

DIEZ AÑOS DE MINERÍA EN EL PERÚ

2008 - 2017



JOSÉ DE ECHAVE C.

CooperAcción



Acción Solidaria para el Desarrollo

DIEZ AÑOS DE MINERÍA EN EL PERÚ
2008 - 2017

DIEZ AÑOS DE MINERÍA EN EL PERÚ

2008 - 2017

José De Echave C.

CooperAcción



Acción Solidaria para el Desarrollo

Diez años de minería en el Perú

2008 - 2017

José De Echave C.

CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo

Calle Rio de Janeiro 373, Jesús María, Lima 11, Perú.

Portal web: www.cooperaccion.org.pe

Primera edición: febrero de 2018

500 ejemplares.

Diseño y diagramación: Ediciones Nova Print S.A.C.

Se terminó de imprimir en febrero de 2018 en:

Ediciones Nova Print S.A.C.

Av. Ignacio Merino 1546, Lima 14

Teléfono: 422-0499

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2018-02979

ISBN 978-612-46770-8-3

Índice

INTRODUCCIÓN	13
2008: AÑO DE TURBULENCIAS FINANCIERAS	15
El 2008 comienza con turbulencias	17
La evolución de los derechos mineros vigentes en el Perú	19
Indignante y preocupante	22
La iglesia católica y el campo de lo opinable	25
Entre Andoas y Cotabambas	27
La Oroya: una raya más	29
El escenario post creación del Ministerio del Ambiente y un decreto preocupante	31
Las lecciones de los eventos de Moquegua	34
¿Por qué no se esperaban grandes novedades en el mensaje presidencial?	36
¿Qué viene después de la derogatoria de los decretos?	38
Alarmante situación en La Oroya	41
¿Ayacucho minero?	43
La radio minera	46
La crisis financiera y el sector minero	48
El nuevo proyecto minero de los chinos y el TLC	56
China, el TLC y las inversiones	57
Se acaba el 2008 y se anuncia un año difícil	59
¿Se acaba el aporte voluntario de los mineros?	60
Cerro de Pasco y otros temas	62
2009: EL AÑO DE BAGUA	65
El norte del Perú y los posibles proyectos mineros transfronterizos	67
Minera Río Blanco desiste del procedimiento de Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado	71
Un plan anticrisis para la minería: ¿en qué consiste?	73
Una visita al territorio de los Awajun-Huampuis	75

Doe Run y La Oroya no son lo mismo	77
La minería artesanal y la idea de los parques industriales mineros	78
Las tendencias de la gestión ambiental en el país	81
¿La selva es de todos?	84
Consulta regional, transnacionales y derechos humanos	87
Tiempos de reflexión	89
¿El mensaje presidencial, los conflictos y la minería?	93
La parada de la economía peruana	97
El caso Doe Run: una situación lamentable	101
Ecos de la convención minera	103
Se reducen los aportes tributarios mineros	104
La transparencia financiera y las industrias extractivas	108
Los conflictos por el agua	111
Los sucesos en la sierra de Piura y qué hacer	113
Copenhague: frío, tibio y caliente a la vez	115
 2010: AÑO DE ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES	 117
Nuevamente el debate tributario y la minería	119
El caso de Madre de Dios y la minería	122
El distrito de Morococha y el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Toromocho	124
El Instituto Fraser y la minería peruana	126
Las lecciones del caso Islay	129
¿Es buena la ley de consulta de pueblos indígenas?	132
¿No ganan tanto?	134
“A más consulta, menos conflicto”	136
La responsabilidad social y las industrias extractivas	138
Precisando la situación de Doe Run	141
Majes Sihuas II: un conflicto por el derecho al agua	143
Algunas precisiones sobre el proyecto Las Bambas	145
La encrucijada de la minería	148
El mapa electoral en las regiones mineras	151
De nuevo Islay y el proyecto Tía María	154
Se acaba el año	156
 2011: ELECCIONES GENERALES Y MINERÍA	 159
El oro sigue brillando	161
Los gastos tributarios en el Perú	164
Doe Run exige millonaria indemnización al estado peruano	166
El conflicto en Puno	168
Extractivas: una agenda mínima para una transición	171
Puno, la minería y el proceso de transferencia	173
Mapa electoral y minería	175

El spot de Oblitas	178
Ley de Consulta y el nuevo gravamen minero	180
PERUMIN 2011: los temas y los discursos que se repiten	182
La crisis global y las perspectivas del sector minero	184
El operativo en Madre de Dios	186
Un año que se acaba, momento de balance	188
 2012: ENTRE CONGA Y ESPINAR	 191
¿“Descongarizar” el debate?	193
El arbitraje de Doe Run contra el Estado Peruano	195
La marcha por el agua	197
Minería informal, pequeña, artesanal, ilegal	199
¿Conga es un parte aguas?	202
Entre Espinar y Cajamarca, la tesis del complot	204
¿Ni un muerto más!	206
La gran continuidad	209
La ruptura del mineroducto de Antamina en Ancash	211
Mucho detalle en el recuento y demasiada incertidumbre en las propuestas	213
Otra vez Doe Run	215
Sinceremos la situación en el caso Conga	217
La “nueva minería” brilla por su ausencia	219
El nuevo escenario en Cajamarca y en el país	222
¿Son las políticas para la “nueva minería”?	224
El tema del agua en América Latina	226
Intentan hacer un balance	228
 2013: AGILIZANDO LAS INVERSIONES SIN FILTROS AMBIENTALES Y SOCIALES	 231
El inicio del año, los conflictos y el anuncio de los frentes policiales en zonas mineras	233
Cañaris: ¿el primer conflicto del año?	235
“Todos son terroristas”	237
Industrias extractivas, conflicto y dinámicas institucionales en la región andina	239
Los mapas de CooperAccion	241
El PBI minero: ¿cambio de tendencia?	243
¿Por qué la demora en publicar base de datos de pueblos indígenas?	246
Las empresas mineras globales y sus presidentes	248
Proyecto Minero Tía María, nuevamente en agenda	250
Xstrata, Glencore y los chinos	251
Es un compromiso, es una ley, es un convenio internacional	253
Los indignados de las lagunas y de otras latitudes	255
¿Agilizando inversiones sin filtros ambientales y sociales?	257
¿Cuánto crecerá la minería este año?	259
Los dos años de Humala	261

La minería y la protección ambiental en el discurso presidencial	263
Las paradojas del crecimiento minero y la tributación en el Perú	265
Algunos elementos para el debate sobre la minería informal en el país	269
La Convención Minera y los nuevos vientos del gobierno	271
Ay, Madre de Dios	274
Perú, Alemania y las materias primas	277
Las empresas de los países BRICS en el Perú	279
Policía Nacional al servicio de intereses privados	281
El proyecto minero Tía María y los Estudios de Impacto Ambiental	283
Intentando hacer un balance	285
 2014: LOS PAQUETAZOS AMBIENTALES Y EL DISCURSO DE LA TRAMITOLOGÍA	 289
“El año de la promoción de la industria responsable y del compromiso climático”	291
La minería en azul por segundo año consecutivo	293
Se confirma que Bear Creek demandaría al Estado Peruano	296
El argumento de la tramitología	298
¿Cómo evaluar el paro de los mineros informales?	300
China, China, China	302
Las discrepancias en las proyecciones del crecimiento de la minería	305
El trabajo minero en el Perú	308
¿La minería cambia de tendencia?	311
Los preocupantes mensajes del último Simposio Minero	313
Jugando irresponsablemente con la memoria del país	315
Prohibido pronunciar la palabra ambiente	318
Entre los lobbies y la danza de cifras	320
Tantas veces La Oroya	323
Se aprobó Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Tía María: ¿y ahora qué viene?	325
¿Cuál es el verdadero compromiso del gobierno frente al cambio climático?	328
Ranking para hacer negocios y ranking ambiental	331
El nuevo mapa electoral en las zonas con presencia minera	333
Nuestros propios temores sobre la COP 20	336
Un fracaso más si importa	338
 2015: LAS INVERSIONES MINERAS CAEN EN EL PERÚ Y EN TODO EL MUNDO	 343
Mínería: ¿cómo se proyecta el 2015?	345
Apliquen el Código de Ética	347
Entre los conflictos y el cambio de ministros	349
La DINI extractivista	351
Un nuevo presidente de los empresarios mineros que solo quiere que le digan sí	353
¿Qué está pasando en Apurímac?	355
El OEFA nuevamente bajo amenaza	357

Tía María: intentando hacer un recuento del conflicto	359
Las tendencias de la inversión minera a nivel mundial: ¿qué dicen las cifras?	364
El concepto de la licencia social	369
Obispos latinoamericanos denuncian afectación de derechos humanos por actividades extractivas	371
Los conflictos se siguen complejizando	373
El derecho a la información	377
Nuestro trabajo	381
¿El dato de las concesiones no interesa?	384
Empresas y derechos humanos	386
Ni tonto útil y para nada ingenuo	388
Economistas del siglo pasado	392
El drama La Oroya y la necesidad de separar la paja del trigo	394
La Convención Minera en un año pre electoral	397
Los paquetes ambientales y el caso de Las Bambas	399
Un desastre ambiental que no debe pasar desapercibido en el Perú	401
La fiesta del Banco Mundial y el FMI	403
El canon comunal de García	406
Madre de Dios: la minería ilegal vuelve a recuperar terreno	409
Arman la pampa en Madre de Dios	411
¿París fue una fiesta?	413
 2016: EL CONTEXTO MINERO EN UN NUEVO AÑO ELECTORAL	 419
El crecimiento en la agenda electoral	421
La Consulta Previa en campaña	425
Los temas tributarios, la minería y la campaña electoral	427
La real influencia de la minería ilegal	430
Los resultados electorales en las regiones con presencia minera	434
El ambiente en la segunda vuelta	437
Los conflictos sociales y la segunda vuelta	439
Thorne y sus varios laberintos	442
La captura del Estado: lobbies y puertas giratorias	445
Período de balance y de análisis de perspectivas	449
¿Oxígeno para La Oroya?	452
La minería sostenible del nuevo gobierno	456
Los mineros cooperativistas y el espejo boliviano	459
Las agresiones a Máxima y los conflictos sociales: una agenda pendiente	464
Dragas grandes y dragas pequeñas	466
El conflicto y los diagnósticos bamba	470
¿Salvo la China todo es ilusión?	474
El plan de Cotabambas y el reto de construir un verdadero sistema nacional para enfrentar la conflictividad social	476

2017: MINERÍA: ¿EN QUÉ MOMENTO ESTAMOS?	479
Los conflictos sociales: entre el campo y la ciudad	481
La Interoceánica de los ilegales	485
La minería: resultados y proyecciones	489
Acerca de las devoluciones del IGV y la caída de la recaudación	492
Minería y los eventos “naturales” extremos	495
“Yo mando en este territorio”	498
Vice ministro envuelto en sus propios conflictos	501
Reconstrucción y sectores productivos: la necesidad de sacar lecciones	504
El Top 50 de las empresas mineras a nivel mundial	508
Un proyecto que beneficia abiertamente a los mineros ilegales	513
Mirtha Vásquez	515
¿Ambiente completo o medio ambiente?	516
Metales pesados y salud pública: a propósito de las demandas del distrito de Simón Bolívar	520
Los nuevos ECA y una nueva demanda contra el país	523
La evolución del empleo minero y los conflictos por temas laborales	525
El agua en la agenda de debate público	528
Oscar Mollohuana y los dirigentes de Espinar	531
El informe de Global Witness	534
Veinte años del boletín Actualidad Minera del Perú	537
El alza del cobre y su impacto en el Perú	539
El aporte tributario del sector minero y los sueldos de los maestros	542
PERUMIN: en modo optimista	546
Los otros extractivismos ilegales y violentos	550
Matucana: enjambre sísmico en una zona de enjambre de relaves mineros	554
Juegos de poder	556
“El agua no nace en el caño”	560
Minería: ¿en qué momento estamos?	563
Glencore y su presencia en el Perú	567
Los indicadores del retroceso	569
El estado actual de las concesiones mineras en el país	573

INTRODUCCIÓN

Hace exactamente diez años, publicamos el primer tomo de “Diez Años de Minería en el Perú”. Como lo mencionó Anthony Bebbingthon en la presentación, el libro recogía “los aportes de uno de los instrumentos que CooperAccion había creado para monitorear las transformaciones económicas, políticas y sociales constituidas y catalizadas por la expansión minera en el Perú”. El instrumento al que se refería Bebbingthon, era el boletín mensual Actualidad Minera del Perú.

Ahora, luego de diez años, presentamos una nueva publicación que cubre el período 2008-2017. En esta ocasión ya no son sólo los editoriales del boletín, sino también lo que ha sido escrito en el conjunto de instrumentos que CooperAccion ha ido creando en la última década, y que reflejan el avance y desarrollo de nuestro trabajo institucional en materia de comunicación y difusión: están los artículos publicados en los CooperAccion Opina y en los CooperAccion Informa; las alertas y los informes analíticos del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú, nuestras columnas de opinión en diarios como Gestión, Diario Uno, en la revista Hildebrandt En Sus Trece y también en publicaciones en el exterior.

No ha sido sencillo en este caso seleccionar los artículos, y ha sido inevitable que el número de páginas haya aumentado notoriamente entre las dos publicaciones. Ello también se debe a que ha sido un período intenso, lleno de acontecimientos relacionados con la minería en el país y a nivel global. Estamos hablando de una etapa que cubre la segunda mitad del denominado período del súper ciclo de precios de los minerales; también de un momento caracterizado por una conflictividad social altísima, tanto en número como en intensidad; un debate intenso sobre políticas públicas, campañas de elecciones nacionales y subnacionales; crisis internacionales, cumbres climáticas, fin del súper ciclo de precios de los minerales, cambios de gobierno y varios hechos más.

Sin duda ha sido un período intenso y esto se expresa claramente en esta nueva publicación. Si bien el texto ha sido organizado por años, también podría ser organizado por temas y episodios: consulta previa, libre e informada; el aporte tributario de la minería y los beneficios que gozaron las empresas; lo ambiental; las concesiones; los procesos de desregulación social y ambiental; los conflictos; el análisis de las distintas variables económicas vinculadas a la minería; el contexto global, etc.

También están los episodios de estallidos sociales de envergadura como ocurrió en el caso de los proyectos Tía María en Arequipa, Santa Ana en Puno, Conga en Cajamarca, Espinar en Cusco, Las Bambas en Apurímac, entre varios otros.

Consideramos que el trabajo de opinión de CooperAccion se ha posicionado en este último período y varios indicadores muestran que nuestra influencia también ha crecido: nuestra opinión es tomada en cuenta por diferentes grupos de interés; desde las propias esferas del Estado, pasando por las empresas, por supuesto también en las comunidades y en general en los territorios con presencia de actividades mineras.

A través de todos nuestros instrumentos de comunicación, han continuado expresándose las principales hipótesis de trabajo institucional y las estrategias implementadas. El análisis desarrollado ha servido también para construir una agenda de trabajo que, partiendo de un claro enfoque de defensa de derechos, busca aportar a la definición de escenarios de transición que permita la construcción de puntos de equilibrio en lo económico, ambiental, social y cultural.

En el año que acaba de concluir, CooperAccion ha cumplido 20 años de ininterrumpida labor. Esta publicación también forma parte de las actividades de celebración y es un aporte a la revisión de lo que ha sido la historia reciente de la minería, y al mismo tiempo, la realidad que enfrentan las poblaciones que reciben los diferentes impactos de esta actividad. También puede ayudar a identificar la agenda pendiente que debe ser trabajada y asumida plenamente en el país, sobre todo por los actores que, de una manera u otra, se sienten vinculados a esta problemática.

La Dirección de CooperAccion

2008

AÑO DE TURBULENCIAS FINANCIERAS

EL 2008 COMIENZA CON TURBULENCIAS¹

Si hasta hace apenas unas semanas se especulaba sobre cuáles serían los posibles impactos de la recesión de la economía de los Estados Unidos, el desplome de las bolsas mundiales del pasado lunes 21 de enero, muestra que el 2008 será un año de turbulencias que nos anuncian que estamos transitando posiblemente a un nuevo momento en la economía mundial.

Las medidas correctivas anunciadas parecen no haber logrado calmar todos los temores que se presentan en las principales economías mundiales. Varios analistas coinciden en que el paquete de estímulos para la economía de los Estados Unidos no ha surtido efectos porque estaría llegando demasiado tarde y en un contexto de serias limitaciones por los problemas fiscales, lo avanzado de la crisis del sector inmobiliario y la construcción, el escenario electoral, entre otros factores. Tras el anuncio del recorte de 0.75 puntos en los tipos de interés, el presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, aceptaba que se habían debilitado las perspectivas económicas y se preveía de todas maneras menores ritmos de crecimiento.

En este escenario ¿qué se espera para un mercado de materias primas como el de los metales? ¿El boom ha llegado a su fin?

Hasta hace menos de un mes, los anuncios de la recesión norteamericana no inquietaban a los analistas de los mercados de recursos naturales. En los últimos años, las materias primas habían recuperado un carácter, casi perdido, de valor estratégico para la economía mundial. El desempeño de la China y la India, que pasaron de exportadores de materias primas a importadores netos y sus impresionantes ritmos de expansión –a tasas superiores a los 10 puntos porcentuales y una progresión de

1 Editorial del Boletín Actualidad Minera de enero 2008.

la inversión interna del orden del 24%, sobre todo en infraestructura–, aseguraban un ritmo de expansión que algunos proyectaban casi sin mayores problemas hasta finales de la década.

Sin embargo, lo ocurrido en las bolsas mundiales, entre ellas las asiáticas, estuvo acompañado de caídas importantes en los días siguientes en los precios de algunos metales de base; algo que no ocurría en mucho tiempo. Esta situación ha provocado una mayor cautela en las proyecciones y ya se habla de una baja en la demanda mundial, de frenos temporales y cierta volatilidad con tendencia a la baja. La discusión parece girar en torno a la magnitud del impacto del nuevo escenario de la economía mundial en los precios de algunos commodities y cuáles podrían ser los reajustes que producirían.

¿Algunos efectos previstos en la minería metálica? Por el lado de las inversiones es probable que el rubro que más sufra sea el de las exploraciones, normalmente sensible a estos cambios. Las inversiones en exploración habían crecido de manera espectacular en los últimos años a nivel mundial, sobre todo en América Latina, teniendo como actores, tanto a los grandes consorcios mineros como a centenares de empresas *junior*. Serán estas últimas las que enfrentarán mayores dificultades para encontrar recursos financieros para el desarrollo de sus actividades, aunque tampoco hay que perder de vista que las acciones de los principales grupos mineros a nivel mundial también vienen siendo afectadas.

Este contexto también puede influir, por lo menos en los próximos meses, en la maduración de las inversiones de los denominados mega proyectos mineros, sobre todo los que requieren de grandes recursos y la participación de múltiples agentes para su financiamiento. En un contexto de volatilidad, los mercados financieros usualmente se muestran mucho más cautos para comprometer montos importantes en proyectos de lenta maduración.

Todas estas variables deberán ser tomadas en cuenta para el caso peruano. El Perú ha sido uno de los países que más inversiones en exploración ha captado en los últimos años, situación que puede comenzar a cambiar. Por otro lado, y pese a los mayores montos invertidos en exploración en nuestro país, los niveles de crecimiento del producto de la minería metálica y la producción de algunos metales, sobre todo el oro, ha venido decayendo en los últimos años (ver estadísticas), lo que muestra que las inversiones enfrentan serios problemas para pasar de la exploración a la etapa del desarrollo de los proyectos. A diferencia de lo que ocurrió con la crisis asiática en la década pasada, un escenario de turbulencia en la economía mundial no podrá ser enfrentado por el país con incrementos significativos en la producción.

LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS MINEROS VIGENTES EN EL PERÚ²

En los últimos años, CooperAccion ha seguido la evolución de las concesiones mineras, identificándola como una variable clave para entender lo que viene ocurriendo en la minería peruana como tendencia.

