

# Leyes, decretos, oficinas, comisiones...

## ¿y quién hace qué?



► Un intento de navegación en el mar de entidades estatales del poder ejecutivo a las que se adjudica, en mayor o menor medida, participación en la prevención y gestión de conflictos sociales / Por: Raisa Ferrer Pizarro\*

### Introducción

Casi junto con la noticia del aumento de los conflictos socioambientales de 93 a 117) en los últimos doce meses (Defensoría del Pueblo 2012), los peruanos recibimos una noticia que nos ayudaría a retomar la fe en la prevención de los mismos: A partir de abril del presente año los gobiernos regionales y locales podrían promover procesos de consulta, previo informe favorable del Viceministerio de Interculturalidad, según el decreto supremo 001-2012-MC publicado en el diario El Peruano, en el cual se incluye el reglamento de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios. Sin embargo, tras el entusiasmo inicial por las oportunidades que podría propiciar el nuevo reglamento, distintos escenarios han logrado que la decepción se apodere de un porcentaje importante de la población, como el hecho de que la misma no sea vinculante y que en última instancia sea el Estado, como dueño del suelo y subsuelo del territorio según la Constitución peruana, el que decide las contrataciones.

Los últimos seis meses del gobierno peruano, tras la salida de Salomón Lerner y el posterior nombramiento del nuevo premier Oscar Valdés, han sido de debate intenso sobre si el proyecto Conga de Yanacocha va o no va (aún cuando igual “va” a ir) y de un énfasis discursivo del gobierno en la necesidad de “mano dura” que terminó en declaración de las zonas en “estado de emergencia” (una carta bajo la manga que contempla nuestra Constitución del Perú, la cual permite la restricción de ciertos derechos ciudadanos y da paso a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional como guardianes del orden interno). Así, el manejo de conflictos por parte del Estado está generando un alto costo social.

En este contexto, urge preguntarnos por el estado actual de los actores dentro del ejecutivo y sus prácticas en el campo de la solución a los conflictos sociales. Así el ensayo intentará responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el rol del poder ejecutivo en la prevención y manejo de conflictos sociales? ¿Cuáles son las instancias de coordinación interministerial? Y

(\*) Estudiante de 10º ciclo de la especialidad de comunicación para el desarrollo

finalmente, ¿cuáles son las limitaciones actuales del ejecutivo en dicha materia?

Ya es de conocimiento público que el Estado, en calidad de propietario y a través del poder legislativo, es quien otorga las concesiones (de exploración y explotación) a un tercero en determinadas zonas. Sin embargo, para responder a las preguntas anteriores, no basta con reconocer lo anterior, es importante también reconocer los tipos de concesiones y cómo éstas son otorgadas. Asimismo, una comprensión del actuar Estatal en materia de acceso y control de los recursos naturales, pasa por reconocer sus limitaciones hasta la actualidad. Entre ellas, llama la atención la falta de intersectorialidad, en tanto históricamente se ha carecido de un sistema de planeamiento estratégico que asegure la coherencia del conjunto de las políticas gubernamentales, lo cual ha conllevado a que la coordinación inter ministerial se dé por canales no siempre formales. Los conflictos sociales son multidimensionales y multicausales, por lo que se vuelve urgente establecer vínculos entre los actores involucrados para identificar intereses, prioridades y posibles estrategias de intervención.

### **Concesión, consulta y fiscalización: Los implicados**

El procedimiento ordinario para solicitar una concesión minera comienza cuando una persona natural o jurídica interesada en iniciar un proceso de exploración y explotación en determinada zona inicia un petitorio minero ante el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), Junto a dicho petitorio, la empresa asume un compromiso previo en el que se compromete bajo declaración jurada a respetar tanto el medio ambiente como a la población de áreas cercanas a la concesión (por ejemplo, mediante el fomento de oportunidades empleo o ejecución de campañas para cooperar en la mejora de la calidad de vida).

El expediente del petitorio llega específicamente a la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET y en ella se revisa si el mismo

cumple o no con todos los requisitos de ley (El decreto supremo N° 059-2008-EM señala que es “es obligatoria la certificación ambiental previamente al inicio de proyectos con potencial de impacto ambiental”). En caso la solicitud de concesión cumpla con los requisitos, ésta recibe una notificación en el diario oficial El Peruano y en un diario de la capital de la región donde desean realizar actividad, así puede recibirse la atención del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), la Dirección Regional Agraria, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales. Tras ello, el expediente es evaluado nuevamente por las áreas legal y técnica durante los próximos treinta días hasta finalmente ser enviado al presidente del INGEMMET (INGEMMET s/a), quien emite la resolución en la que se otorga el título de la concesión minera.

