, la sociedad civil ha probado ser indispensable para articular los intereses de los grupos más débiles dentro de la sociedad. El sistema ambiental peruano no reposa en la regulación basada en el mercado para abordar los problemas asociados con las industrias extractivas. Dada la naturaleza compleja de los problemas sociales que rodean a las industrias extractivas en el Perú, el potencial real de este modelo para abordarlos integralmente está aún por confirmarse, pero es alentador. Idealmente, los instrumentos que promueven consultas, coordinación y negociación encajarían mejor en una plataforma que promueve la interacción entre todos los grupos de interés.

<sup>37</sup> DE ECHAVE. Op. Cit.

<sup>38</sup> TORRES, Op. Cit.

Dada la limitada evidencia empírica que ofrece un caso en particular, la experiencia Tintaya debería ser tomada sólo como una referencia. Sin embargo, experiencias similares insinúan que los resultados discutidos aquí puedan ser tomados como una tendencia. Estos resultados han revelado que, aun cuando el modelo al final no ha logrado erradicar los problemas socio-ambientales, su implementación a través de alianzas ha traído beneficios concretos.

Estos beneficios incluyen: el fortalecimiento de las capacidades de los grupos de interés y estrategias para afrontar problema socio-ambientales complejos y tomar acciones concertadas; la creación de un foro para discutir sistemáticamente problemas sociales y ambientales y explorar posibles soluciones; y la mejora de canales de comunicación y la construcción de confianza entre grupos de interés. La alianza ha fortalecido, también, la organización y gestión interna de los grupos de interés, y ha llevado a un proceso de redefinición de estrategias hacia la participación en un proceso de negociación. Asimismo, ha permitido un uso más participativo de las contribuciones financieras de las corporaciones, las cuales han sido utilizadas de acuerdo a planes y prioridades de las comunidades, y no a las determinaciones unilaterales de las políticas de responsabilidad social empresarial de las compañías.

La experiencia Tintaya ha revelado también errores en términos de representación de intereses en la alianza. Se ha discutido que el hecho de haber sustentado dos procesos paralelos de negociación con grupos de interés diferentes debilitó el acuerdo deliberativo exponiendo a la alianza a una amenaza externa. Es importante recalcar, sin embargo, que la mayor parte de factores que han desestabilizado el proceso cooperativo de política ambiental no se relaciona a las particularidades del modelo y podrían haber afectado a cualquier otro modelo de gobernanza de la misma manera. Lo que mereció admiración fue la capacidad demostrada por el modelo cooperativo de gobernanza para reaccionar rápida y efectivamente a eventos externos imprevistos, a través de la reconstrucción del proceso de diálogo entre todos los grupos de interés.

Los retos en la implementación del modelo cooperativo y de las alianzas son: i) preparación:

los grupos de poder participantes requieren prepararse para enfrentar el proceso deliberativo de política ambiental. Esta preparación no va sólo a garantizar procesos más sencillos de diálogo y negociación, sino que más importante aún, va a equilibrar de mejor manera los poderes diferenciales entre actores; ii) una agenda consensuada: para dar resultados, existe una necesidad de definir una agenda razonable que refleje los legítimos intereses de las partes. El reto principal es evitar las expectativas exageradas de lo que la alianza puede traer a cada uno de los participantes, especialmente a quienes han sido tradicionalmente oprimidos o marginados del foro de decisiones; iii) comunicación: el reto es bivalente. Los grupos de interés deben desarrollar canales adecuados de comunicación para interactuar unos con otros y, simultáneamente, implementar mecanismos sencillos de comunicación entre sus propias organizaciones. Ello es especialmente cierto para actores que agrupan organizaciones diferentes o grupos de interés alrededor de ellos, tales como las asociaciones de comunidades afectadas por las actividades mineras en el Perú. Este componente es particularmente importante porque garantiza que diferentes perspectivas dentro de la organización puedan ser discutidas, y las propuestas puedan ser validadas por mecanismos democráticos. El mayor reto en este contexto particular es la gran diversidad cultural entre actores; iv) representación: la selección inicial de participantes es un importante factor que puede incrementar las probabilidades de que una solución negociada aborde adecuadamente los problemas más sensibles. Más aun, un acuerdo alcanzado por consenso de todos los actores con un interés sería más difícil de desestabilizar que uno que represente las prioridades e intereses de sólo algunos de los actores; v) actitud: los grupos de interés necesitan demostrar una actitud tolerante y proactiva hacia otros actores y hacia el proceso. Se espera que las comunidades locales dejen de lado la percepción negativa que tradicionalmente han tenido respecto a las industrias extractivas, y estas últimas deben evitar comportamientos paternalistas, reconocer a las comunidades locales como participantes válidos, y promover una participación abierta al público en el proceso de elaboración de políticas ambientales<sup>39</sup>.

Hay una necesidad urgente de mejorar los mecanismos de distribución actuales para que los

beneficios alcancen a las comunidades locales. También existe la necesidad de garantizar el uso transparente de fondos públicos. A nivel internacional, actualmente existen dos iniciativas para abordar este problema: “Publish what you pay”<sup>40</sup> es una coalición de ONG a nivel mundial que hacen un llamado para la revelación de los pagos hechos por el petróleo, el gas y las compañías mineras a todos los gobiernos por la extracción de recursos naturales. Similarmente, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas<sup>41</sup>, busca asegurar que los dividendos de las actividades extractivas contribuyan

con el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. El gobierno del Perú se ha unido a esta última iniciativa. Ha acordado establecer mecanismos para hacer que todas las utilidades provenientes del petróleo, gas y minería sean totalmente transparentes, y también para hacer que todas las transferencias a las agencias relevantes a nivel central, regional y local sean también transparentes. Ello es una buena señal de que los mecanismos de gobernanza alrededor pueden mejorar, y que el gobierno está comprometido para alcanzar esta meta.

<sup>40</sup> [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org).

<sup>41</sup> [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org).