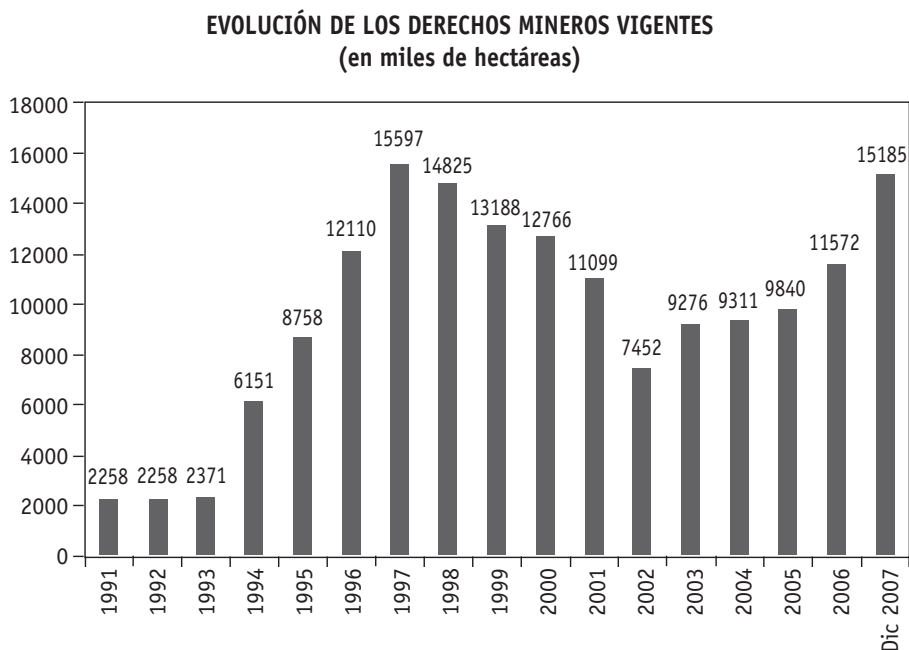
Nuestros informes, provistos de mapas que muestran el avance o el retroceso de las concesiones mineras en diversas regiones del país, han causado diversas reacciones. Para las autoridades locales y las poblaciones, se han convertido en una importante herramienta que les permite contar con una información clave, a la que no tienen usualmente acceso. Para las empresas y algunos de sus voceros, la información que proveemos y la manera como se trabaja y analiza, en realidad lo que busca, es crear alarma y es sesgada.

En primer lugar no está demás insistir en el derecho que tienen todos los ciudadanos a estar adecuadamente informados y por supuesto coincidimos en la necesidad que esa información sea trabajada de la manera más seria y responsable.

¿El avance de las concesiones en un dato relevante a tomar en cuenta? En CooperAccion consideramos que sí. Por ejemplo, si vemos el gráfico de los derechos mineros vigentes, queda claro que no se hubiese podido entender lo que iba a pasar en la minería peruana en la década del 90, si no se analizaban, entre otros datos, su evolución en el período 1993-1997: el área territorial que ocupaba la minería pasó nada menos que, de 2 millones trescientas mil hectáreas a algo más de 15 millones quinientas mil en apenas cinco años y esos datos anunciaban el *boom* minero que se venía.

2 Editorial del boletín Actualidad Minera de febrero 2008.

Igualmente y de manera más reciente, la manera como han crecido las concesiones mineras, desde el 2003 hasta diciembre 2007 –nuevamente se han superado los 15 millones de hectáreas–, nos permite visualizar los posibles escenarios para los próximos años.



Por supuesto que no estamos afirmando que los 15 millones de hectáreas que ocupan los derechos mineros vigentes en el país se vayan a convertir en una gran mina. Por ejemplo, se sabe que algunos voceros de la industria minera hablan que, de 100 proyectos de exploración, solamente uno termina en mina.

La evolución de las concesiones permite identificar las tendencias de una etapa tan importante en la minería como es la exploración. El dato de las concesiones representa el momento en el que las empresas llegan, con derechos otorgados por el Estado a determinadas zonas. Esos derechos comienzan a competir con los títulos de propiedad de las poblaciones rurales y es la fase inicial de una relación que hemos comprobado, es sumamente compleja.

Es sabido que las empresas no esperan que los proyectos maduren para, por ejemplo, adquirir tierras y modificar el panorama previo de propiedad y acceso a recursos en

la zona. Allí está como ejemplo lo ocurrido desde un inicio en Cajamarca, en la zona de influencia de Yanacocha; pero también en La Granja y las consecuencias de las adquisiciones de tierras y reubicaciones efectuadas por el primer dueño del proyecto³; el caso de Espinar en el Cusco y muchos otros.

Así el proyecto no llegue a la etapa de mina, el impacto puede ser importante y debe ser manejado adecuadamente. Es conveniente para el Estado, las empresas, las poblaciones locales y sus autoridades, que se acceda de manera oportuna a toda la información disponible. Que nadie se inquiete por ello.

3 La empresa Cambior de Canadá.

INDIGNANTE Y PREOCUPANTE⁴

El pasado 24 de marzo fue presentada una denuncia penal –ante la Quinta Fiscalía Provincial Penal de Piura–, por delito de terrorismo y otros contra los organizadores y promotores de la consulta vecinal sobre el proyecto minero Río Blanco de Minera Majaz. Como se sabe, la consulta se realizó el 16 de septiembre de 2007 y tuvo como resultado el rechazo a la actividad minera de la población de tres distritos de Ayabaca y Huancabamba.

¿Quiénes son los denunciantes? Nada menos que una asociación civil denominada Frente de Unidad de la Comunidad Campesina de Segunda y Cajas, entidad recientemente creada y que apoya las actividades de la empresa Río Blanco S.A. (Minera Majaz S.A.).

Son 35 personas las denunciadas entre los que figuran los alcaldes que organizaron y apoyaron la consulta y los de las provincias vecinas de Jaén y San Ignacio en Cajamarca, dirigentes de las comunidades de Yanta y Segunda y Cajas, el expresidente de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, Miguel Palacín, varios asesores técnicos, entre otros. Entre los denunciados figuran miembros del equipo de asesores de las instituciones que desde Lima apoyaron a la población y sus organizaciones: Javier Jancke de Fedepaz, Julia Cuadros de CooperAccion y Juan Aste Daffós del Grupo Andes⁵.

4 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2008.

5 Aparte de los nombrados, en la lista de denunciados figuran: Nicanor Alvarado de la Vicaría del Medio Ambiente del Vicariato Apostólico de Jaén; Carlos Martínez Solano, Alcalde Provincial de San Ignacio; Humberto Marchena, Alcalde Provincial de Ayabaca; Deyber Flores Calle, Teniente Alcalde de la Municipalidad Provincial de Ayabaca; Euler Jave Díaz, Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de San Ignacio; Práxedes Llagsahuanca, ex alcalde Provincial de Ayabaca; Fidel Torres Guevara, de Piura, Vida y Agro / Red Regional; Edward Gómez Paredes – Coordinador de la Red

Llama la atención que la denuncia haya sido inmediatamente admitida por la fiscal, pese a que se “fundamenta” en generalidades, que no logran establecer responsabilidades concretas y vínculos causales entre los supuestos hechos y las personas a las que se les atribuye los delitos. Las “pruebas” se basan principalmente en notas periodísticas del Diario Correo de Piura, que como se sabe, ha venido desarrollando una terrible y sistemática campaña de desprestigio contra las organizaciones de la zona, miembros de la iglesia católica de Piura y Cajamarca y organismos no gubernamentales.

Indigna y preocupa esta situación. Muestra la existencia de una estrategia de sectores dispuestos a todo con el afán de desacreditar y “sacar del camino” a los grupos que han venido planteando que tras los conflictos existe una agenda de derechos en las zonas de influencia de la minería que debe ser discutida y atendida.

Los que están detrás de la denuncia pretenden pasar el mensaje que el conflicto vinculado a la minería en realidad es creado; no hay bases objetivas o incompatibilidades estructurales que lo expliquen. Por el contrario, el conflicto se explica por la presencia de actores y agendas externas, que responden a tenebrosos intereses ocultos. Por lo tanto, siguiendo la línea de su razonamiento, se debe atacar a estos grupos, descalificarlos con argumentos que van desde “perros del hortelano” hasta el de terrorismo y finalmente anularlos y eliminarlos del escenario.

Esta denuncia de “terrorismo” forma parte de la misma campaña de seguimiento y hostigamiento al sacerdote Marco Arana, en la que apareció vinculada la empresa Forza, que le presta servicios de seguridad a Minera Yanacocha; tiene el mismo origen de la campaña periodística que denunciaba una supuesta “red del terror” hace un par de años y que fue desbaratada por la irresponsabilidad de los medios que la

Regional – Piura; Quique Rodríguez Rodríguez, Asesor Legal de las comunidades; Wilson Ibáñez Ibáñez del Frente de Defensa del Medio Ambiente de Huancabamba; Servando Aponte Guerrero, Presidente de la Comunidad Campesina de Segunda y Cajas; Cenesio Jiménez Peña, Presidente de la Comunidad Campesina de Yanta – Ayabaca; Alfonso Melendres Clemente – Ex Presidente de la Comunidad Campesina Segunda y Cajas; Eusebio Guerrero – Ex – Vice Presidente de la Comunidad Campesina de Segunda y Cajas; Alfonso Huayama Guerrero, presidente interino del Comité Provincial de Rondas Campesinas de Huancabamba; Pascual Rosales, ex Presidente de la Central Provincial de Rondas Campesinas de Ayabaca – Sede Hualcuy; Edilberto Neyra Alberca, ex Fiscal de la Comunidad Campesina de Segunda y Cajas; Mario Tabra del Frente de Defensa del Medio Ambiente de Ayabaca; Manuel Campos Ojeda, dirigente de Huancabamba; Edgardo Adrianzén Ojeda, ex Presidente de la Central Provincial de Rondas Campesinas de Huancabamba y Miguel Palacín Quispe, ex Presidente de Conacami.

propalaron y la evidente falta de pruebas; forma parte de las permanentes calumnias que lanzan, casi a diario, algunos medios de comunicación en Lima y provincias.

¿Qué dirán las empresas frente a esta situación? ¿Hacen suya esta denuncia? ¿Trabajan estas hipótesis? ¿Dirán algo? Peligrosa situación. No solamente por los argumentos y las hipótesis de estos supuestos analistas de los conflictos sociales en el Perú, que pretenden no entender su verdadera dimensión; sino porque apuntan a desinformar y desvirtuar el debate legítimo que se debe dar en el país.

La minería, si quiere vincularse a la agenda de desarrollo y derechos en el país, deberá entender la verdadera dimensión de los conflictos que se reproducen en sus zonas de influencia. Después de casi quince años de conflictos mineros en el Perú, empresas, autoridades, y todos los actores involucrados, hemos perdido el derecho a sorprendernos frente a estos hechos que seguirán reproduciéndose.

Lo ocurrido la semana pasada en Piura es sumamente grave. Es una tarea de todos los sectores democráticos del país, denunciar este hecho e insistir que los temas de fondo se aborden y evitar que los grupos fundamentalistas impongan sus diagnósticos y estrategias.

LA IGLESIA CATÓLICA Y EL CAMPO DE LO OPINABLE⁶

Sorprendentes las recientes declaraciones del arzobispo de Lima en las que intenta llamar la atención a los sacerdotes y obispos que en los últimos años han tomado una posición por la defensa del medio ambiente y los derechos de las poblaciones afectadas por industrias extractivas.

El arzobispo de Lima considera que los obispos y sacerdotes no deben utilizar su autoridad religiosa para *entrar en el campo de lo opinable*. Estas declaraciones las daba en alusión directa a la intervención de miembros de la iglesia católica en problemas ambientales con industrias extractivas como la minería y los hidrocarburos en diferentes partes del país: como se sabe, obispos como el de Chulucanas, Daniel Turley, Pedro Barreto desde Huancayo y el sacerdote Marco Arana en Cajamarca, son algunos ejemplos del compromiso de sectores de la iglesia católica con estos temas que hoy en día son la principal fuente de conflictos sociales en el país.

Llama aún más la atención las declaraciones de Cipriani porque provienen precisamente de un obispo que a lo largo de toda la década del 90, se la pasó precisamente desenvolviéndose muy a gusto *en el campo de lo opinable*.

Sin duda, la vara que aplica el arzobispo de Lima para definir el *campo de lo opinable*, cambia de acuerdo a sus intereses y perspectiva profundamente conservadora. Además, Cipriani pretende desconocer la reflexión de la iglesia católica, precisamente sobre los temas ambientales. Por ejemplo, olvida la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y el Caribe, realizada en la ciudad de Aparecida, Brasil, en mayo de 2007: en el punto 2.1.4 de las conclusiones de Aparecida, se refiere precisamente al tema Biodiversidad, Ecología, Amazonía y Antártica: “América Latina es el con-

6 Publicado en CooperAccion Opina de marzo 2008.

tinente que posee una de las mayores biodiversidades del planeta y una rica socio diversidad”; “en su discurso a los jóvenes, en el Estadio de Pacaembú, en San Pablo, el Papa Benedicto XVI llamó la atención sobre la devastación ambiental de la Amazonía y las amenazas a la dignidad humana de sus pueblos”; “la creciente agresión al medioambiente puede servir de pretexto para propuestas de internacionalización de la Amazonía, que sólo sirven a los intereses económicos de las corporaciones transnacionales”.

Cualquier parecido con la realidad no es coincidencia. Contrariamente a lo que afirma el arzobispo de Lima, al parecer, los religiosos que han venido jugando un rol importante en varias regiones del país, sí tienen como referencia la reflexión de la propia iglesia católica sobre temas ambientales; pero sobre todo –y eso es lo más importante–, tienen en cuenta la realidad del país.

ENTRE ANDOAS Y COTAMBAMBAS⁷

El pasado 20 de marzo, la empresa Pluspetrol anunciaba que alrededor de 200 miembros de comunidades vecinas habían tomado las instalaciones del lote 1AB en la localidad de Andoas, en la provincia de Maynas, en la selva norte de Loreto. En el transcurso de los días, el conflicto se fue agravando y los enfrentamientos provocaron, hasta donde se conoce, la muerte de un policía, más de una docena de heridos, comuneros desaparecidos y varios detenidos.

A comienzos de marzo, en la región Apurímac, se informó que la empresa Xstrata había suspendido sus actividades de exploración en el proyecto Las Bambas, en la provincia de Cotabambas. La negociación entre la empresa minera y la comunidad vecina de Fuerabamba se había interrumpido abruptamente, sin lograr acuerdos y los comuneros impidieron que continúen las actividades de exploración. Una delegación de la comunidad estuvo en Lima el pasado 11 de marzo en el Congreso de la República planteando diversos reclamos.

Lo que llama la atención es que en estos conflictos aparece un tema sobre el cual se ha hablado poco en la relación entre empresas mineras y de hidrocarburos y las comunidades: los acuerdos laborales.

En el caso de Pluspetrol, el conflicto se habría originado por el reclamo salarial de los trabajadores de las comunidades en el lote 1AB que demandan un incremento de 1,000 a 1,500 soles. En la zona de influencia del proyecto Las Bambas, la demanda de la comunidad de Fuerabamba busca elevar el jornal de 25 a 50 soles diarios, aunque algunos representantes señalan que esperan por lo menos llegar a 30 soles.

7 Publicado en CooperAccion Opina en marzo 2008.

Lo cierto es que estos casos plantean nuevas aristas en el escenario de conflictos sociales con empresas de industrias extractivas. Los acuerdos entre empresas y comunidades que abordan aspectos laborales responden a diversas estrategias de los actores. Para las empresas está claro que este tipo de acuerdos busca encontrar respaldo en por lo menos algunos sectores de las comunidades; mientras que para las comunidades es una manera de lograr beneficios en el corto plazo, con ingresos que están muy por encima del promedio en la zona.

Sin embargo en ambas estrategias, se postergan y/o no se abordan los temas de fondo. Está demostrado que los acuerdos son frágiles. Favorecen a unos mientras que otros se sienten excluidos. Las comunidades muchas veces se dividen al interior o en su relación con comunidades vecinas.

Es el caso de la zona de influencia de Pluspetrol en el distrito de Andoas. Fuentes confiables nos informan que Titiyacu es una comunidad Achuar dividida en varios sentidos: la mitad de su territorio está en el lote 1AB (explotación) y la otra mitad en el 102 (exploración); pero el otro elemento de división consiste en que la mitad de la comunidad acepta las actividades de la empresa y la otra está en contra, dependiendo de los acuerdos que se obtengan. Lo mismo ocurre en otras comunidades del pueblo Achuar de la zona.

En Cotabambas, en la zona del proyecto Las Bambas, Fuerabamba ha sido vista por las otras comunidades como la principal beneficiada por la llegada del proyecto minero. En la medida que las actividades de exploración y posible explotación se concentran en su territorio, la empresa ha privilegiado la relación con ellos: acuerdos de empleo, proyectos de desarrollo y otros beneficios, han avanzado más con Fuerabamba.

Los recientes conflictos en ambas zonas demuestran la fragilidad de los acuerdos y una inadecuada estrategia. Ambos actores, comunidades y empresas, deberían identificar la agenda legítima que debe ser trabajada en serio. En el caso de Andoas, esa agenda gira, entre otros aspectos, en torno a los impactos ambientales en los ríos Corrientes y Pastaza y que el próximo mes de julio se deberían cumplir las metas de cero vertimiento. En Cotabambas, los temas de fondo van por el lado de las futuras adquisiciones de tierras y los procesos de reubicación de comunidades como Fuerabamba. Ningún acuerdo laboral o de otro tipo va a cambiar o borrar estos temas de la agenda.

Mientras más se demore la identificación de la agenda que debe ser trabajada, los pequeños conflictos, que no dejarán de repetirse, pueden terminar por deteriorar la relación hasta niveles irreconciliables.

LA OROYA: UNA RAYA MÁS⁸

Sin duda alguna, La Oroya representa el expediente más complejo y el pasivo más importante vinculado a la actividad minera metalúrgica en el Perú. Mientras los responsables de Doe Run insisten en señalar que vienen cumpliendo los plazos y sus obligaciones, varias veces postergadas, la realidad parece indicar lo contrario.

El último acontecimiento ha sido el retiro de la certificación ambiental ISO 14001, que Doe Run había obtenido el año 2006. En un hecho inusual, la empresa TÜV Rheinland, revocó la certificación el 11 de marzo de 2008, señalando que el complejo que maneja Doe Run en La Oroya viene incumpliendo las leyes ambientales peruanas y que hasta el momento carecen de medidas efectivas para evitar la contaminación.

Razones no le falta a la certificadora alemana: deben haberse enterado que el año pasado, se le impuso a Doe Run Perú una multa de USD\$ 234,000 por diversas violaciones de las leyes ambientales y hace muy poco las autoridades peruanas publicaron un informe que detalla las faltas cometidas, en las que se encuentra el haber sobrepasado los niveles máximos permitidos de plomo y partículas suspendidas en el aire.

Doe Run debe ser una de las pocas empresas que ha perdido este tipo de certificación. Como se sabe, las certificaciones ISO son entregadas por empresas privadas bajo un sistema que ha sido observado por formar parte de un esquema de autorregulación entre privados que busca reemplazar las regulaciones públicas que deberían tener los estados que acogen que las inversiones.

8 Editorial publicado en Actualidad Minera del Perú de abril 2008.

Al parecer, en este caso, la empresa TÜV Rheinland no ha querido arriesgar su prestigio internacional por una empresa que posee los peores antecedentes ambientales y que en el Perú ha incumplido de manera reiterada sus compromisos.

Hasta hace muy poco, Doe Run le decía a todo el mundo que la obtención del ISO había sido un “hito importante en lo que se refiere a cumplir nuestros compromisos con nuestras comunidades, nuestros empleados y el medio ambiente” y que el certificado es un “símbolo reconocido de la dedicación de una compañía por una calidad superior, la satisfacción del cliente y una mejora continua”. Ahora sus directivos cuestionan la decisión de TÜV Rheinland y seguramente andarán buscando una nueva certificadora que, luego del pago correspondiente, les entregue el ISO perdido. ¿Alguien se animará?

EL ESCENARIO POST CREACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y UN DECRETO PREOCUPANTE⁹

Ha trascendido que luego de la creación del Ministerio del Ambiente se está presentando iniciativas que buscan recuperar terreno y facultades que el decreto legislativo le había quitado a la nueva entidad. Se sabe que el propio ministro Brack ha comenzado a plantear temas claves, como el referido al agua e incluso el de los estudios de impacto ambiental, el tema de las áreas naturales protegidas, entre otros.