### **Los aclamados estudios ambientales**

Previamente a la ejecución de los proyectos, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas es la entidad que aprueba los estudios de impacto ambiental (EIA) del sector minero. El MINAM a través del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), hace una revisión aleatoria de los EIA aprobados y emite una opinión (SPDA s/a). Una vez iniciado el proceso de exploración y explotación, es el Organismo de evaluación y fiscalización ambiental del Ministerio del Medio Ambiente (OEFA), aquel encargado de supervisar la Inversión en minería, regulando el cumplimiento de las disposiciones legales dispuestas para las actividades desarrolladas (Previamente OSINERGMIN, la entidad que asumió la labor fiscalizadora hasta el 2010, año en el que se creó el OEFA, dictaminó algunas sanciones por incumplimientos). El OEFA tiene la obligación de informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que encuentre (Lanegra 2008) (aquí, o se establecen lineamientos más claros, o se deberá tener mucho cuidado para

evitar que sus esfuerzos en la línea de sanción terminen duplicándose).

### ¿Y la consulta previa?

El gobierno actual ha posicionado en agenda el tema de la consulta previa, cuyo proceso de reglamentación ha sido principalmente impulsado por el Viceministerio de interculturalidad del recientemente creado Ministerio de cultura, el cual junto a una Comisión Multisectorial se encargó de elaborar un reglamento para la vigente Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. La comisión estuvo conformada por distintos viceministerios tales como los de justicia, minas, economía, gestión ambiental, agricultura, gestión pedagógica, del trabajo, entre otros. Como desarrolla el artículo de Lorena Chávarri en esta misma edición, la comisión también contó con la participación de algunas organizaciones indígenas (otras se retiraron en el proceso por discrepancias) (Comisión Multisectorial 2012). Asimismo, se anunció que la Defensoría del Pueblo participaría de las reuniones de la comisión en calidad de entidad observadora.

Durante el mes de abril, el reglamento estuvo listo y además de señalar el momento en el que la consulta se debe dar (antes del inicio de las actividades de exploración y explotación minera, aunque, al menos que el sector decida lo contrario, no antes de aprobar el contrato con la empresa minera), el reglamento establece en su segundo artículo referente al “ámbito de aplicación” que el rol de rectoría en todas las etapas de proceso de consulta será ejercido por el viceministerio de interculturalidad. Dicho rol de rectoría hace referencia al liderazgo que ejercerá ésta institución en la conducción de la consulta para garantizar que ésta se realice de manera adecuada, respetando los derechos de las comunidades. Cabe aquí preguntarnos qué otros ministerios se comprometerán en esta implementación, por ejemplo, brindando capacitaciones a los representantes indígenas para que negocien informados y en iguales condiciones con el gobierno.

### ¿Con qué nos encontramos?

En la sección anterior se esbozó un breve mapeo de los actores implicados en la concesión minera y en el proceso de consulta previa; sin embargo la coordinación entre ellos se torna necesaria cuando las problemáticas que aquejan al país competen a más de un órgano. Cuando se carece de planificación integrada entre ministerios, se suele dar una duplicación de funciones o desbalances en el poder; es decir situaciones en las que, pese a que dos o más ministerios podrían tener competencias suficientes como para emitir una opinión decisiva (y no solo “asesora”), uno termina teniendo la última palabra, alto nivel de discrecionalidad. Es importante el intercambio de ideas interministeriales y para ello se vuelven necesarios los mecanismos integradores, como la elaboración participativa de planes y plataformas que faciliten el flujo de información entre ministerios y conlleven a una eficiente toma de decisiones.

El manejo de conflictos se desarrolla a través de procesos como la negociación de intereses (ya sea de modo directo o con apoyo de un mediador neutral) y la búsqueda de soluciones conjuntas para alcanzar el consenso. Sin embargo, ¿Cuáles podemos identificar en Perú como las entidades designadas para participar en dichos procesos? ¿Cómo se articulan entre sí?