Como se sabe, en el tema del agua, en un intento por **resguardar competencias**, el Ministerio de Agricultura aprobó la norma que creó la Autoridad Nacional de Agua, adscrita a este sector, sin tener en cuenta que la deficiente gestión del recurso exigía que las políticas sobre su uso, no sean ya sectoriales y que se basen en un enfoque de cuenca. Este tema se ha mantenido en el Decreto Legislativo que creó el Ministerio del Ambiente: contra toda lógica se deja la gestión del agua –uno de los temas cruciales de la agenda ambiental de cualquier país– fuera de la nueva autoridad.

Por el lado de la fiscalización, ha sido creado el Organismo de Supervisión y Fiscalización Ambiental, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente que tendrá entre sus funciones:

- a. *Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley General del Ambiente, Ley No. 28611; así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley.*

9 Editorial publicado en Actualidad Minera del Perú de mayo 2008.

- b. *Ejercer potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas por Decreto Supremo y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.*

El problema es que no ha quedado claro ¿cuáles son las actividades que le corresponde fiscalizar y controlar *según Ley*? Este tema se ubica en una zona gris que la norma no define claramente. Si en la actualidad OSINERGMIN es la autoridad competente en materia de supervisión y fiscalización en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, y el Decreto que creó el Ministerio y el Organismo de Supervisión y Fiscalización Ambiental no ha derogado estas competencias: ¿debemos entender entonces que OSINERGMIN sigue siendo el competente en estos temas?

De ser así, se ha dejado la fiscalización de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería fuera del ámbito del Ministerio del Ambiente y se está dejando pasar la oportunidad de tener un ente técnico e independiente que pueda ser eficiente en materia de fiscalización.

Por otro lado, definir quién es la autoridad competente para evitar el conflicto de “juez y parte” es un tema que no está resuelto con la creación del Ministerio del Ambiente. Al nuevo ministerio no se le otorga ninguna competencia en materia de supervisión y aprobación de estudios ambientales, por lo tanto debe entenderse que dichas competencias permanecen en cada sector. Se sigue entonces con la contradicción siguiente: la autoridad que debe promover la inversión, también debe evaluar la viabilidad ambiental de los proyectos. No se debería olvidar la recomendación de La Defensoría del Pueblo: “*el mandato principal de un Ministro es promover la actividad económica en su sector y, por ello, parece natural pensar que coloque las consideraciones ambientales en un segundo plano. En otras palabras, los ministerios constituyen parte interesada en la realización de las actividades económicas de su ámbito, lo cual, en cierta medida, los condiciona al momento de la evaluación ambiental y hace más difícil cumplir con su papel de supervisor y fiscalizador de la observancia de las normas ambientales*”¹⁰.

10 Defensoría del Pueblo. Informe Extraordinario: Los Conflictos Socioambientales por Actividades Extractivas en el Perú. Abril, 2007.

Estos son los temas de debate, a lo que se le añade la facultad que se le ha otorgado al Ministerio del Ambiente para proponer la modificación de las Áreas Naturales Protegidas para que se apruebe a nivel del Consejo de Ministros. Este es un cambio sustantivo ya que en la propuesta inicial se señalaba que el establecimiento o modificación de las Áreas Naturales Protegidas, luego del Consejo de Ministros, debía ser enviada al Congreso de la República.

Finalmente señalar que un decreto como el 1015, publicado en el diario oficial El Peruano el pasado 20 de mayo, crea una mayor polémica sobre las verdaderas intenciones del gobierno de impulsar las inversiones, al mismo tiempo que se reduce la protección de las poblaciones rurales. Como se sabe, el mencionado decreto legislativo unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la Sierra y Selva con las de la Costa y permite que sólo por mayoría simple, los miembros de una comunidad, asistentes a una asamblea, puedan decidir la disposición de sus tierras.

En suma, un nuevo decreto que se funda en el pensamiento del “perro del hortelano” del presidente García. El debate está abierto y al parecer se la siguen haciendo cada vez más difícil al flamante ministro del Ambiente.

LAS LECCIONES DE LOS EVENTOS DE MOQUEGUA¹¹

Lo ocurrido en Moquegua plantea varios temas de fondo y diferentes ejes de análisis. A continuación avanzamos algunos temas que deberían ser materia de mayor debate:

- Los hechos han puesto en evidencia que el gobierno carece de una estrategia para enfrentar adecuadamente los conflictos sociales que se presentan en el país. Si bien esto no es una novedad y es algo que ha ocurrido con anteriores gobiernos; muchos dirán con razón “mal de muchos, consuelo de tontos”.
- A estas alturas el presidente del Consejo d Ministros, Jorge Del Castillo, ya debería haberse dado cuenta que su traje de bombero está desgastado. Autoridades como el presidente regional de Junín no saben si la famosa Unidad de Prevención de Conflictos de la PCM está funcionando; “al parecer está desactivada” ha declarado. Algo similar han declarado funcionarios de la Defensoría del Pueblo por la ausencia de una estrategia integral frente a los conflictos.
- Los diagnósticos que maneja el gobierno son errados y están fuera de lugar. Mientras que el presidente García atribuyó el conflicto a la acción de “grupos comunistas”; la Defensoría del Pueblo ha tenido que corregirlo: la protesta en Moquegua se extendió por malestar ciudadano y no por acción de grupos radicales”.
- La propia Defensoría ha identificado una serie de conflictos que pueden pasar en cualquier momento a situaciones de estallido si se siguen cometiendo los mismos errores. Casi todos ellos están vinculados a la minería. Además, han señalado que las cifras de conflictos están en aumento en el país.

¹¹ Artículo publicado en CooperAccion Opina de junio 2008.

- El gobierno y sobre todo el presidente sigue pretendiendo vivir en el país de las excelentes cifras macroeconómicas; donde los problemas son casi un invento de los perros del hortelano. Si por él fuera seguiría decretando feriados como los de la primera cumbre internacional del año, para que las calles estén vacías y el país respire una paz social de feriado obligatorio y desmovilizado: total, todo está bien, sólo son “los agitadores comunistas”.
- Moquegua también debería provocar un debate serio sobre la distribución y gestión de los recursos que se generan por la explotación de nuestros recursos naturales; más aún en un contexto de relativa abundancia que no debería hacer olvidar posibles escenarios futuros de “vacas flacas”. ¿No hay intereses comunes entre regiones vecinas? ¿No hay interés nacional? ¿El país está así de dividido? ¿Qué hacemos con las regiones que no se benefician de estos recursos? Estas son algunas de las preguntas que deberán ser abordadas en un debate serio.
- Hay varios temas de fondo: evitar lógicas desintegradoras, mejorar los mecanismos de distribución y al mismo tiempo generar nuevos recursos, elevando la presión tributaria y con un impuesto a las sobreganancias (ver artículo de Humberto Campodónico, La República del 20/06/2008).
- El propio ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia, ha señalado que entre los compromisos asumidos luego del conflicto de Moquegua, está revisar la actual ley del canon y proponer las normas complementarias necesarias a fin de evitar conflictos similares. Valdivia expresó la urgencia de evaluar la norma que actualmente rige el canon, lo cual no sólo implica modificar su reglamento, sino también la propia ley. El reglamento establece que cuando una concesionaria se encuentra en dos jurisdicciones vecinas, existe la necesidad de repartir el canon en partes. Asimismo cuando se encuentra en circunscripciones distintas se debe repartir de manera proporcional con la producción del material beneficiado. Todo un tema de debate.
- ¿Moquegua tendrá un efecto dominó? Todo dependerá de varios factores: en primer lugar, de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Sin embargo, lo ocurrido también necesita ser evaluado desde el lado de las organizaciones sociales y las autoridades locales: situaciones de movilización necesitan de conducciones claras y responsables. Sigue siendo un reto pendiente transformar estos conflictos por canales democráticos y pacíficos, que estén al mismo tiempo llenos de contenido y propuestas, que vayan más allá de la demanda puntual. Si no hay iniciativas serias de articulación que tengan la capacidad de encontrar nuevos rumbos, seguiremos teniendo sólo movimientos explosivos pero aislados, que se agotarán acumulando derrotas o supuestas victorias parciales.

¿POR QUÉ NO SE ESPERABAN GRANDES NOVEDADES EN EL MENSAJE PRESIDENCIAL?¹²

Si bien siempre se ha especulado sobre los anuncios que pueden presentarse en el mensaje presidencial de 28 de julio, en esta ocasión no había mucha expectativa y no se esperaban grandes sorpresas. Y así ha sido. Un discurso plagado de balances, donde se ha destacado la buena salud de las cifras macroeconómicas, los niveles de crecimiento y los grados de inversión alcanzados. Además, a diferencia del año anterior, donde García no pronunció una sola palabra en relación al tema ambiental, en esta ocasión destacó, entre los logros, la creación del Ministerio del Ambiente.

Tampoco se esperaban grandes sorpresas porque con el paquete de más de cien decretos legislativos de finales de junio ya casi todo está dicho y hecho. El paquete de decretos ha sentado la base de una segunda oleada de reformas liberales en el país y se han afectado intereses de importantes sectores de la población peruana.

Es el caso de las comunidades campesinas y nativas del país. Tres decretos, el 1015, el 1073 y el 1064 las afecta directamente. Mediante el 1015 se pone en riesgo las tierras comunales pues se flexibiliza el procedimiento mediante el cual las comunidades pueden enajenar sus territorios, con el objetivo de promover las inversiones privadas en sus tierras. Cabe señalar que la acción de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo señala que el 1015 vulnera los siguientes derechos: a la identidad cultural; el derecho fundamental de las comunidades a participar en las decisiones estatales que las afectan y el derecho a ser consultadas.

Con el decreto legislativo 1064 se deroga el artículo 7° de la Ley N° 26505 que señalaba nada menos que la obligatoriedad por parte del titular minero de contar con un acuerdo con el propietario de la tierra.

12 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2008.

Todas estas modificaciones responden a la evolución de normas que buscan recortar cada vez más los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras y facilitar el acceso de los inversionistas a las mismas. La orientación del “perro del hortelano” se ha plasmado en el centenar de decretos legislativos.

Sobre el sector minero no ha habido muchos anuncios en el mensaje. Algunas menciones a incrementos en la producción de algunos metales en lo que va del año, el aumento del canon minero, el mayor número de inspecciones laborales y las sanciones correspondientes a las empresas y finalmente la propuesta legislativa que busca eliminar el tope para el reparto de utilidades.

Si uno interpreta el mensaje presidencial del 28 de julio, una primera conclusión es que el gobierno sigue sin leer los informes que regularmente publica la Defensoría del Pueblo sobre los conflictos sociales que ocurren en el país. Casi ni una palabra sobre el tema de los conflictos, no hay diagnóstico y menos aún, estrategias: la única apuesta es mayor gasto social a través de programas sociales repotenciados. No está mal incrementar el gasto social, reparar o construir carreteras, sin embargo la agenda para enfrentar los conflictos es más compleja y requiere una mejor lectura.

Por ejemplo no hay que ser adivino para pronosticar que el paquete de decretos provocará reacciones. La tarea para muchos sectores hoy en día es pelear por la derogatoria de los decretos que afectan los derechos de sectores importantes de la población, en especial de las comunidades campesinas y nativas, y limitan aún más la posibilidad de implementar una verdadera gestión ambiental en el país.

Además, se debe analizar con rigurosidad la posible inconstitucionalidad de varios de los decretos y también destacar que se le está sacando la vuelta a las adendas planteadas por los congresistas demócratas antes de la firma del TLC con los Estados Unidos. Esta es en gran medida, la agenda democrática del país que por supuesto ha estado ausente en el mensaje presidencial.

¿QUÉ VIENE DESPUÉS DE LA DEROGATORIA DE LOS DECRETOS?¹³

El 22 de agosto el Congreso de la República derogó el controvertido decreto legislativo 1015 (que unificaba los procedimientos para que los miembros de las comunidades campesinas y nativas dispongan de sus tierras, reduciendo la votación de 2/3 al 50% de los miembros asistentes a la asamblea) y el 1073 (que corrigió el 1015 en cuanto a la calidad de los votantes).

Se tuvo que producir una amplia movilización de comunidades nativas de la Amazonía para que el tema se coloque en los medios, genere opinión pública y entre en la agenda del Congreso, pese a la abierta resistencia del Ejecutivo. Algunos han comparado lo ocurrido la semana pasada con el “arequipazo” de 2002 que le tocó vivir al gobierno de Toledo.

Lo cierto es que hasta el momento del “arequipazo” y de todos los conflictos sociales que se han producido en el país en los últimos años, no se sacan todavía las debidas lecciones. Por ejemplo, es más que sorprendente seguir escuchando las mismas explicaciones que se reproducen en los últimos años luego del estallido de un conflicto social importante: “estas poblaciones están siendo manipuladas por actores que tienen sus propias agendas”. Esa es la gran explicación para este caso, como lo fue para todos los conflictos pasados vinculados a industrias extractivas en los últimos años y seguramente lo será para los que vendrán.

Demás está decir que esta explicación tiene a la base una hipótesis lamentable: el terrible desprecio a estas poblaciones, que para nuestros gobernantes, empresarios y algunos medios de comunicación, no tienen la capacidad de darse cuenta por sí solos si un conjunto de medidas afectan sus intereses. Supuestamente, solamente son sujetos de manipulación por intereses ocultos que tienen sus propias agendas.

13 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2008.

Además, sólo esos actores los pueden manipular; por una extraña razón, las empresas y las autoridades no lo pueden hacer.

Terrible argumento. Es lamentable que algunos sigan viendo a las comunidades campesinas y nativas como ciudadanos de segunda categoría, simples sujetos manipulables. Además, es preocupante que se continúe negando las bases objetivas que explican el conflicto minero y el de hidrocarburos que se expande en todo el país.

No hay que ser un analista riguroso para darse cuenta que un conjunto de decretos (como el 1015 y el 1073, así como el 1064) afecta aún más la situación de las comunidades campesinas y nativas. Por ejemplo, el decreto legislativo 1064 deroga un artículo clave de una ley anterior (el artículo 7 de la ley 26505) que establecía que: *“la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre”*. Se ha eliminado en la nueva legislación toda mención al “acuerdo previo”. Por la tanto ya no habrá norma expresa a la cual apelar ante la autoridad administrativa, lo que representa un retroceso sumamente peligroso.

Las comunidades lo saben. Además, saben que no fueron consultadas y que tampoco se ha tomado en cuenta la resolución legislativa mediante la cual se aprobó el convenio 169 de la OIT. La resolución, en su artículo 6, establece que los gobiernos deberán *“consultar a los pueblos interesados, mediante los procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*.

El gobierno no ha tenido hasta el momento la capacidad de leer adecuadamente los mensajes que traen los conflictos sociales que se producen en el país. Ese debe ser uno de los motivos que explica el actual nivel de aprobación de la gestión de Alan García que sigue en caída libre, como lo demuestran las últimas encuestas.

Ahora, ¿se sacarán las lecciones de este nuevo conflicto? ¿Qué debería venir después de la derogatoria de los decretos? Los que ven el Perú desde Lima y que han criticado la movilización de las comunidades amazónicas, nunca llegan a preguntarse sobre qué mecanismos alternativos tienen estos peruanos para hacerse oír. Lo cierto es que no tienen muchas alternativas.

Nadie está de acuerdo con la violencia pero ¿qué mecanismos les ofrece el país? ¿Qué institucionalidad se ha desarrollado para atender sus demandas? ¿Cómo y cuándo se les consulta sobre proyectos y decretos que los conciernen directamente?

Intentar responder estas preguntas podría ayudar a encontrar algunas pistas sobre qué hacer. No hay que olvidar que esto pasa en un país donde la principal fuente de conflictos sociales involucra a comunidades de la Sierra y la Selva que ven, por ejemplo, cómo se expanden industrias extractivas como la minería y los hidrocarburos, sin que existan mecanismos de fiscalización y control, procesos de verdadera participación ciudadana, oportuna e informada. Cualquier análisis serio del centenar de decretos legislativos va a demostrar que éstos refuerzan una situación de exclusión y asimetría en contra de las comunidades rurales del país.

Nadie duda de la importancia económica de las industrias extractivas, pero más de diez años de conflictos sociales vinculados a actividades mineras y de hidrocarburos, debería ayudarnos a sacar lecciones y construir los procesos e instrumentos necesarios y desarrollar las capacidades que todavía están ausentes. Esta es en gran medida la tarea pendiente, si queremos en serio trabajar salidas pacíficas y dialogadas a los conflictos.

ALARMANTE SITUACIÓN EN LA OROYA¹⁴

Varios medios difundieron la semana pasada una noticia más que preocupante. El pasado 13 de agosto los niveles de contaminación en la ciudad de La Oroya llegaron a niveles históricos: la estación de monitoreo más cercana al complejo metalúrgico de propiedad de Doe Run (DRP), registró una concentración de azufre en el aire de 27.000 microgramos por metro cúbico. Lo que permite el Estándar de Calidad de Aire (ECA), es de 364 microgramos por metro cúbico.

En estaciones más alejadas también se registró niveles muy superiores a lo que permite el ECA. Los reportes obligaron a la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) del Ministerio de Salud a declarar en estado de emergencia a la ciudad de La Oroya durante más de tres horas e implementar el plan de contingencia que implica que mientras dure la alerta, los pobladores cierren sus ventanas, se evite que los niños realicen labores al aire libre y se impida que las mujeres gestantes y personas con problemas pulmonares salgan a la calle. El plan ha sido elaborado por el comité provincial de Defensa Civil y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

Intentando responder a la información publicada, el pasado domingo 24 de agosto, la empresa DRP sacó un comunicado en los principales periódicos, en el que señala que los proyectos que está implementando sí han permitido mejoras de las condiciones ambientales de La Oroya y que están “reinvirtiendo la totalidad de sus utilidades” para “poner en funcionamiento los proyectos ambientales en el menor plazo posible”. Además, señala el comunicado, que para contrarrestar la concentración de gases “en los momentos en que las condiciones climatológicas impiden su rápida dispersión, desde 1999 DRP lleva adelante un programa de paradas voluntarias de planta”.

14 Publicado en CooperAccion Opina en agosto 2008.

Lo que no explica el comunicado es por qué con paradas voluntarias y supuestos avances de los proyectos ambientales, la situación en La Oroya sigue siendo alarmante y se presentan situaciones como la del pasado 13 de agosto. La irresponsabilidad y las faltas cometidas por la empresa han sido reiteradas, desde que opera en el país. A ello se le suma la complacencia de las autoridades, sobre todo del Ministerio de Energía y Minas que le amplió el plazo del PAMA.

Se requiere una estrecha vigilancia sobre el real cumplimiento de las obligaciones ambientales de esta empresa. Esta labor recae hoy en día en el organismo regulador del Estado, pero también en las autoridades regionales y sobre todo en la sociedad civil de La Oroya y del país.

¿AYACUCHO MINERO?¹⁵

Desde mediados del año 2002 se inició un nuevo período de expansión minera que se ha venido expresando en un crecimiento importante de las concesiones o derechos mineros vigentes en diferentes regiones del país. Los derechos mineros vigentes en el país, a junio de este año, han batido todos los récords: nada menos que 16 millones trescientas mil hectáreas.

Esto significa que la presencia minera ha crecido, tanto en las antiguas zonas mineras, donde ya se habían implantado importantes proyectos en la década pasada, como en nuevas zonas donde por el mom, la minería seguía siendo una actividad marginal.

Este es el caso de Ayacucho que en los últimos años ha visto expandirse el número de concesiones mineras y el porcentaje de hectáreas que ocupa en su territorio: el año 2002, las concesiones mineras ocupaban 421,424 hectáreas (lo que equivalía al 9.62% de todo el territorio de la región) mientras que al mes de junio de este año ya alcanzan 992,773 hectáreas (lo que equivale el 22.6% del territorio de la toda la región).