En el artículo 33 del decreto Supremo N° 063-2007-PCM, se establece que la Presidencia del consejo de Ministros (PCM), tiene un rol protagónico en la prevención y tratamiento de los conflictos sociales. Para ello, se creó en el 2007 una unidad de Prevención de conflictos (UPC), que hoy ha cambiado de nombre a Oficina de Gestión de conflictos Sociales y se dedica principalmente (en teoría) a “diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigido a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo” y “Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y articulación con las Entidades Públicas, en todos los niveles de Gobierno, así como con los actores

de la sociedad civil". Asimismo, la Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM contempla la formación de una comisión multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales que trabajaría en colaboración con la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (Presidencia del Consejo de Ministros s/a). A esta altura del artículo, tal vez sea el momento de preguntarse, entonces... ¿Por qué la Defensoría del Pueblo sigue reportando el aumento de conflictos sociales en el país? Algo parece faltar.

Un plan nacional de resolución de conflictos, que es urgente, brilla por su ausencia y las estrategias de relacionamiento con la comunidad de las comisiones multisectoriales que llegan a las zonas en conflicto siguen siendo las tradicionales mesas de concertación (tal vez vale la pena resaltar aquí que las empresas privadas han logrado modos más efectivos de relacionarse con la comunidad, como mediante las prácticas de responsabilidad social o a través de sus relacionistas comunitarios que trabajen en la imagen positiva del proyecto en ejecución). Asimismo, las "relaciones" entre ministerios entendidas hasta hoy, solo contemplan la posibilidad de que unos brinden "consejería" a otros, mas no implican un trabajo integrado en el cual las distintas partes tengan un poder de decisión real en las disposiciones finales (Ejemplos de organismos con roles "asesores", "consejeros", serían el OEFA, la Defensoría del Pueblo, INRENA, todos ellos con poder insuficiente para influir en decisiones de alto nivel); todo lo anterior dificulta una adecuada regulación de la actividad minera y a su vez, incrementan el descontento de la población.

La defensoría del Pueblo (especialmente su adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad) es probablemente la institución con mayor capacidad de incidencia en manejo de conflictos, en tanto se encuentra presente en distintas regiones; sin embargo, su rol se limita al de seguimiento de los conflictos, pues carece de capacidad resolutive. Su naturaleza es la de ser un organismo de contribución a la solución de conflictos y en ese sentido, su función se limita a investigar las problemáticas subyacentes a los conflictos.

Actualmente los recursos se asignan según partidas sectoriales, sería un aporte importante que entre en debate la posibilidad de un financiamiento de equipos intersectoriales (Cunill 2005). Es necesario dar una mirada integral y asumir el reto de la intersectorialidad, el cual supone la integración de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos.

## Conclusiones

No bastará con la Ley de Consulta Previa para solucionar conflictos, las campañas informativas no deben faltar (incluso desde el proceso de concesión) y el diálogo debe ser transversal a toda la actividad minera realizada por la empresa. La implementación de la consulta requiere la existencia de condiciones adecuadas: Un ambiente de confianza, en el que el Estado aparezca ante todo como guardián de los intereses ciudadanos y no solo del capital, en el que se negocie sin discursos intransigentes de por medio (y en el que, de haberlos, la otra parte comprenda la lógica de su base radical), en el cual se tome en cuenta distintos actores y tanto gobiernos regionales como locales apliquen metodologías participativas para recoger la opinión de su población y solo con dicha información a la mano puedan participar de un proceso de negociación con las autoridades estatales.

Asimismo, se requiere que las concesiones sean otorgadas de modo responsable, con un análisis previo adecuado. Una de las tantas maneras que tiene el Estado de asegurar una relación llevadera entre pobladores y empresa, y así evitar el surgimiento de conflictos sociales, es la de asegurarle a la ciudadanía que el proyecto a ejecutarse contará con la estrategia y tecnología adecuada para evitar daños innecesarios en el ecosistema. Sin embargo ¿Qué pasa cuando los estudios de impacto ambiental tienen graves deficiencias? ¿O cuando están incompletos e igual son aceptados? O peor aún: ¿Cuando tienen párrafos íntegros copiados de otros estudios (Salazar 2011)?



Recordemos que el MEM está encargado de promover la inversión y, a la vez, de aprobar los estudios de impacto ambiental. El MINAM solo participa con recomendaciones a través del SEIA. Muchos consideran que la posibilidad de transferencia sería beneficiosa para una mayor transparencia y calidad en los informes, además no sería la primera vez que una tarea es transferida del MEM al MINAM: la tarea fiscalizadora durante las actividades mineras del OSINERGMIN se transfirió al OEFA del MINAM). La alta concentración de poder en el Ministerio de Energía y Minas y la casi mono-sectorialidad en este caso resulta insuficiente para asegurar calidad de los estudios ambientales en sus distintas modalidades (no podemos hablar de intersectorialidad solo porque en determinado momento, el MEM recibe “opiniones” del MINAM que puede tomar en cuenta como no, y no implica un proceso de negociación equilibrada entre ambas instancias).