En el departamento de Ayacucho existen 1364 concesiones mineras tituladas, 268 en trámite, 121 extinguidas, 8 plantas de beneficio y 4 canteras, lo que hace un total de 1,765 concesiones mineras. A su vez, existen 545 titulares de concesión ocupando una superficie de 992,773.19 hectáreas.

Por provincias, tenemos que el 42.8% del territorio de Parinacochas está actualmente ocupado por concesiones mineras; el 34.8% de Víctor Fajardo; el 23.5% de Sucre; el 21.3% de Lucanas; el 21.1% de Vilcas Huaman; el 18.8% de Cangallo; el 16.9% de

15 Publicado en CooperAccion Opina en agosto 2008.

Huanta Sancos; el 15.1% de Paucar de Sara Sara; el 6% de Huamanga; el 9.6% de Huanta y el 4.1% de La Mar.

Por el lado de las empresas presentes en Ayacucho destacan: Newmont Perú, con 120 concesiones mineras, ocupando un área de 99,600 hectáreas; Catalina Huanta, con 93 concesiones mineras, ocupando un área de 74,752 hectáreas; Minera del Suroeste, con 80 concesiones que ocupan un área de 67,000 hectáreas; Minera ABX Exploraciones, con 45 concesiones mineras que ocupan un área de 31,496 hectáreas; Minera Ares, con 52 concesiones, ocupando un área de 30,353 hectáreas; Doe Run posee 28 concesiones mineras tituladas, ocupando un área de 26,900 hectáreas; Teck Cominco, con 23 concesiones ocupando un área de 16,000 hectáreas.

Los retos de la presencia minera en Ayacucho

Como en otras partes del país, la presencia cada vez más gravitante de la minería comienza a convertirse en un factor de demandas y posibles conflictos en Ayacucho. La llegada de empresas mineras a provincias y distritos de esa región se da en un escenario de total de desinformación, no sólo de las comunidades, sino también de las autoridades regionales, provinciales y de los distritos. El marco legal y la actuación desde el Ministerio de Energía y Minas no permiten que los actores locales puedan contar con información adecuada y oportuna.

En este escenario no debería sorprender que las inquietudes sobre los impactos que puede ocasionar una actividad como la minería estén a la base de nuevos conflictos sociales, como se han reproducido a lo largo y ancho del territorio nacional en los últimos años. No debemos olvidar que los informes regulares de la Defensoría confirman que los conflictos en torno a la actividad minera representan el 42% del total de conflictos sociales que se producen en el país.

Esta situación tiende a agudizarse no sólo por el aumento de la presencia minera en el territorio nacional, sino también por la avalancha de decretos legislativos que han sido publicados en el marco de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo por el proceso de adecuación al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El paquete de decretos afecta de manera directa intereses de importantes sectores de la población peruana.

Todas estas modificaciones responden a la evolución de normas que buscan recortar cada vez más los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras y faci-

litar el acceso de los inversionistas a las mismas. La orientación del pensamiento del “perro del hortelano” del presidente A. García, se ha plasmado en el centenar de decretos legislativos.

No hay que ser adivino para pronosticar que el paquete de decretos provocará reacciones. La tarea para muchos sectores, en Ayacucho y en las diferentes regiones del país, es pelear por la derogatoria de los decretos que afectan los derechos de sectores importantes de la población, en especial de las comunidades campesinas y nativas.

En relación a la minería en Ayacucho, autoridades regionales y locales deberán impulsar procesos de articulación, fortalecimiento organizativo y desarrollo de capacidades. Además se debería buscar construir alianzas y hacer visibles posibles casos de conflictos y afectación de derechos.

Sin duda el tema minero ocupará cada vez más un lugar importante en la agenda del desarrollo y la defensa de derechos en una región como la de Ayacucho. Es tarea central de las autoridades y organizaciones sociales asumir este nuevo desafío.

LA RADIO MINERA¹⁶

En un reciente artículo en la revista *Caretas*, Gustavo Gorriti narra una reciente experiencia vivida en Cajamarca: “Es una radio cajamarquina que no parece tener siquiera tiempo para anunciar su nombre. Su programación es de aproximadamente un 30% de música y un 70% de publicidad. Toda de Yanacocha. Es el tipo de propaganda que se empieza escuchando con incredulidad y luego con asombro, porque roza los límites de lo que puede llamarse publicidad, antes de pasar a lo que en términos más operativos es una acción psicológica”.

Este episodio cajamarquino no es excepcional; se repite en varias regiones del Perú sobre todo con presencia minera. El bombardeo es impresionante por lo incesante y por el tipo de mensaje. Lo hemos escuchado en Cajamarca, pero también en La Oroya, Cerro de Pasco y en la provincia cusqueña de Espinar.

Además, este tipo de propaganda, aunque con mayor sutileza, comienza a replicarse en diversos medios a nivel nacional: las campañas de la Sociedad Nacional de Minería y la de la Confiep que uno escucha a diario en radio y televisión, siguen la misma dirección y a veces hasta parecen estar hechas bajo el mismo molde que las propagandas del gobierno del tipo “el Perú avanza”.

El tema de los medios de comunicación y el debate sobre aspectos claves de la agenda nacional, merece ser abordado a fondo. Por supuesto, mineras, empresarios en general y gobierno, tienen todo el derecho de preparar sus campañas comunicativas. Sin embargo, cuando temas de real importancia –como por ejemplo es el caso de los conflictos vinculados a la actividad minera y los hidrocarburos– han ocupado en diferentes momentos la atención de los medios de comunicación, la sensación que

¹⁶ Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2008.

queda es que no siempre se ha ayudado a que se pueda desarrollar un adecuado enfoque de los conflictos y un debate serio sobre los problemas de fondo que encierran.

Hoy en día, sectores empresariales como los mineros, han decidido dar nuevos pasos y están implementando diferentes iniciativas en los medios de comunicación. La compra de la segunda radio en importancia a nivel nacional –en teoría hecha por una familia muy vinculada a la minería, aunque en todos los pasillos se comenta que en realidad detrás de la operación estaría casi la Sociedad Nacional de Minería en pleno, forma parte del proyecto.

Tampoco no deja de sorprender la cantidad de periodistas que uno ve casi a diario en radio, televisión y periódicos y que en tiempo real *dobletean* asesorando a empresas mineras, petroleras, AFP, bancos, ministerios, etc., y que a veces se “*confunden*” y terminan escribiendo o comentando *en vivo* los temas que son de interés de sus empleadores. El límite entre el rol del comunicador social y el asesor que responde a intereses privados no parece estar hoy en día totalmente establecido para varios medios y periodistas en el Perú.

Temas claves de la agenda nacional merecen una labor seria de los medios de comunicación. El reto que sigue estando pendiente es el de superar esa suerte de permanente caricatura de lo que pasa en el país, donde por ejemplo se niegan permanentemente las bases objetivas que explican los conflictos sociales y en donde siempre el diagnóstico apunta a un responsable que termina siendo “enemigo del país, de las inversiones y del desarrollo”.

La situación es más compleja de cómo la quieren ver y presentar algunos y cada vez es más urgente abordar la problemática de la manera más seria posible. Esa es en parte la tarea de los medios. No debemos olvidar que muchos de los conflictos sociales que se producen en el país siguen esperando una solución definitiva. Ojala que la *radio de los mineros* y todos los demás medios puedan contribuir al logro de este objetivo.

LA CRISIS FINANCIERA Y EL SECTOR MINERO¹⁷

Algunos analistas y voceros de las empresas mineras todavía seguían afirmando hasta hace muy poco que los fundamentos del ciclo expansivo de los metales permanecían intactos pese a la crisis internacional. Lo cierto es que, en la medida que la crisis financiera internacional se ha ido agravando, cada vez es más difícil sostener que sus impactos no sean significativos en economías como la peruana.

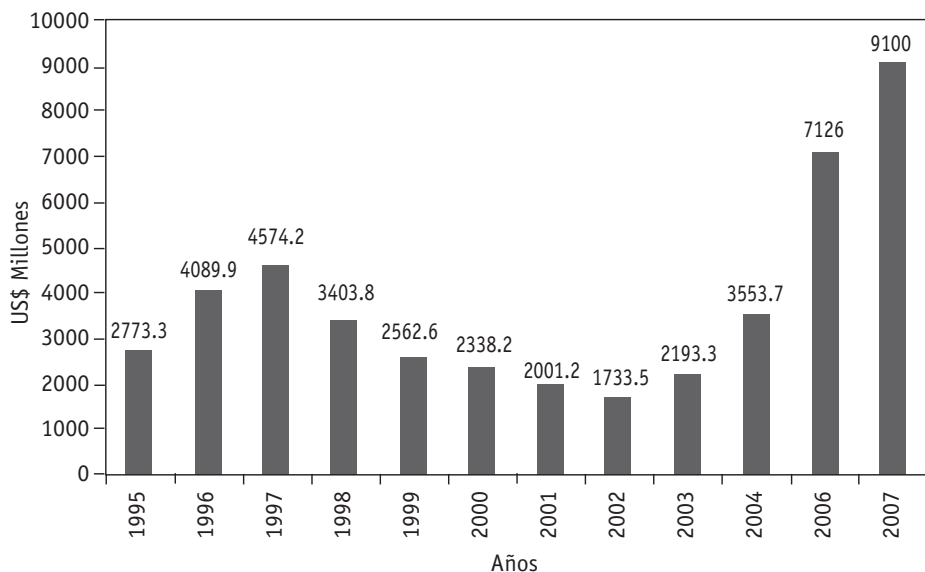
El propio ministro de Economía, Juan Valdivieso, ha señalado que “los peruanos deben ser un poco más cautos frente a la crisis internacional”; recomendación que también debe haberse extendido al presidente García, que luego de afirmar que estábamos blindados, ha tenido que incluir en la fórmula de juramentación del nuevo gabinete un pedido especial referido a la crisis.

¿Cuáles serán los efectos de la crisis internacional en sectores claves de la economía peruana como el minero? Varios y variados. En primer lugar no debemos olvidar que en medio del auge de las cotizaciones de los metales de los últimos años, los presupuestos para financiar las actividades de exploración en todo el mundo se habían disparado desde el año 2003, hasta llegar a cifras récord el año pasado (ver gráfico 1). Esto provocó el aumento de la actividad de exploración en América Latina, con el consiguiente incremento de las concesiones mineras, que en el caso peruano llegaron a superar todos los records previos: más de 16 millones de hectáreas a mediados del año 2008.

Se sabe que las actividades de exploración en minería son las primeras en sentir los cambios por situaciones de crisis y las consiguientes bajas de las cotizaciones. Por lo general, las empresas mineras tienden a reducir sus presupuestos de explora-

¹⁷ Publicado en CooperAccion Opina de octubre 2008.

GASTOS DE EXPLORACIÓN EN EL MUNDO



ción en contextos de turbulencia, a lo que habría que añadir que las denominadas empresas *junior* –tan activas en exploración en los últimos años–, ven reducidas sus actividades porque dependen de la obtención de recursos en los mercados financieros. Por lo tanto, con mercados financieros cerrados, con las acciones de las empresas mineras cayéndose en las principales bolsas del mundo, todo apunta a que los flujos de inversión para las actividades de exploración también caerán y en muchos casos de manera drástica, como ocurrió a partir de 1997 en el momento de la crisis rusa y asiática (gráfico 1).

Por otro lado se prevé que en este escenario se producirá un retraso en varios de los proyectos de inversión que ya estaban identificados y que contaban con operadores y cronogramas establecidos. Como se puede ver en el cuadro siguiente, la cartera de proyectos mineros para el año 2012, anunciaba algo más de 16 mil millones de dólares de inversión entre ampliaciones, exploraciones y desarrollo de los proyectos.

En el nuevo escenario, los proyectos de metales industriales (que en el país son los más numerosos) se verán claramente afectados, aunque siempre podrán tener mayores posibilidades los yacimientos de mayor ley e importancia que destaquen por su rentabilidad y que tengan a un operador o empresa minera con *espaldas*

Cuadro 1
PERÚ: CARTERA DE PROYECTOS MINEROS

Empresa / Inversionista	Proyecto / Región	Meta principal	Inicio de operaciones (Estimado)	Inversión (US\$ millones)
En ampliación				
Minera Yanacocha S.R.L. / Newmont, Buenaventura (USA, Perú)	Plta Cianuración Molino de Oro / Cajamarca	Oro	2008	270
En construcción				
Minera Gord Fields S.A. / Gold Fields Limited (Sud Africa)	Cerro Corona / Cajamarca	Oro	2008	421
Minera Investor Resources Limited / Australia	Corihuarmi / Junín	Oro	2008	20
Inversión confirmada				
Southern Copper Corporation / Grupo Mexico (Mexico)	Tia María / Arequipa Fundición (ampliación) / Moquegua Ref. Ilo (ampliación) / Moquegua Toquepala (ampliación) / Moquegua Cujone (ampliación) / Tacna	Cobre Cobre Cobre Cobre	2011	2,108
Shougang Corporation (China)	Marcona (Desarrollo-nuevas minas) / Ica	Cobre y Hierro	2011	500
En estudio factibilidad				
Votantim Metais (Brasil)	Refinería Cajamarquilla (ampliación) / Lima	Zinc	2009	500
Cía. Minera Miski Mayo S.A. / Compañía Vale Do Rio Doce (Brasil)	Bayovar / Piura	Fosfatos	2009	490
Minera Yanacocha S.R.L. / Newmont, Buenaventura (Perú)	Chaquicocha / Cajamarca	Oro	2012	400
En exploración				
Chinalco - Aluminium Corp. of China	Toromocho / Junín	Cobre	2011	1,500
Northern Peru Copper Corp. / Jiangxi Copper (China)	Galeno / Cajamarca	Cobre	2010	976
Minera Yanacocha S.R.L. / Newmont, Buenaventura (Peru)	Minas Conga / Cajamarca	Oro	2012	1,500
Zijin Mining Group Co. Ltd (China)	Río Blanco / Piura	Cobre	2012	1,440
Xstrata Copper (Suiza)	Las Bambas / Apurímac	Cobre	2010	1,000
Anglo American Quellaveco S.A. (UK)	Quellaveco / Moquegua	Cobre	2011	1,000
Rio Tinto (UK-Australia)	La Granja / Cajamarca	Cobre	2011	1,000
Anglo American Michiquillay S.A. (UK)	Michiquillay / Cajamarca	Cobre	2012	700
Norsemont Mining (Canada)	Constancia / Cuzco	Cobre	2011	500

Empresa / Inversionista	Proyecto / Región	Meta principal	Inicio de operaciones (Estimado)	Inversión (US\$ millones)
Pan Pacific Copper Corporation / Nippon Mining Holdings: Mitsui Mining & Smelting Co. (Japón)	Quechua / Cuzco	Cobre	2012	490
Chariot (Canada)	Marcobre (Mina Justa) / Ica	Cobre	2010	400
Compañía Minera Milpo / Grupo Milpo (Perú)	Pukagaga / Arequipa	Cobre	2012	300
Minera Áncash Cobre / Inca Pacific Resources (Canada)	Magistral / Ancash	Cobre	2012	265
Xstrata Tintaya S.A. (Suiza)	Antapaccay / Cusco	Cobre	2011	225
Compañía Minera Milpo / Grupo Milpo (Perú)	Hilarión / Ancash	Zinc	2012	200
Minera Oro Candente S.A. / Candente Resources	Cañariaco / Lambayeque	Cobre	2010	142
Minera Sulliden Shahuindo S.A.C. / Century Mining	Shahuindo	Oro	-	80
Minsur S.A. / Grupo Brecia (Perú)	Pucamarca / Tacna	Oro	-	46
Strike Resources Peru S.A.C. (Australia)	Hierro Apurímac / Apurímac	Hierro	-	34
Vena Resources Inc. / Vena Resources Inc. (Canadá)	Pukará / Juliaca	Cobre	-	20
Vena Resources Inc. / Vena Resources Inc. (Canadá)	Azulcocha / Junín	Zinc	-	12
Minera Panoro (Perú) S.A.C. (Canadá)	Antilla / Apurímac	Cobre	-	0
Minera Yanacocha S.R.L. / Newmont, Buenaventura (Peru)	Chilión / Cajamarca	Oro	-	0
Por privatizar				
Pro Inversion / Centromin (Perú)	Bayovar II / Piura	Fósforos		120
Total				16,659

Fuente: Ministerio de Energía y Minas del Perú

anchas en materia financiera. Mayores y mejores posibilidades tendrán los proyectos auríferos, aunque cabe señalar que en el caso peruano, además de no ser numerosos, muchos de ellos enfrentan serios cuestionamientos sociales, como ocurre en la región Cajamarca.

En este contexto tendrán mayores posibilidades algunos de los grandes consorcios internacionales (dependiendo de su cartera de proyectos y cómo evolucionan sus acciones) y también las empresas chinas, nuevos actores, cada vez más gravitantes

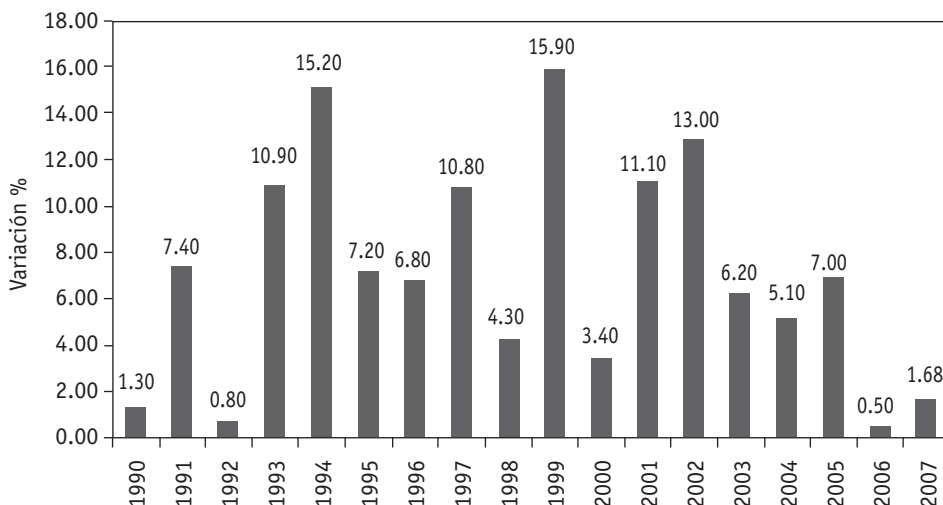
y que están acostumbradas a respaldar sus inversiones con su propia banca: es conocido que la banca china tiene como principal misión, apoyar las actividades de sus empresas públicas, entre ellas las mineras.

Entre la crisis rusa y asiática y el contexto actual

La crisis de finales de la década del 90 tuvo un impacto directo –como hemos visto– en algunos indicadores importantes del sector minero: menores presupuestos de inversión, cierre de mercados financieros, caída en las cotizaciones de los metales industriales, cierre de minas, etc.

Si bien varios de estos aspectos están presentes en el contexto actual, también es cierto que aparecen algunas diferencias. Por ejemplo, en el caso peruano, la crisis de finales de los 90 sorprendió al sector minero en proceso de maduración de algunos proyectos importantes: la entrada en producción de la mina de Pierina, las sucesivas ampliaciones de la producción de Minera Yanacocha y sobre todo el denominado “efecto” Antamina, entre otros proyectos y ampliaciones, provocaron que los niveles de evolución del producto minero se mantuvieran en promedio altos en plena crisis, alcanzado picos importantes: en 1999 (15.90%), 2001 (11.10%) y 2002 (13.00%), como se puede ver en el gráfico siguiente.

**VARIACIÓN EN EL % DEL PBI MINERO METÁLICO
1990 - 2007**



En la medida que en la actualidad no está previsto que algún mega proyecto entre en fase de producción, no habrá ningún efecto similar al que produjo Antamina a inicios de la presente década, por lo que el incremento en la producción de algunas empresas no será de la misma magnitud.

Otra diferencia con la crisis de hace una década tiene que ver con la evolución definitiva que alcanzarán las cotizaciones de los principales minerales. En el último mes, salvo el oro (que también ha caído, aunque menos que el resto), el descenso de las cotizaciones de casi todos los metales ha sido importante: -46.20% el cobre; -47.32% el níquel; -39.48%% el zinc; -34.98%; el estaño; -41.42% el plomo; -22.83% el aluminio y -29.14% la plata.

¿Hasta dónde será la caída? Hasta el momento no se prevé un descenso similar al de los primeros años de la presente década, en donde el cobre llegó el año 2002 a US\$ 70.49 centavos la libra y el oro a US\$ 270 la onza. Sin embargo, la actual tendencia a la baja de los metales de base debe estar preocupando a más de un inversionista.

En realidad la evolución de las cotizaciones y que no se produzca una mayor caída, dependerá del comportamiento de economías como China y otras emergentes como India. Como se sabe, China se ha convertido en el principal consumidor internacional de *commodities*, con una demanda de aproximadamente el 25% de la producción mundial de los principales metales: es importador neto y gravitante de cobre, hierro, plomo, níquel y zinc. Buena parte de la demanda de metales de China se ha debido a las enormes inversiones en infraestructura pública y para la producción manufacturera en ese país y a la actividad de construcción en general.

¿Se mantendrán los niveles de expansión económica de China? Hasta hace poco se estimaba que en los próximos 20 años la economía china debía demandar cerca de la mitad del crecimiento del consumo mundial de cobre y aluminio. Sin embargo, las últimas cifras de la evolución de la economía China muestran una desaceleración en su crecimiento, que de consolidarse, tendrá un efecto importante en la evolución de las cotizaciones de los minerales.

En consecuencia, la evolución de la economía china influirá de manera decisiva en el comportamiento de los precios internacionales de los metales. Aunque también es cierto que lo que finalmente ocurra con dichas cotizaciones, dependerá del comportamiento mundial de los niveles de producción, de cómo se manejen los stocks de minerales y de las fluctuaciones del dólar.

La crisis como oportunidad

La crisis de finales de la década del 90 nunca fue aprovechada por un país como el Perú que veía pasivamente cómo los conflictos mineros iban en ascenso. Esa oportunidad desaprovechada hizo que en el contexto de recuperación de los precios internacionales a partir del año 2003, encontrase a un país sin instrumentos, capacidades e institucionalidad adecuada para gestionar ordenadamente el crecimiento minero y la dimensión social y ambiental de esa expansión.

Por eso, los conflictos se fueron multiplicando y agudizando en los últimos años: los casos del cerro Quilish, Tambogrande, Tintaya, La Oroya, San Mateo, Río Blanco, entre varios otros, mostraron las limitaciones de un marco legal que había funcionado para atraer inversiones, pero que al mismo tiempo colapsaba frente a los conflictos que esas mismas inversiones producían. Los informes de la Defensoría del Pueblo de los últimos años confirman que en el país, la principal fuente de conflictos sociales proviene de temas ambientales y dentro de este rubro los conflictos mineros representan algo más del 80%.

Un contexto de mayor calma podría ser una oportunidad para realizar los ajustes que se necesitan. Está claro que el marco legal e institucional que se creó a inicios de la década pasada, muestra serios síntomas de agotamiento. Será muy difícil revertir esta situación sin abordar cambios en las reglas de juego y sin tener una actitud de mayor apertura y tolerancia en temas cruciales que están a la base de los conflictos.

Por lo tanto, se debería ver el actual contexto como una oportunidad para realizar los ajustes necesarios y evitar las presiones que vendrán desde las empresas y sectores del gobierno para obtener más prebendas de diferente tipo. Uno de los primeros objetivos debería ser recuperar gobernabilidad democrática en el campo de las industrias extractivas. ¿Qué significa esto? Dotarnos por ejemplo de instrumentos que nos permitan construir una gestión ambiental eficiente; revisar y fortalecer los instrumentos que actualmente existen, como los Estudios de Impacto Ambiental que han demostrado serias limitaciones; esto se hace aún más necesario en un país donde, como hemos visto, la principal fuente de conflictos sociales proviene de temas ambientales y que además ha sido identificado como uno de los más vulnerables a los efectos del cambio climático: no existen políticas públicas, por ejemplo en materia minera, que hayan incorporado la variable cambio climático.

Por otro lado, se deberían fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento territorial, zonificación económica y ecológica; formular mecanismos de participación

ciudadana intensiva, oportuna e informada; revisar las condiciones laborales en el sector; promover un shock de transparencia en temas financieros, en los contratos que se firman, en el acceso a la información, en las concesiones, etc.

Estas pueden ser algunas pistas para recuperar gobernabilidad democrática, con relaciones de equilibrio y respeto en las zonas de influencia de una actividad como la minería. En realidad, nuestras autoridades y las propias empresas deberían ser los primeros interesados en proponer un debate serio que permita abordar estos y seguramente otros componentes.

EL NUEVO PROYECTO MINERO DE LOS CHINOS Y EL TLC¹⁸

En la semana de la APEC y en medio de negociaciones bilaterales, algunos encontraron el momento oportuno para realizar anuncios. Así, la agencia Reuters informó el pasado 20 de noviembre que la empresa Chinalco había asegurado el financiamiento de un banco chino para el desarrollo del proyecto Toromocho, por casi dos mil millones de dólares.

De concretarse la inversión, el proyecto cuprífero de Toromocho ubicado en la provincia de Yauli, región Junín, se convertiría en la inversión más importante del gigante asiático en el Perú. Chinalco es la tercer mayor productora de aluminio del mundo y la segunda cuprífera en China.

Cabe indicar que el mismo día que se hacía público este anuncio, en un diario de circulación nacional se publicaba un aviso de la Municipalidad de Morococha y un comité multisectorial que agrupa a las organizaciones representativas de ese distrito. En el comunicado se denuncia que el contrato de transferencia no ha considerado una propuesta de convenio marco que ha presentado la Municipalidad Distrital de Morococha; además, se señala que la empresa china viene ignorando a las autoridades y organizaciones y está presionando a propietarios e inquilinos de la localidad. Piden la instalación inmediata de una Mesa de Diálogo y que presente toda la información disponible: el estudio de factibilidad, información ambiental y la propuesta del plan de reasentamiento de la ciudad, que por el momento sigue siendo unilateral.

Cabe señalar que la propia Defensoría del Pueblo ha alertado oportunamente sobre este caso y la posibilidad que el conflicto se agrave. Por lo tanto, no estaría de más que en medio de la efervescencia, los anuncios de inversiones y tratados de libre comercio que se pretenden firmar, se atienda en serio los temas que preocupan a la población que será afectada. Después que no los acusen de no dialogantes y hasta de perros del hortelano.

¹⁸ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2008.

CHINA, EL TLC Y LAS INVERSIONES¹⁹

En las últimas semanas se ha hablado bastante de la presencia de China en la economía peruana por dos hechos centrales: el cierre de las negociaciones del TLC con ese país y la confirmación de la inversión de la empresa Chinalco en el proyecto de Toromocho.

Ambos hechos se conectan en el capítulo de inversiones del TLC. Las páginas del capítulo de inversiones del TLC con China abordan temas ya conocidos, como el de la solución de controversias entre inversionista y Estado, el tema de las expropiaciones directas e indirectas y las limitaciones para que los Estados impongan requisitos de desempeños a los inversionistas.

Los capítulos de inversiones de los TLC, en principio, son asimétricos y favorecen al país que más invierte. Pero en el caso de China, esta asimetría se acentúa ya que en ese país se sigue prohibiendo, por ejemplo, la participación de inversionistas extranjeros en la explotación de recursos mineros, y las empresas extranjeras tienen restringido invertir en ciertas industrias “estratégicas” relacionadas con la seguridad económica nacional; sin que especifiquen cuáles son esas industrias ni las restricciones. Por supuesto, lo mismo no ocurre en el Perú.

Por otro lado, si bien China suscribió en 1990 el Convenio del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, mecanismo utilizado en los TLC, este país ha mantenido explícitamente ciertas reservas. Por ejemplo, resulta prácticamente imposible acudir a un arbitraje internacional contra China por medidas de expropiación y los inversionistas extranjeros en ese país tienen que conformarse con una indemnización y que sus procesos sean vistos por los tribunales chinos. Lo mismo no podrá hacer el Perú con las inversiones chinas.

19 Publicado en CooperAccion Opina de noviembre 2008.

Lo cierto es que el Perú viene viviendo un segundo momento de inversiones chinas en industrias extractivas. Luego de la llegada de Shougang y la China National Petroleum Corporation en la década del 90, la segunda oleada de inversiones en los últimos años tiene como principales protagonistas a las transnacionales chinas Minmetals, Chinalco, Jiangxi y Zijin Mining: los montos comprometidos en materia de ampliaciones, exploración e inversión, ascenderían a US\$ 6,092 millones, lo que representa el 30% del total estimado como inversión en el sector minero para los próximos años.

En este escenario y con los antecedentes de estándares sociales y ambientales que manejan las empresas chinas, en su país y en otras regiones en el mundo, lo ideal sería que el Perú se prepare adecuadamente y aborde previamente la agenda social y ambiental vinculada a las industrias extractivas que sigue pendiente. El problema es que en un escenario de TLC firmado, las posibilidades de futuros cambios se limitarán aún más por los instrumentos que le da el capítulo de inversiones a las empresas.

No debemos olvidar que inversiones chinas en la minería peruana enfrentan serios cuestionamientos: Shougang en lo laboral, Zijin en lo ambiental y Toromocho en lo social. En todos esos casos, los actores sociales están pidiendo mecanismos de diálogo y solución de controversias.

SE ACABA EL 2008 Y SE ANUNCIA UN AÑO DIFÍCIL²⁰

Un año con dos caras. El 2008 ha tenido dos momentos muy diferentes, tanto en la marcha de la economía en general como en la de una actividad como la minería en particular.

Los tres primeros trimestres fueron de plena bonanza: con cotizaciones en sus máximos históricos –el cobre bordeando los 4 dólares la libra el mes de mayo y la onza de oro los 1,800 dólares–, y las exportaciones mineras con un promedio mensual por encima de los 1,650 millones de dólares. En este escenario, el ritmo de crecimiento del producto bruto interno se mantuvo alto, y en la efervescencia, algunos –como el ex ministro de Economía, Luis Carranza– afirmaban que habíamos entrado a una suerte de era de precios altos de las materias primas que el Perú exporta y que duraría unos veinte años más.

El estallido de la crisis financiera trajo abajo las proyecciones excesivamente optimistas. Pese a ello, las primeras reacciones de nuestras principales autoridades dieron cuenta que no entendían la magnitud de la crisis: “la economía está blindada” o “el huracán de la crisis solo será una brisa en la economía peruana”, fueron algunos de los diagnósticos que presentaron. A casi dos meses del estallido, se ha tenido que admitir la realidad pese a que todavía no se llega a visualizar que tan grave será la caída y sobre todo el tiempo que demorará salir de la crisis. Por ejemplo, algunos analistas no descartan que el próximo año los precios de los principales commodities caigan a los niveles de la post crisis rusa y asiática: eso quiere decir un precio del barril del petróleo a 10 dólares; una libra de cobre a 70 centavos de dólar y la onza de oro a 270 dólares.

Lo cierto es que la primera mitad del 2009 servirá para medir la magnitud del daño y el segundo semestre para proyectar escenarios. Las inversiones mineras caerán en el país, varios proyectos se seguirán postergando y el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones se desacelerará. Habrá que ver qué capacidad existe en el Perú para discutir la agenda vinculada a la minería; una agenda que es económica, productiva, pero también social y ambiental.

20 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2008.

¿SE ACABA EL APOORTE VOLUNTARIO DE LOS MINEROS?²¹

Los directivos de la Sociedad Nacional de Minería han salido a declarar la semana pasada que el famoso óbolo minero o aporte voluntario estaría en riesgo de desaparecer, precisamente por los menores ingresos que prevén, como consecuencia de la caída de las cotizaciones internacionales de los principales metales.

Rápidamente, el viceministro de Minas, Felipe Isasi, ha declarado que no hay de qué alarmarse ya que las mineras deberán cumplir lo pactado. El problema es que precisamente lo pactado, como precio de referencia para varios metales, fue definido por las propias empresas, a través de una consultora privada y el monto comprometido para los próximos cinco años (2,500 millones de soles o US\$ 783 millones) era puramente referencial, pues estaba condicionado a que las cotizaciones internacionales de los metales se mantengan por encima de sus “niveles de referencia”.

Cabe señalar que el aporte de las empresas recién comenzó en el ejercicio económico 2007. Además, la metodología empleada para la determinación de los precios de referencia de los metales, bajo responsabilidad de APOYO Consultoría SAC, resulta, en el mejor de los casos, preocupante. Por ejemplo, al tomar como precio de referencia el promedio de los precios mineros internacionales de los últimos 15 años hasta 2005, sobrevalúa el precio de largo plazo de los metales, pues el incremento de los precios mineros comenzó desde la segunda mitad de 2002 (particularmente para el oro y la plata).

Los precios de referencia así determinados han provisto de un buen “colchón” a las empresas mineras, haciendo tremendamente probable que los precios “nominales” o “corrientes” de los minerales se ubiquen por debajo de esta valla de precios colocada

21 Publicado en CooperAccion Opina de diciembre 2008.

“estadísticamente” alta, lo que llevaría a la suspensión del convenio del “aporte voluntario”; lo que ya está por ocurrir, según las empresas.

En resumen, el “aporte voluntario” fue diseñado a la medida de las mineras, a fin de que éstas contribuyan con montos bastante menores a lo que justificarían las ganancias extraordinarias obtenidas durante los últimos años. Según estimaciones, el “aporte voluntario” estos años apenas llegó al 2.9% de las utilidades netas de las empresas de la gran minería. Además, cabe señalar que en el cálculo no se tomó en cuenta las sobreganancias acumuladas durante los años 2004 y 2005.

De esta manera se alejó la posibilidad de una distribución más equitativa de las sobreganancias mineras. Lo más alarmante es que ha predominado un típico escenario de autorregulación, donde todo fue definido por las empresas a su real conveniencia y el Estado peruano aceptó las propuestas que venían de consultoras privadas pagadas por los propios mineros. Por lo tanto, si las cotizaciones siguen cayendo, las empresas dejarán de pagar el famoso óbolo minero o aporte voluntario.

El reto es que saquemos las lecciones para el futuro. Con el esquema del aporte voluntario, el Perú desperdició una extraordinaria oportunidad de dotarse de recursos que hubiesen sido muy útiles en tiempos de vacas flacas, como las que se anuncian.

CERRO DE PASCO Y OTROS TEMAS²²

Dos noticias vinculadas al tema ambiental y minero merecen la atención. La primera tiene relación con el proyecto de reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco y la decisión tomada por el Congreso de la República de insistir en una norma que declara de interés nacional esta medida.

La decisión se fundamenta en la grave contaminación ambiental que afecta esta ciudad y la expansión de la mina a cielo abierto que se ubica precisamente en el medio de la zona urbana. Cabe señalar que el proyecto había sido observado por el Ejecutivo.

La ley propone crear una comisión interinstitucional. Una de las funciones de esta comisión será la definición del proceso de reubicación de la ciudad y tendría que elaborar los planes de control de las fuentes contaminadoras, así como los procedimientos para otorgar las indemnizaciones que correspondan. La comisión deberá estar conformada por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, de Economía y Finanzas, del Ministerio del Ambiente, un representante del gobierno regional de Pasco, de la Municipalidad Provincial, de la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Minería de Pasco, así como representantes de las organizaciones sociales de la localidad.

La norma establece además que el plan de reubicación de la ciudad implicará la realización de un estudio para establecer las condiciones políticas, económicas, ambientales y sociales. Asimismo, incluye un plan de atención de salud, el mismo que será integral y tendrá como objetivo el diagnóstico, tratamiento y asesoría a la población sobre los impactos de la contaminación.

²² Publicado en CooperAccion Opina el mes de diciembre de 2008.

Lo cierto es que la iniciativa legislativa ha abierto toda una discusión sobre la situación, muchas veces dramática, que viven poblaciones vecinas a operaciones mineras. La población de Cerro de Pasco no solamente ha estado expuesta a contaminación por metales pesados, sino que también ha convivido con ruidos y remezones, producto de las explosiones diarias del tajo minero. Además, el acceso a servicios básicos como el agua potable, ha sido literalmente a cuenta gotas.

La segunda noticia muestra la fragilidad alarmante de nuestra política de control y fiscalización ambiental. La semana pasada, el responsable de Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas señalaba que esa dependencia no dispone de recursos, ni siquiera para verificar los estudios de impacto ambiental en las zonas de influencia de los proyectos mineros.

Sin duda, éste es un tema preocupante ya que en materia ambiental vivimos en el reino de la autorregulación empresarial y con un Estado permanentemente ausente. Por eso, no nos debe sorprender que en nuestro país la principal fuente de conflictos sociales provenga de los denominados temas sociales y ambientales y que las poblaciones desconfíen de los organismos del Estado.

En suma dos noticias que muestran que en temas relacionados con las industrias extractivas y la problemática ambiental, todavía resta mucho por hacer.

2009

EL AÑO DE BAGUA

EL NORTE DEL PERÚ Y LOS POSIBLES PROYECTOS MINEROS TRANSFRONTERIZOS¹

La publicación del Decreto Supremo N°024-2008-DE, que declaró de necesidad pública el desarrollo de la actividad minera en la zona de la frontera norte, autorizó al mismo tiempo al Consorcio chino Zijin a adquirir 35 concesiones mineras de las empresas Río Blanco Cooper y Mayarí S.A.C., que suman más de 28 mil hectáreas.

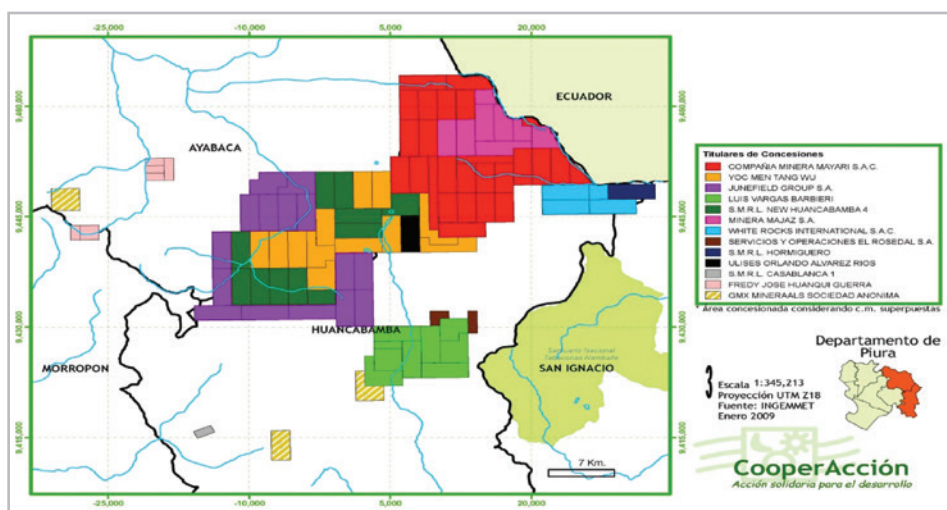
Esta situación ha generado preocupación, en primer lugar porque con esta norma, se ha dejado en evidencia que el Consorcio Zijin busca constituir un distrito minero con los graves riesgos que ello implica. Las concesiones mineras se encuentran en una zona de ecosistemas frágiles, bosques de neblina, nacientes de importantes cuencas, entre otros sistemas que prestan extraordinarios servicios ambientales al país y en donde se desarrollan importantes experiencias de negocios duraderos, como el cultivo de café y banano orgánico, entre otros. La situación se agrava en la medida que en el país no existen instrumentos efectivos que permitan medir los impactos acumulados que podrían ocasionar varios proyectos mineros en una determinada zona.

Si observamos el siguiente mapa, podemos ver claramente que la configuración de las concesiones en la región no sólo han aumentado, sino que tienden a:

- (1) la constitución de un gran distrito minero y una mayor presencia de empresas chinas que podrían estar vinculadas al mismo consorcio Zijin. En efecto, un primer cambio identificado es que las concesiones que estaban a nombre de Miski Mayo han pasado a manos de un ciudadano chino Yoc Men Tang Wu. Esta persona ha venido transfiriendo estas concesiones a una empresa S.M.R.L New Huancabamba. En el escenario también ha aparecido una nueva empresa que ha adquirido nuevas concesiones apenas hace unos meses: Junefield Group S.A., también vinculada a intereses chinos.