2005

No se trata de comenzar de cero y crear nuevos organismos, sino de una reorganización de tareas que incluso reincorpore y legitime en el camino organismos existentes como el (¿olvidado?) INDEPA (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano), creado como recomendación de reforma institucional del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y que hasta hace poco permaneció bajo el despacho del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y hoy aparece como Unidad ejecutora adscrita al viceministerio de interculturalidad, que cuenta con personal CAS trabajando en distintas oficinas, aunque sin lineamientos de participación en gestión o prevención de conflictos sociales claros.

S/A

Probablemente las siguientes preguntas no dejarán de surgir en el corto plazo: ¿Seguirá siendo el gobierno uno que aprende únicamente en la marcha? ¿Hasta cuándo el modus operandi “bombero” que apaga incendios? ¿Cuándo el gobierno en el poder se animará a “grantransformar” el Perú? ¿Esperará la llegada de un Baguazo de doble dimensión? No solo es necesario definir roles ministeriales autónomos, sino analizar los modos en los que éstos pueden

dialogar en igualdad de poder decisivo para que así alcanzar en equipo modos eficientes de relacionarse con la sociedad civil. El Perú requiere “voluntad política” orientada a la acción, al desarrollo estrategias de prevención que pasen por la presencia del Estado en las distintas localidades del país, a través de sus poderes ejecutivos en trabajo coordinado.

### **Referencias bibliográficas**

#### **COMISIÓN MULTISECTORIAL**

Acta de reunión (Segunda sesión). Lima, 9 de enero del 2012. Consulta: 24 de mayo del 2012. Disponible en: <[http://www.indepa.gob.pe/PDF/comision\\_multisectorial/Acta%202.pdf](http://www.indepa.gob.pe/PDF/comision_multisectorial/Acta%202.pdf)>

#### **CUNILL, Nuria**

“La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. Ponencia presentada en el Décimo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago. Consulta: 27 de mayo del 2012. Disponible en: <<http://www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Cunill.pdf>>

#### **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

2012 “Conflictos socioambientales se incrementan”. Lima, 4 de mayo del 2012. Consulta: 24 de mayo del 2012. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/portal-noticias.php?n=8154>>

#### **INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO Y METALÚRGICO (INGEMMET)**

Formulación del Petitorio Minero. Consulta: 30 de mayo del 2012. Disponible en: <<http://www.ingemmet.gob.pe/form/plantilla01.aspx?Opcion=382>>

#### **LANEGRA, Iván**

2008 “El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental: ¿Quo Vadis?”. En Derecho Ambiental. Diálogo y debate sobre Derecho y Política Ambiental e Indígena. Lima, 15 de agosto del 2008. Consulta: 27 de mayo del

2012. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/28386/el-organismo-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-quo-vadis>

**PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**

S/A Oficina de gestión de conflictos sociales. Portal Web de la PCM. Consulta: 31 de mayo del 2012. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/informaciongral/ogcs/conflictos.html>

**SALAZAR, Milagros**

2011 “Inútiles estudios”. IDL- Reporteros. Lima, 16 de abril del 2011. Consulta: 31 de mayo del

2012. <http://idl-reporteros.pe/2011/04/16/inutiles-estudios/>

**SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (SPDA)**

S/A “El Sistema nacional de evaluación de impacto ambiental”. Manual de Legislación Ambiental. Consulta: 21 de mayo del 2012. Disponible en: [http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=454:el-sistema-nacional-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-&catid=32:cap-2&Itemid=3529](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=454:el-sistema-nacional-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-&catid=32:cap-2&Itemid=3529)

Este artículo debe citarse así:

FERRER Pizarro, Raisa . “Leyes, decretos, oficinas, comisiones: Las funciones y relaciones del mar de entidades del Ejecutivo en un contexto de conflictividad”. En: Boletín PeruDebate, año 1, n° 1. Mayo 2012. Disponible en: [http://perudebate.pe/sites/default/files/el\\_ejecutivo\\_en\\_la\\_prevention\\_de\\_conflictos.pdf](http://perudebate.pe/sites/default/files/el_ejecutivo_en_la_prevention_de_conflictos.pdf)