1 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2009

CONCESIONES MINERAS PROYECTO MINERO RÍO BLANCO

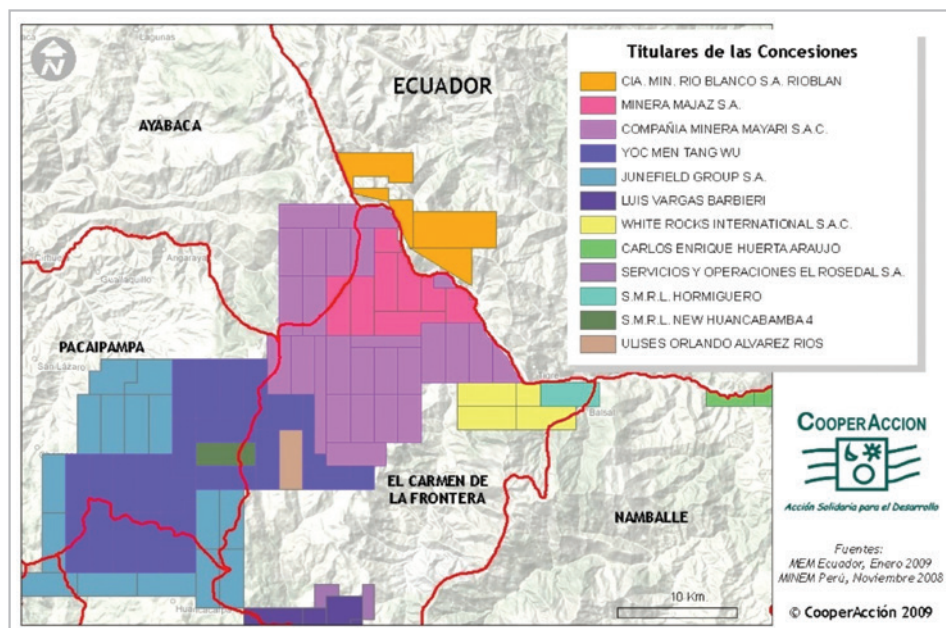


- (2) Un segundo elemento que debemos tomar en cuenta es que la presencia de Río Blanco no sólo estaría del lado peruano de la frontera norte, sino también del lado ecuatoriano como lo evidencia el siguiente mapa en el que aparece la empresa Río Blanco S.A. al otro lado de la frontera: RIOBLAN, pertenece al grupo Monterrico Metals, matriz de Río Blanco y cuyo accionista mayoritario es Zijin. El mapa que presentamos ha sido elaborado en base a información oficial del Ministerio de Energía y Minas de Ecuador.

Por lo tanto, es probable que en este caso estemos ante el proyecto de conformar un distrito minero transfronterizo. Llama la atención que ninguna autoridad haya tomado en cuenta este hecho: ni el INGEMMET al otorgar la concesión minera, ni el Ministerio de Defensa al emitir su informe de seguridad nacional mediante el cual se justificó la dación del D.S. 024-2008-DE. Habría que evaluar cuál es la implicancia de un posible distrito minero transfronterizo para temas sensibles, como el Plan de Desarrollo Binacional Perú-Ecuador, entre otros aspectos, ambientales, de seguridad, etc.

Este mismo escenario parece dibujarse en la misma zona de frontera norte de las regiones de Cajamarca y Amazonas. Como se puede apreciar en los siguientes mapas, en los últimos años se ha estado poblando de concesiones toda la frontera norte. A la base de esta situación ha estallado recientemente el conflicto en la comunidad awajun-huampuis, en el distrito de Cenepa, provincia de Condorcanqui, en la Cordillera del Condor.

CONCESIONES MINERAS EN LA FRONTERA PERÚ-ECUADOR

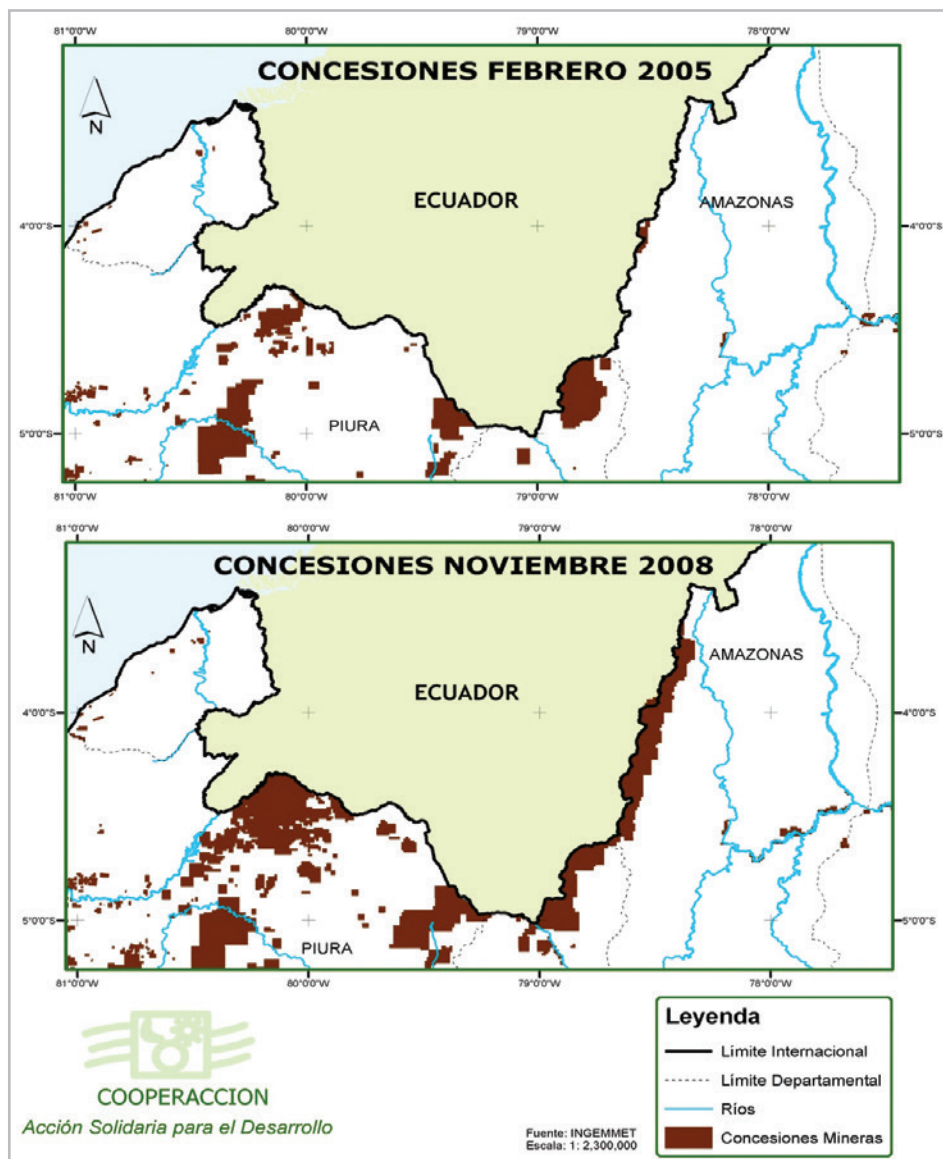


Como se conoce, la comunidad mantuvo detenidos por varios días a trabajadores de la empresa Dorato de capitales canadienses y que también posee concesiones mineras en el lado ecuatoriano de la frontera. La Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC) informó que se procedió a detener a los trabajadores de Dorato porque fueron sorprendidos realizando trabajos mineros sin el permiso de la comunidad y contraviniendo acuerdos previos.

La comunidad se opone a la explotación minera de cobre, oro y uranio que pretende llevar a cabo la empresa, por los impactos que se generarían en los ríos Sawiensa, Comaina, Marañón y Amazonas; así como el Parque Nacional Ichigkat Muja, la Reserva Comunal Tuntanain y la Zona Reservada de Santiago-Comaina. La intervención de la Defensoría del Pueblo ha permitido superar por el momento el conflicto entre la empresa y la comunidad y se logró la liberación de los detenidos.

Cabe señalar que en la región Amazonas donde se ubican las actividades de esta empresa minera, las concesiones mineras no han dejado de aumentar en número y en hectáreas en los últimos años: el año 2002 las concesiones mineras apenas superaban las 46 mil hectáreas, mientras que este año han sobrepasado las 300 mil hectáreas.

CONCESIONES MINERAS EN LA FRONTERA NORTE-PERÚ



MINERA RÍO BLANCO DESISTE DEL PROCEDIMIENTO DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL SEMIDETALLADO²

La empresa minera Río Blanco se ha desistido del procedimiento de aprobación de su Estudio de Impacto Ambiental semidetallado ante la imposibilidad de levantar las observaciones hechas al mismo y cuyo plazo vencía el 23 de enero de 2009.

Cabe recordar que mediante el Informe 1417-2008-MEM/AAM/WBF/WAL/JPG, la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, emitió las observaciones sobre el Estudio de Impacto Ambiental semi detallado que la empresa minera Río Blanco Copper S.A. había presentado para ampliar sus actividades de exploración hasta el año 2010.

Entre las observaciones presentadas está el cuestionamiento a la titularidad de Río Blanco sobre las concesiones Cirrosis I, II y V, así como la validez de los permisos de uso de terreno superficial. Es decir que hasta la fecha, la Minera Río Blanco no ha podido acreditar la legalidad de su presencia en la zona.

No debemos olvidar que la Dirección General de Asuntos Ambientales emitió un autodirectorial –la 0032-2009/MEMAAM–, donde negó el pedido de prórroga de 70 días que había solicitado la empresa minera para poder levantar las observaciones.

El desistimiento planteado por la empresa pone en evidencia las irregularidades del proyecto, así como su incapacidad para aclarar todas las dudas que existen en torno a la viabilidad del proyecto. Hay que tener en cuenta que esta situación se presenta precisamente cuando se ha puesto en evidencia la voluntad del grupo chino Zijin, titular de las concesiones de Río Blanco y Mayarí S.A.C., de crear un distrito minero de carácter transfronterizo.

2 Publicado en CooperAccion Opina de enero 2009.

Debemos tener en cuenta que éste es el segundo intento de Río Blanco de ampliar sus exploraciones. En efecto, el 12 de junio de 2006, la empresa Minera Majaz (ahora Minera Río Blanco) solicitó la modificación del Estudio o Evaluación Ambiental (EA), en el sentido de ampliar el plazo de la EA de noviembre 2006 a junio 2008 así como ampliar sus actividades. El Grupo Apoyo de la Red Muqui para el caso Majaz, presentó el 26 de julio de 2006 un conjunto de observaciones a dicha solicitud. Ante la imposibilidad de subsanar varias de estas observaciones, finalmente, el 21 de Diciembre de 2006, Minera Majaz comunicó al MEM su desistimiento del procedimiento de modificación de la EA, desistimiento que fue aprobado a través de Auto Directoral N° 009-2007-MINEM/AAM.

UN PLAN ANTICRISIS PARA LA MINERÍA: ¿EN QUÉ CONSISTE?³

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía le ha propuesto al país –y sobre todo al gobierno– la idea de poner en marcha “un plan anticrisis” para su sector. Han precisado que no están pidiendo ningún tipo de beneficios, léase tributarios o alguno otro similar. Claro, uno se puede preguntar para qué pedir este tipo de beneficios si ya los han tenido en los últimos 15 años y algunos se mantienen pese a que han sido formalmente derogados.

Pero entonces ¿en qué consiste el plan anticrisis de los mineros? Si bien el discurso no ha sido muy claro, sí se puede leer entre líneas algunas ideas del mencionado plan: “si ustedes (léase el gobierno) quieren que sigamos manteniendo un cierto nivel de dinamismo y las inversiones no se caigan, pedimos ciertas garantías para nuestras inversiones” y además necesitamos que “solucionen el tema social que ha estado a la base del retraso de varias inversiones”.

Todos estos puntos son temas de debate. ¿Es así de simple? “Solucionen el problema social y yo invierto”. ¿Acaso las empresas mineras no son también parte del problema? ¿Cuántos errores cometidos por las propias empresas han estado a la base de los principales conflictos sociales que se han producido en los últimos años en el país? Por supuesto la lista es larga.

Insistimos, no estaría demás que las empresas recuerden que también son parte del problema. Además, cuidado con algunas hipótesis que no se comprueban en la realidad. En 2005 las empresas decían: “ahora hay recursos abundantes y las poblaciones verán los beneficios de la minería y por lo tanto los conflictos bajarán”. Lo cierto es que los conflictos no sólo no bajaron, sino que aumentaron. Y aumentaron en gran

3 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2009.

medida porque las reglas de juego siguieron siendo las mismas que han generado en los últimos 15 años un crecimiento caótico de la minería.

Ahora algunos dicen: “habrá menos inversión minera y por lo tanto menos fricción con las comunidades” (por ejemplo, Jaime De Althaus, *El Comercio* 13/02/2009). Lo cierto es que hechos, recientes y pasados, tampoco respaldan esta afirmación: en otros momentos de crisis los conflictos no bajaron en número e intensidad: desde 1998 al 2004, luego de la crisis rusa y asiática, las inversiones mineras cayeron en el mundo y por supuesto también en nuestro país, y los conflictos fueron en aumento (Tambogrande, Quilish, Choropampa, La Oroya, y un largo etc.)

El problema de fondo es la pretensión de preservar el statu quo, el no querer discutir ni variar un milímetro las reglas de juego. Las empresas y posiciones como las mencionadas, parten de la idea que todo está bien; que todo funciona a las mil maravillas y eso no es cierto.

Tener iniciativas o construir hipótesis es totalmente legítimo; pero insistir en ellas pese a evidencias contrarias, no es lo más sensato y lleva al inmovilismo y a desarrollar estrategias equivocadas que terminan provocando mayor malestar y conflictividad social. Aprovechemos la crisis para trabajar la agenda pendiente vinculada a la minería. Esa podía ser la base de una línea de reflexión para un verdadero plan anticrisis.

UNA VISITA AL TERRITORIO DE LOS AWAJUN-HUAMPUIS⁴

La semana pasada tuve la ocasión de visitar a la comunidad Awajun-Huampuis gracias a una invitación de la institución IBIS. El territorio de los Awajun-Huampuis, abarca hasta tres cuencas que atraviesan varios distritos de la provincia de Condorcanqui, en la región Amazonas, frontera con Ecuador.

Ha sido una experiencia interesante y valiosa compartir unos días con esta importante población de la selva norte del país y aprender un poco su historia, costumbres y proyectos de vida. Sus actividades económicas centrales son la agricultura y la pesca, aunque vienen desarrollando algunos proyectos de transformación de recursos naturales; además, son plenamente conscientes que sus territorios prestan extraordinarios servicios ambientales al país. El tema de la nutrición y en general la mejora de la calidad de vida de su población es una de las preocupaciones centrales de los Apus y los directivos del Consejo Awajun-Huampuis que agrupa a las federaciones de las diferentes cuencas.

Por supuesto nadie conoce mejor esa parte del territorio peruano que los pobladores de esta comunidad. Eso quedó demostrado en el conflicto del Cenepa, así como la importante labor que realizaron por la defensa del territorio nacional. Hasta ahora cualquier patrullaje en la zona tiene que contar con su apoyo y los Awajun-Huampuis alojan y conviven en sus tierras con varios destacamentos del ejército peruano.

La invitación se debió a que los Apus y directivos de la comunidad, así como los pobladores en general, están muy preocupados por la presencia cada vez más importante de empresas mineras en sus territorios. Hace poco se ha conocido en la prensa el conflicto que estalló entre los Awajun-Huampuis y la empresa Afrodita, hoy en día

4 Publicado en CooperAccion Opina de febrero de 2009.

transferida a la canadiense Dorato. Al lado de Dorato/Afrodita, otras 15 empresas poseen concesiones mineras por más de 116 mil hectáreas, lo que representa, por ejemplo, el 18.1% del distrito fronterizo del Cenepa.

Los Awajun-Huampuis indican que las empresas están afectando su territorio y que nunca les han pedido autorización para las actividades de exploración como mandan las leyes peruanas y las internacionales. Demandan mayor atención de las autoridades y que se busque preservar la naciente de varias cuencas importantes de las cuales dependen poblaciones enteras. Además, piden que el Parque Nacional del Cenepa sea preservado y que no se lo siga recortando y afectando por la entrega de concesiones mineras al interior del área de conservación. Sin duda, éste es un caso que merece mayor atención de las autoridades competentes; desde el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y la propia Defensoría del Pueblo. Ojalá tomen en serio las demandas de una población que solamente exige ser escuchada y tomada en cuenta por un Estado que siempre han visto lejano y ausente.

DOE RUN Y LA OROYA NO SON LO MISMO⁵

Mediante un comunicado dirigido a todo su personal, Doe Run Perú informó hace un par de semanas, que atraviesa por dificultades financieras derivadas de la crisis económica mundial y que ello viene afectando el normal funcionamiento del complejo metalúrgico de La Oroya. Luego del anuncio se ha confirmado que la empresa había paralizado el 95% de sus operaciones.

Doe Run Perú señala que no cuenta con capital de trabajo. Como se esperaba, hacen mención que requerirán de *la flexibilidad necesaria para cumplir con el último proyecto PAMA, consistente en completar la construcción de la Planta de Acido Sulfúrico de Cobre y del Reactor de Cobre, en el menor tiempo posible y de acuerdo a ley.*

La estrategia de la empresa sigue siendo la misma. Es una historia que se repite y un argumento que ya fue utilizado hace algunos años para lograr la prórroga del PAMA: alegar problemas económicos que justifiquen el incumplimiento de los compromisos ambientales que están orientados a mejorar la grave situación ambiental y de la salud de los pobladores de La Oroya.

Hoy en día, encuentran una justificación en la crisis financiera. Sin embargo, hace unos años, mientras en el Perú argumentaban que tenían problemas financieros, continuaron enviando remesas de dinero a su casa matriz, generadas de sus operaciones en La Oroya y Cobriza. Mientras tanto, en el Perú incumplían de manera reiterada sus obligaciones ambientales.

Frente a esta grave situación, algo que se debe comenzar a discutir seriamente, es que una estrategia de salvataje del complejo metalúrgico y el empleo de los trabajadores, sin olvidarnos del tema ambiental, hoy en día no es sinónimo de salvar a una empresa como Doe Run que lo único que ha hecho desde que llegó al Perú es incumplir sus obligaciones de inversiones. Por lo tanto, otras opciones son posibles y hay que comenzar a trabajarlas.

5 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2009.

LA MINERÍA ARTESANAL Y LA IDEA DE LOS PARQUES INDUSTRIALES MINEROS⁶

En medio del boom de la expansión de la minería en el Perú en los últimos años, se ha producido al mismo tiempo un crecimiento importante de la pequeña minería, muchas veces artesanal e informal. Como se sabe, recién a partir de 2002 se introdujo formalmente en el país el estrato de la minería artesanal, que como se aprecia en el siguiente cuadro opera en áreas concesionadas de hasta 1,000 hectáreas y con una capacidad productiva de 25 toneladas por día.

Estrato	Extensión de concesión	Capacidad productiva
Gran minería	Más de 2,000 Has.	Más de 5,000 TM/día
Mediana minería	Más de 2,000 Has.	Hasta 5,000 TM/día
Pequeña minería	Hasta 2,000 Has.	Hasta 350 TM/día (1)
Minería artesanal	Hasta 1,000 Has.	Hasta 25 TM/día (2)

Para materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos:

1) Hasta 3,000 m³/día. 2) Hasta 200 m³/día.

Fuente: MEM (2005b)

Entre otros metales, sobre todo la minería artesanal de oro ha adquirido una gran relevancia en varias zonas. Desde la década del 80 no ha dejado de expandirse y pese a ser vista al inicio como una actividad momentánea –mientras se buscaba o intentaba construir otras alternativas económicas–, lo cierto es que la minería aurífera, pequeña y por lo general informal, se ha ido potenciando como fuente de empleo para decenas de miles de hombres y mujeres⁷.

Se pueden identificar diferentes experiencias de minería artesanal dedicada a la explotación de oro. Desde las que desarrollan una actividad depredadora que atenta

6 Publicado en CooperAccion Opina de marzo de 2009.

7 Parte de la información de este artículo ha sido tomada de: César Mosquera: El Desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala: análisis de las experiencias de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. CooperAccion, Lima, 2007.

contra el medio ambiente y los recursos de poblaciones locales (norte del país, Madre de Dios, etc.), hasta experiencias más responsables de formalización y desarrollo, como la de la comunidad de Santa Filomena en Ayacucho, en el eje minero artesanal Nazca-Ocoña del sur medio del Perú.

En los últimos años, en un contexto de precios altos, la minería artesanal ha pasado de las cuatro zonas tradicionales de desarrollo de esta actividad (Madre de Dios, Puno, La Libertad y el eje Nazca-Ocoña) a nuevas áreas en Cajamarca, Piura, Amazonas, Ucayali, Lima, Ayacucho, Apurímac, Moquegua y Tacna, extendiéndose prácticamente a todos los departamentos del territorio nacional. La minería artesanal también se ha hecho presente incluso en áreas de influencia de operaciones de la gran minería, incursionando en la extracción de algunos metales de base como el cobre, zinc y otros.

La indiferencia de las autoridades hacia este fenómeno ha sido manifiesta. Incluso la labor de estimación de la producción anual de oro de la minería artesanal fue abandonada el 2002 por el Ministerio de Energía y Minas, con la única excepción de Madre de Dios, y hoy en día no se tiene una idea clara sobre la magnitud alcanzada por la minería artesanal en todo el país.

Sin vigilancia ni apoyo de las instituciones, la informalidad y las malas prácticas ambientales y sociales predominan. Los propios mineros artesanales suelen ser las víctimas de esta situación. En los últimos años, operaciones mineras artesanales han comenzado a aparecer en el informe periódico de conflictos sociales y ambientales de la Defensoría del Pueblo: por ejemplo según el último reporte, la pequeña minería y la minería artesanal da cuenta del 41% de los conflictos que se registran en el sector.

También se han denunciado situaciones de explotación de trabajo infantil en asentamientos mineros acompañados de condiciones de vida y de trabajo deplorables. Además, en varios casos se sabe que esta actividad ya no sólo surge como iniciativa de sectores pobres, sino que también está alentada por empresas de mediana y pequeña minería industrial que han visto en ella una forma de incrementar sus ganancias y disminuir sus responsabilidades ambientales y laborales. En estos casos se puede constatar que se establecen condiciones de semiesclavitud de los trabajadores que se dedican a la fase de minado. También se sabe que en algunas zonas del país, mineros artesanales son utilizados por la minería formal como una suerte de cabecera de playa para un ingreso de la minería en gran escala.

Frente a esta situación se plantea una legítima interrogante ¿qué hacer? En primer lugar, no estaría demás que el Estado asuma su responsabilidad frente a una actividad que no deja de crecer de manera caótica en diversas regiones del país y que presenta

diversas situaciones y realidades. La ley 27651, de promoción de la formalización y el desarrollo sostenible de la minería artesanal y pequeña minería del año 2002, sigue siendo un verdadero saludo a la bandera.

Además, hay una serie de hipótesis que pueden ser comunes para los diferentes estamentos de la gran, mediana y pequeña minería. En un país como el Perú, se debería reflexionar sobre dónde debería haber actividad minera y dónde no. Y sobre todo, qué instrumentos deberían desarrollarse para que la toma de decisiones se respalde en análisis rigurosos y procesos que involucren una verdadera participación ciudadana, que sea oportuna e informada. La combinación de instrumentos de gestión pública y participación ciudadana parecen ser dos insumos básicos.

Por eso, sin análisis riguroso y sin participación ciudadana, la propuesta de buscar constituir parques industriales mineros en una región como Piura, parece tener mucho de improvisación o en su defecto busca legitimar la presencia de una actividad que ha estado a la base de controversias e importantes conflictos y movilizaciones. No se puede ignorar que poblaciones enteras de la región Piura han manifestado su rechazo rotundo a esta actividad.

Pero también queda la impresión que se ha lanzado la propuesta de parques industriales mineros sin conocer realmente su significado y las experiencias que se han dado en otras partes: la conformación de parques industriales es una estrategia de gestión territorial que surgió con fuerza en Europa a mediados de los 60 y que luego se ha venido implementando en otras regiones con resultados diversos. En temas mineros allí está la experiencia del Parque Minero Industrial de Mochuelo en Colombia, que fue una iniciativa institucional del gobierno colombiano que partió de la elaboración de un Plan de Gestión Ambiental Territorial, que a su vez siguió las orientaciones de un Plan de Ordenamiento Territorial. También destaca en América del Sur la experiencia de Copiapó en Chile.

Como se puede apreciar, la formación de un parque industrial es sobre todo una iniciativa de gestión del territorio y consecuencia de un proceso muy elaborado que, entre otras cosas, puede derivar en la conformación de un parque industrial. Es decir planificación y ordenamiento previo y después propuestas de parques, allí donde corresponda y no lo contrario.

¿Así lo están pensando los que en Piura sueltan una propuesta de este tipo? Si es así, que presenten los procesos previos de planificación y ordenamiento territorial. ¿Cómo se dieron? ¿Qué instrumentos técnicos se utilizó y cómo participó la población involucrada? Si no hay nada de eso, estamos frente a una propuesta improvisada que pretende evitar una discusión seria que se viene dando en Piura; la viabilidad de la presencia de la minería metálica en la región: la pequeña, la mediana y la grande.

LAS TENDENCIAS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PAÍS⁸

Una pregunta que queda en el ambiente es cuál es la verdadera voluntad política de fortalecer la gestión ambiental en el país. Como en otros casos, los mensajes son contradictorios y expresan tendencias preocupantes.

Algunos ejemplos: el gobierno, luego de no considerarlo necesario y bajo presión principalmente externa⁹, creó el Ministerio del Ambiente. Y el nuevo ministerio nació finalmente con facultades recortadas; sin injerencia en el tema del agua y sin poderes en el tema de los estudios de impacto ambiental.

Además, en el año 2007, se dieron algunas modificaciones normativas que apuntaron a flexibilizar los requisitos ambientales y plazos que deben cumplir los proyectos de inversión en el sector minero. El Decreto Supremo 014-2007-EM, de fecha 10 de marzo de 2007, modificó el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, provocando el debilitamiento de los ya precarios mecanismos de consulta y participación de las comunidades locales y reduciendo los plazos para la presentación de observaciones a las evaluaciones ambientales para las actividades de exploración. Esta norma luego fue modificada por el Decreto Supremo N°020-2008-EM, que lejos de ampliar los plazos para la presentación de observaciones a los estudios ambientales para la fase de exploración, los mantuvo recortados.

Siguiendo esa misma lógica, en septiembre de 2007, el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, presentaron al Congreso el proyecto de Ley 1640/2007/PE, que proponía declarar de interés nacional la ejecución preferente de 20 proyectos

8 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2009.

9 En el marco del último tramo de las negociaciones del TLC y alrededor de la aprobación de un préstamo del BID para Camisea II.

mineros. Entre los proyectos priorizados se encontraban inversiones con serios cuestionamientos legales, ambientales y sociales como la del proyecto Río Blanco.

El proyecto de ley señalaba que los ministerios debían adecuar su normativa para agilizar la ejecución de los 20 proyectos mineros; es decir flexibilizar los mecanismos, incluidos los ambientales, para que los mismos se desarrollen en el menor plazo posible. La propuesta de ley fue finalmente archivada tanto por la Comisión de Energía y Minas como por la de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Del mismo modo, en el marco del proceso de implementación del TLC con los Estados Unidos, se publicó una serie de Decretos Legislativos que incluyeron temas diversos que redujeron algunos estándares ambientales. Así por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1090 (nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre) estableció medidas que permiten que las tierras de capacidad de uso forestal y que han sido deforestadas, puedan ser consideradas como eriazas y por lo tanto pueden ser entregadas para uso agropecuario. Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo, mediante Informe 027-2008-DP/ASPMA.MA, advirtió que esta norma era un peligro para la protección de los bosques y consideraba necesaria su derogatoria.

Recientemente el gobierno ha desatado una nueva ofensiva. Bajo el argumento presidencial “que el mejor medio ambiente es tener trabajo” y que entre las causas de los retrasos de los proyectos de inversión están los Estudios de Impacto Ambiental, se ha emitido una serie de normas que buscan acelerar la inversión en infraestructura y servicios públicos.

Dentro de estos paquetes de normas ha llamado la atención el Decreto de Urgencia N° 017-2009 que reduce considerablemente los plazos de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de inversión contenidos en los Decretos de Urgencia N° 047-2008 y N° 010-2009, que priorizan proyectos de infraestructura y servicios públicos. Entre los proyectos priorizados figuran los puertos de Paita y Salaverry, el proyecto especial Majes-Siguas, el de Chavimochic, así como proyectos de saneamiento, salud, energía, que suman en total 64.

No cabe duda que estos proyectos pueden ser importantes; sin embargo no significa que no necesiten de evaluaciones ambientales y que los plazos de aprobación de los EIA se reduzcan y que este instrumento sea una mera formalidad. Una concepción integral de desarrollo incluye variables no sólo económicas sino también sociales y ambientales y cualquier proyecto para que aporte al desarrollo del país, debe ser

evaluado con la rigurosidad necesaria para garantizar que los impactos ambientales y sociales serán controlados.

Otro ejemplo preocupante ha sido la aprobación de la nueva Ley de Recursos Hídricos. El tema del agua merecía un marco legal más exigente que procure su uso sostenible y garantice su protección. Sin embargo, en el título referido a este tema sólo se menciona la protección de las cabeceras de cuenca y no hay alusión alguna a otras fuentes de agua tan importantes, como son los humedales, bofedales, lagunas altoandinas, nevados. Por otro lado, la Autoridad Nacional del Agua debió fortalecer un manejo integrado, descentralizado, participativo y con enfoque de cuenca. Sin embargo, el diseño aprobado es privilegiadamente sectorial, centralista y además, limita la presencia y participación de la sociedad civil.

Otro ejemplo en el que se ha buscado limitar la participación ciudadana tiene relación con la conformación de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, según el decreto supremo 006-2009-MINAM, publicado el pasado 27 de marzo. En el decreto se ha excluido a sectores de la sociedad civil que durante más de quince años han venido aportando al fortalecimiento de la gestión ambiental en el país. Este hecho constituye un retroceso respecto a la anterior Comisión Nacional sobre Cambio Climático que fue presidida por el CONAM, en la que sí se respetó la participación de la sociedad civil que elegía con autonomía a su representante.

Como se puede apreciar, la política ambiental sigue mostrando marchas y contramarchas y preocupa el escaso compromiso de nuestras autoridades para colocarla en el primer plano de la agenda política del país, generando además espacios de participación democrática de la sociedad civil.

¿LA SELVA ES DE TODOS?¹⁰

La Selva es de todos los peruanos ha señalado el presidente peruano Alan García, en alusión a la protesta indígena. Podríamos decir de todos los peruanos y agregar que también es de toda la humanidad, por su creciente importancia y valor estratégico en el actual escenario de calentamiento global.

Cabe preguntarnos qué se está haciendo para protegerla. ¿Las transnacionales mineras y petroleras lo hacen mejor que las comunidades indígenas? ¿Los famosos y cuestionados decretos legislativos apuntan a una efectiva protección y a un uso sostenible de sus recursos? ¿No existe base real para que las comunidades estén realmente preocupadas por los decretos? A continuación proponemos algunos elementos de análisis.

No debemos perder de vista que la actual movilización tiene como antecedente la protesta del mes de agosto de 2008, mediante la cual las poblaciones amazónicas lograron la derogatoria de los Decretos Legislativos 1015 y 1073. Ya entonces, la propia Defensoría del Pueblo había planteado una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1015, por considerar que afectaba los derechos de las comunidades nativas y campesinas a ser consultadas y a participar en las decisiones estatales que las afecten.

Los antecedentes de falta de voluntad política para facilitar la participación y consulta de las comunidades indígenas y nativas son más que preocupantes en el país. El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Perú nada menos que el año 1993 y nunca fue reglamentado, lo que muestra una total incoherencia: se firma un acuerdo internacional, sin embargo no se tiene interés en implementarlo. Como se sabe, entre los derechos protegidos por este Convenio está precisamente el de

¹⁰ Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2009.

la consulta, que además, debe realizarse mediante procedimientos apropiados y cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Por si fuera poco, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo, luego de analizar el caso peruano, instó el año pasado al gobierno de nuestro país a avanzar inmediatamente en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta de los pueblos indígenas. También lo exhortó a que se consulte a los pueblos antes de la adopción de las medidas que puedan afectar sus derechos.

Uno de los ejemplos citados por la comisión fue precisamente la dación de decretos, como el 1015, que pretendía normar los mecanismos para que los pueblos indígenas dispongan de su territorio, sin haber sido consultado con los interesados. Además, la comisión señaló que se debían identificar situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos.

Todos estos temas están a la base de la preocupación de los pueblos indígenas. En el Perú todavía estamos muy lejos de cumplir el Convenio 169 y por el contrario, otros decretos legislativos, como el 1064, representan un peligroso retroceso al derogar normas que señalaban precisamente la obligatoriedad, por parte del titular minero, de contar con un acuerdo con el propietario de la tierra.

Pese a lo que nos quieren hacer creer algunos, lo que existe en el país como instrumentos e institucionalidad para gestionar los bienes de la naturaleza, siguen siendo insuficientes y de una precariedad extrema. Hasta informes realizados por el propio Banco Mundial¹¹ coinciden en señalar que instrumentos, como los Estudios de Impacto Ambiental en el Perú, presentan flagrantes limitaciones y es necesario revisarlos a fondo.

11 ^[1] Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. Banco Mundial. Abril, 2005.

Esto es lo que algunos han comenzado a denominar como peligrosas *brechas de gobernabilidad*¹²: cuando los actores económicos, las empresas y las inversiones, van más allá de la capacidad que tienen las sociedades de controlarlas y regularlas en función del bien común. Esa brecha hoy en día es demasiado amplia, no es sostenible y termina atentando contra los derechos de las personas.

La carencia de verdaderas políticas públicas para preservar bienes comunes de valor estratégico, para los peruanos y la humanidad, es uno de los temas de fondo que las comunidades amazónicas han puesto en debate con su movilización. Aprovechemos la oportunidad.

12 Concepto desarrollado por el profesor de Harvard, John Ruggie, representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Empresas Transnacionales y Otras Empresas. Conferencia Regional desarrollada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 14 y 15 de mayo del 2009.

CONSULTA REGIONAL, TRANSNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS¹³

El pasado 14 y 15 de mayo se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, la consulta regional sobre Transnacionales y Derechos Humanos. La reunión, organizada por el señor John Ruggie, representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, convocó a representantes de empresas, organismos no gubernamentales, académicos, organismos internacionales y algunos gobiernos.

John Ruggie, profesor de la Universidad de Harvard, fue designado por el Secretario General de las Naciones Unidas como su representante especial en este proceso. El mandato data del año 2005, cuando cinco países (Argentina, India, Nigeria, Reino Unido y Rusia), apoyaron una resolución que planteó como objetivo identificar y clarificar los estándares de responsabilidad y de rendición de cuentas de las empresas con relación a los derechos humanos y especificar el papel de los Estados en la regulación de las empresas.

El año 2008, mediante una nueva resolución, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas renovó el mandato y aprobó una propuesta marco del profesor Ruggie, organizada en tres principios: el deber del Estado de proteger los derechos humanos frente a los abusos de las empresas; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos y finalmente la necesidad de brindar el acceso a recursos para las víctimas.

Sin duda, el proceso ha despertado expectativas y al mismo tiempo temores. Las empresas se han movido con mucha cautela frente al mismo y por ejemplo, llamó la atención la escasa participación del sector empresarial en la reunión de Buenos Aires. Lo cierto es que en un contexto de crisis como el actual, los retos para el mandato del profesor Ruggie se han incrementado.

13 Publicado en CooperAccion Opina de mayo 2009.

Quizás el principal desafío es que el proceso logre algunos resultados concretos y pueda revertir algunas tendencias tremendamente peligrosas en el campo de los derechos humanos: criminalización de la protesta; impactos concretos de las grandes inversiones en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; debilidad extrema de los Estados para regular las inversiones y predominancia absoluta de los mecanismos de autorregulación empresarial.

El reto por lo tanto es cómo lograr equilibrios entre las inversiones, el necesario crecimiento económico y los objetivos de alcanzar un desarrollo sostenible y un respeto irrestricto de los derechos humanos. Estos son temas cruciales, por ejemplo, en el Perú de hoy, como lo demuestran las movilizaciones de las comunidades amazónicas y la larga lista de conflictos con empresas mineras y de hidrocarburos.

Habrà que seguir con atención el curso del proceso que implementa el profesor Ruggie y apoyarlo para que logre los resultados que se esperan: contar con un verdadero marco para regular el desempeño de las empresas en el campo de los derechos humanos.

TIEMPOS DE REFLEXIÓN¹⁴

El 5 de junio de 2009 será recordado por mucho tiempo como una de las fechas más negras de nuestra historia reciente, quizás sólo comparada con la masacre en el penal del Frontón y otros terribles hechos de violencia irracional que se han dado en el país. Felizmente una amplia mayoría de peruanos no ha perdido la capacidad de indignarse frente a este tipo de hechos.

Casi dos meses de movilización en la Selva peruana han evidenciado la incapacidad de un gobierno que no ha entendido la dimensión de las demandas y el debate propuesto por las propias comunidades. No debemos perder de vista que la actual movilización tiene como antecedente la protesta del mes de agosto de 2008, mediante la cual las poblaciones amazónicas lograron la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073. Ya entonces, la propia Defensoría del Pueblo había planteado una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1015, por considerar que afectaba los derechos de las comunidades nativas y campesinas a la identidad cultural, a ser consultadas y a participar en las decisiones estatales que las afecten. Otro decreto, como el 1064, ahora también reciben el cuestionamiento de inconstitucionalidad de la propia Defensoría del Pueblo y de una comisión del Congreso.

Por supuesto, los antecedentes de falta de voluntad política para facilitar la participación y consulta de las comunidades indígenas y nativas son más que preocupantes en el país. El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Perú nada menos que el año 1993 y nunca fue reglamentado, lo que muestra una total incoherencia: se firma un acuerdo internacional, sin embargo no se tiene ningún interés en implementarlo.

14 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2009.

Como se sabe, entre los derechos protegidos por este Convenio está precisamente el de la consulta, que además debe realizarse mediante procedimientos apropiados y cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo, luego de analizar el caso peruano, instó el año pasado al gobierno a avanzar inmediatamente en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta de los pueblos indígenas. También lo exhortó a que se consulte a los pueblos antes de la adopción de las medidas que puedan afectar sus derechos.

Uno de los ejemplos citados por la comisión fue precisamente la dación de decretos, como el 1015, que pretendía normar los mecanismos para que los pueblos indígenas dispongan de su territorio, sin haber sido consultado con los interesados. Además, la comisión señaló que se debían identificar situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos.

Todos estos temas están a la base de la legítima preocupación de los pueblos indígenas. En el Perú todavía estamos muy lejos de cumplir el Convenio 169 y por el contrario, los decretos todavía vigentes representan un peligroso retroceso al derogar normas que señalaban precisamente la obligatoriedad, por ejemplo del titular minero, de contar con un acuerdo con el propietario de la tierra.

¿Por qué en la región Amazonas y por qué los Awajun-Wampuis?

En la movilización de agosto del año pasado, Bagua también fue el epicentro de los enfrentamientos y los Awajun-Wampuis fueron los actores centrales. ¿Cómo se explica esta situación?

Hace unos meses tuvimos la ocasión de visitar esa comunidad. En ese entonces ya manifestaban su hartazgo y preocupación por la desprotección a la que estaban expuestos frente a la presencia creciente de empresas mineras en sus territorios. Cabe señalar que en la región Amazonas, en los últimos años, las concesiones mineras no han dejado de aumentar en número y en hectáreas: el año 2002 las concesiones mineras apenas superaban las 46 mil hectáreas, mientras que este año han sobrepasado las 300 mil hectáreas.

Semanas antes se había producido la toma de un campamento minero de la empresa Afrodita, hoy en día transferida a la canadiense Dorato, en el distrito de Cenepa, provincia de Condorcanqui; conflicto que como casi siempre provocó la visita de una comisión, que no solucionó los temas de fondo. Además de Dorato/Afrodita, otras 15 empresas poseen concesiones mineras por más de 116 mil hectáreas, lo que representa, por ejemplo, el 18.1% del distrito fronterizo del Cenepa.

Los Awajun-Wampuis señalaban con claridad que estas empresas estaban afectando su territorio y que nunca les habían pedido autorización para las actividades de exploración, como mandan las leyes peruanas y las internacionales. Por supuesto habían hecho múltiples gestiones ante las autoridades nacionales, buscando que sus derechos sean respetados y que se preserve la naciente de varias cuencas importantes de las cuales dependen. También demandaban que se proteja el Parque Nacional Ichigkat Muja, la Reserva Comunal Tuntanain y la Zona Reservada de Santiago Comaina. En esos espacios se habían entregado concesiones mineras.

Sus gestiones no dieron resultados, las autoridades no les hicieron caso. En los últimos 60 días también vieron como nuevamente los amagos de diálogo no permitieron avances sustanciales.

La movilización amazónica: un antes y un después en el país.

Sin duda alguna la movilización amazónica representa un punto de quiebre y marca varios hitos importantes que es importante identificar. Por ejemplo, por primera vez y después de mucho tiempo, se ha superado un esquema de *movilización explosiva* pero que siempre había sido de corta duración y que además, no iba más allá de demandas puntuales de carácter local, sectorial, etc. Si uno revisa las movilizaciones más importantes de los últimos años, casi todas han tenido estas características.

Los más de sesenta días de movilización amazónica muestran no sólo una capacidad de resistencia nunca antes vista en la historia reciente, sino que también cuestiona abiertamente un instrumento central que busca reproducir el modelo: el paquete de decretos legislativos que en la práctica representa una nueva generación de normas que intenta profundizar y al mismo tiempo blindar las políticas que se implementan en el país desde inicios de la década del 90.

Las comunidades saben mejor que nadie las implicancias y objetivos de los decretos: consolidan un escenario en el que las inversiones carecen de mecanismos de control

y superan largamente la capacidad que tiene la sociedad y el Estado de controlarlas y regularlas. Eso lo saben y lo sufren día a día, por ejemplo comunidades como los Awajun-Wampuis.

Finalmente, un nuevo actor central se ha consolidado en el escenario nacional: las comunidades indígenas y sus organizaciones representativas comienzan a ser vistas con otros ojos por el Perú formal. Un actor de carácter nacional, con la suficiente fuerza para cuestionar y detener una nueva etapa de reforma neoliberal. ¿Alguien puede imaginar un próximo proceso electoral en el que el tema indígena y el de la Amazonía peruana esté al margen del debate programático de los partidos políticos?

En este contexto, las responsabilidades y exigencias serán mayores para las organizaciones de comunidades. Estas organizaciones necesitarán generar una actuación con nuevas y mayores capacidades, nuevas alianzas y una reflexión programática que apunte a levantar sus propuestas alternativas. En estos temas también se deberá entrar a una nueva etapa.

¿EL MENSAJE PRESIDENCIAL, LOS CONFLICTOS Y LA MINERÍA?¹⁵

Si por lo general los tradicionales mensajes presidenciales del 28 de julio generaban cierta expectativa por los posibles anuncios o novedades de nuevas políticas, cambios en el gabinete, etc.; en este segundo gobierno de García no revisten de mayor interés y hasta se hacen prescindibles en el menú de Fiestas Patrias de los peruanos.

Este año tampoco se esperan grandes sorpresas. En primer lugar porque una de las decisiones más importantes ya se tomó unas semanas antes; la designación del nuevo gabinete. Y con esta decisión se ha dado un mensaje muy claro de continuidad y al parecer el gobierno se reafirma en una estrategia de polarización.

Casi todo el mundo coincide en que el nuevo equipo de ministros no dará la talla para afrontar la agenda social y económica que el país tiene por delante. Si bien el gabinete acaba de asumir sus funciones, recientes sondeos muestran que apenas cuenta con un magro 20% de respaldo de la opinión pública.

Si como se ha dicho éste es un gabinete para los próximos dos años, no hay ningún espacio para el optimismo y sí bastante lugar para la preocupación. Repasamos la lista del gabinete, los nuevos ministros y los que se quedan, y la preocupación aumenta y también la sospecha que más bien éste será un gabinete de choque, incapaz de avanzar un milímetro en algunos de los cambios que el país necesita.

Pero tampoco se esperan novedades en el tono del discurso del presidente peruano. Desde perros del hortelano hasta pigmeos, los adjetivos a los que nos tiene acostumbrados el presidente peruano se suceden, buscando además “sustentar” la hipótesis de la confabulación externa que no reconoce –o no quiere reconocer– las bases objetivas que explican los conflictos.

15 Editorial de Boletín Actualidad Minera de julio de 2009.

Mientras tanto, los conflictos sociales siguen una tendencia ascendente: según la Defensoría del Pueblo, este año se han duplicado, si se comparan las cifras con las del año pasado en similar período¹⁶. Además, los conflictos continúan concentrándose en el campo de los denominados conflictos socio-ambientales, que en nuestro país son predominantemente mineros.

En el tema económico, García insiste en el argumento que estamos en el mejor de los mundos y que dentro de muy poco retomaremos las tasas de crecimiento de los años precedentes. Sin embargo, los efectos de la crisis ya están bien instalados en el país y prometen quedarse todavía un tiempo: a la caída de los principales indicadores macro económicos, le ha seguido el descenso alarmante de la recaudación tributaria: en el primer cuatrimestre del presente año, el efecto combinado de los menores precios internacionales de los metales y la recesión internacional ha impactado en la recaudación del país.

La recaudación de Tributos Internos registra una contracción real de 8.8% en comparación con similar periodo de 2008, siendo el sector minero la actividad económica que registra la mayor caída en términos reales: -58.1%. Según estimaciones hechas en un estudio elaborado por CooperAcción¹⁷, durante 2009 la recaudación de tributos internos registrará una contracción de 67.3% en el sector minero metálico y de 17.3% en la recaudación total del país.

TRIBUTOS INTERNOS: RECAUDACIÓN SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009 VS 2008 (enero-abril) (Millones de nuevos soles)

Concepto	2008 Ene-Abr	2009 Ene-Abr	Var. % Real
Total	17,008	16,334	-8.8
Agropecuario	141	147	-1.0
Pesca	64	61	-11.0
Minería e Hidrocarburos	4,474	2,296	-51.2
Minería	3,739	1,649	-58.1
Hidrocarburo	735	647	-16.5
Manufactura	3,382	3,440	-3.5
Otros Servicios	5,931	6,896	10.4
Construcción	660	920	32.3
Comercio	2,355	2,575	3.8

Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

16 Según la Defensoría del Pueblo, hasta junio de 2008 se habían producido 132 conflictos, mientras que en junio de 2009 se han registrado 273.

17 La crisis internacional y sus efectos en la tributación y la contribución social del sector minero. CooperAcción, Julio, 2009.

Esto significa que el gobierno central, los gobiernos regionales y locales tendrán menos ingresos en el futuro inmediato. La caída se sentirá con fuerza en las zonas vinculadas a industrias extractivas, como es el caso de la minería. Según información recientemente publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹⁸, el canon minero distribuido durante 2009 es de S/. 3,640 millones, monto que incorpora el total del canon generado durante 2008 (S/. 3,438 millones). Ello significa que el canon distribuido el presente año se ha reducido en 18.3% en términos reales con respecto a 2008. Para 2010, el panorama se presenta aún más sombrío: según estimaciones del estudio de CooperAcción¹⁹, el canon distribuido se reducirá drásticamente hasta alcanzar los S/. 1,193 millones aproximadamente, lo cual representaría una contracción real de 68% con respecto a 2009.

CANON MINERO: GENERADO Y DISTRIBUIDO
En millones de Nuevos Soles

Año	Generado	Var.% Real	Distribuido	Var.% Real
1996	173		15.4	
1997	136.9	-27.1	110.9	564.7
1998	52.7	-64.1	169.4	42.4
1999	68.7	26.0	86.5	-50.6
2000	90.3	26.7	55.4	-38.3
2001	168.5	83.1	81.3	44.0
2002	369.6	118.9	116.3	42.8
2003	532.0	40.8	228.7	92.3
2004	1,158.5	110.1	399.3	68.4
2005	2,166.3	84.0	888.1	118.9
2006	4,254.4	92.5	1,746.4	92.8
2007	4,435.0	2.4	5,157.0	190.1
2008	3,437.5	-26.7	4,323.0	-20.8
2009 ^{1/}	1,193.50	-66.3	3,640.0	-18.30
2009 ^{2/}			1,193.5	-68.0

1/ La estimación se refiere solo al canon generado.

2/ Estimación nuestra.

Fuente: MEF, SNMPE

Elaboración: CooperAcción

18 <http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/cuadros/Hoja1.aspx>.

19 Esta estimación toma en cuenta la recaudación sectorial del Impuesto a la Renta que se ha proyectado para 2009 y su correspondiente regularización anual.

Nuevamente el Perú tiene que lamentarse de haber desperdiciado una coyuntura excepcional que ha terminado abruptamente. Una mejor distribución de las ganancias extraordinarias de las empresas mineras a través de un impuesto, una adecuada aplicación de las regalías mineras, entre otras medidas, hubiesen brindado recursos para que el país pueda enfrentar los actuales efectos de la crisis.

El panorama se presenta sombrío para los próximos años y la situación se agudiza aún más por las (in)decisiones de un gobierno que parece querer aplicar la política del avestruz. Si bien García parece dispuesto a acostumbrarnos a este tipo de finales en sus gestiones, el país no tiene porqué sufrir las consecuencias de tantos errores cometidos.

LA PARADA DE LA ECONOMÍA PERUANA²⁰

Pese a todos los mensajes de optimismo desbordado y las promesas que nuestra economía estaba blindada, las cifras recientemente publicadas de la evolución del producto bruto interno del mes de junio, nos llevan a la realidad y confirman la parada en seco de la economía peruana: según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Producto Bruto Interno cayó en 2.08% el mes de junio y en el acumulado del primer semestre se registra un discreto 0.34%.

Las proyecciones de crecimiento que el Ministerio de Economía y Finanzas tenía para este año, se han tenido que ajustar varias veces y el último pronóstico señala que sería de 2.5%. Sin embargo, esta cifra todavía parece ser demasiado optimista: el PBI ha caído los tres últimos trimestres y el empleo ha retrocedido en 1.6%. Analistas independientes pronostican que como máximo se crecería 1% este año.

¿Cuáles son los motivos de este nuevo capítulo recesivo de nuestra economía? El primero y sobre el cuál no hay mayor discusión, es el de la crisis mundial. Por supuesto que no estábamos blindados y el efecto de la caída de los precios internacionales de los productos que exportamos, la tremenda recesión en las principales economías del mundo con las que comerciamos, el descalabro del sector financiero internacional, le han pasado la factura a una economía tan pequeña y vulnerable como la peruana. No había que ser un experto analista económico para ver que se nos venía un escenario tremendamente desfavorable.

Pero el segundo motivo del actual panorama recesivo de la economía peruana es la falta de reacción del gobierno frente a la crisis. ¿Se pensó acaso que solamente las declaraciones de nuestro despistado presidente serían suficientes? ¿Sólo la fe podía mover las montañas de la economía peruana y evitar la recesión? La falta de reacción

20 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2009.

expresada en políticas concretas desde el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva, ha sido otro motivo que explica la actual situación.

Pero todavía algunos insisten en señalar que la recuperación será casi inmediata y que en el segundo semestre ya se verá otro panorama. Se apuesta a que el gasto en inversión pública sea el motor de la reactivación, sin tener en cuenta que éste es tremendamente lento por causas que no cambiarán en el corto plazo. Pero además, así se acelere la inversión pública, ésta representa apenas alrededor del 2% del Producto Bruto Interno.

Hay otros indicadores que presentan señales de alerta y muestran la profunda caída. Por ejemplo, si vemos la información de la SUNAT, los Tributos Internos han comenzado a caer: entre enero y mayo de este año presentan una contracción de 9.3%, si se compara con el mismo período de 2008, siendo el sector minería el que registra una mayor caída.

**TRIBUTOS INTERNOS: RECAUDACIÓN SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009 VS 2008
(enero-abril) (Millones de nuevos soles)**

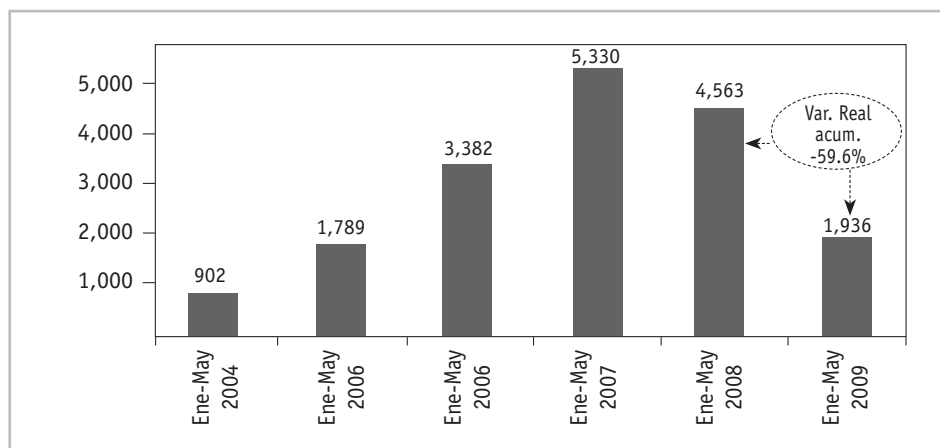
Concepto	2008 Ene-May	2009 Ene-May	Var.% Real
Total	20,695	19,734	-9.3
Agropecuario	170	180	0.4
Pesca	89	82	-12.6
Minería e Hidrocarburos	5,465	2,707	-52.8
Minería	4,563	1,936	-59.6
Hidrocarburos	902	771	-18.7
Manufactura	4,085	4,259	-0.9
Otros Servicios	7,212	8,324	9.8
Construcción	788	1,085	31.0
Comercio	2,887	3,099	2.1

Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

Viendo con más detalle las últimas cifras presentadas por la SUNAT, de enero a mayo 2009, la recaudación de Tributos Internos provenientes de un sector tan importante como el minero, ascendió a S/ 1,936 Millones, lo que representa una contracción real de 59.6% en comparación con similar periodo de 2008. La principal explicación de dicha caída recae en el desfavorable contexto internacional que afecta principalmente la recaudación del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría (el que pagan las empresas) del sector.

SECTOR MINERO: RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS, 2004-2009 (Millones de Nuevos Soles – Enero a Mayo)

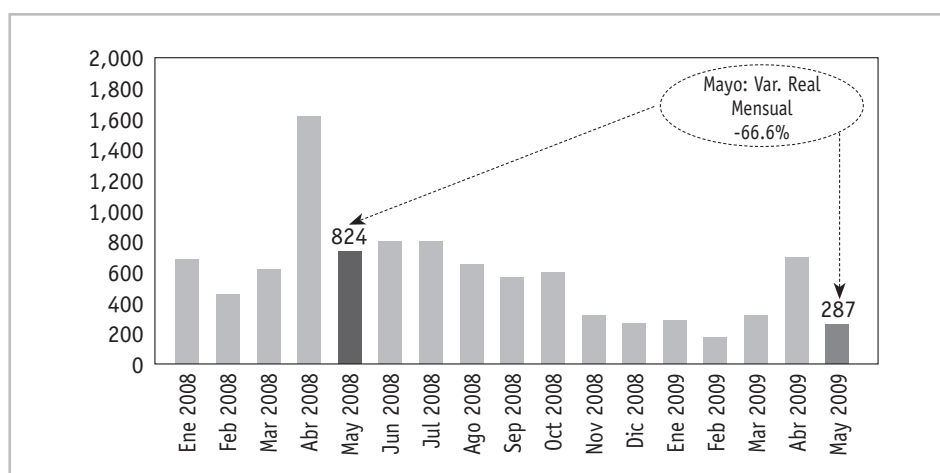


Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

Si vemos sólo el mes de mayo de 2009, el aporte del sector minero en la recaudación de Tributos Internos ascendió a S/. 287 millones, registrando una disminución de 66.6% en términos reales respecto de similar mes de 2008. Dicha contracción significó la mayor caída de los últimos 30 meses y el repliegue a niveles de recaudación de 2004 – 2005.

SECTOR MINERO: RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS, 2008-2009 (Millones de Nuevos Soles)



Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

Lo cierto es que, al margen de voluntades, optimistas o no, la realidad nos muestra que la crisis no sólo está bien instalada en nuestra economía, sino que tiende a quedarse por un buen tiempo. Nuevamente tenemos que lamentarnos el haber desperdiciado una coyuntura excepcional que terminó abruptamente. Por ejemplo, una mejor distribución de las ganancias extraordinarias de algunos sectores, como el minero, hubiese brindado recursos para que el país pueda enfrentar en mejor posición los efectos de la crisis.

El panorama se presenta sombrío y la situación se agudiza más por las (in)decisiones de un gobierno que no reconoce la magnitud de la crisis y tampoco toma las medidas necesarias para enfrentarla.

EL CASO DOE RUN: UNA SITUACIÓN LAMENTABLE²¹

Doe Run Perú (DRP) se salió con la suya. La semana pasada el Congreso de la República acordó otorgarle una nueva ampliación de nada menos que 30 meses para que pueda cumplir con su programa de inversiones ambientales. Sorprendentemente, la ampliación del plazo fue aprobada por 85 votos a favor, uno en contra y tres abstenciones.

Nuestras autoridades nuevamente han vuelto a ceder a las presiones de la empresa. No debemos olvidar que el 26 de mayo de 2006 el Ministerio de Energía y Minas con Resolución Ministerial 257-2006-MEM/DM, le otorgó a Doe Run ***un plazo de prórroga excepcional para cumplir con su PAMA***, que se vencía en octubre de este año. Ahora, nuevamente se le otorga un plazo similar a una empresa en la que ya nadie cree, y que ha mostrado con creces que no tiene voluntad de cumplir con sus compromisos ambientales y tampoco con los financieros.

Las idas y vueltas del gobierno peruano han sido realmente sorprendentes y muestran el escaso compromiso con el tema ambiental y la salud de la población de La Oroya. El presidente García, con bombos y platillos, anunció la conformación de una comisión multisectorial integrada por representantes de los ministerios de Energía y Minas y del Ambiente, de Osinergmin, del gobierno regional de Junín y de los trabajadores de Doe Run.

Esta comisión, después de unas semanas de trabajo, llegó al acuerdo de otorgarle a DRP una nueva prórroga de 20 meses, pese a que en un primer momento el gobierno señaló que no darían marcha atrás. Además, DRP se ha dado el lujo de anunciar que no pondrá como garantía el 100% de sus acciones; solo están dispuestos a poner como garantía la mina de Cobriza.

21 Publicado en CooperAccion Opina de agosto 2009.

¿El problema está resuelto? Por supuesto que no. Hasta los propios representantes de la Sociedad Nacional de Minería no creen que al final de este nuevo plazo DRP cumpla con el país y sobre todo con la población de La Oroya.

DRP sólo ha tenido como aliados a sus trabajadores, que por el temor a perder sus puestos de trabajo y frente a las evidentes presiones de la empresa, la han respaldado con bloqueos de carretera y disturbios que han provocado la muerte de un policía. Sin embargo, es evidente que esta alianza descansa sobre bases poco sólidas y DRP es el aliado menos recomendable para cualquiera, incluidos los trabajadores.

La situación es lamentable. Se está sentando nuevamente un pésimo precedente ya que se premia el incumplimiento y las peores prácticas ambientales y sociales que se puedan observar en la actualidad. Y por supuesto, se posterga una vez más la solución a los graves problemas de salud que enfrenta la población de La Oroya que vive expuesta a niveles de contaminación alarmantes.

Finalmente, no debemos dejar de señalar que en este caso se ha dado una ley con nombre propio, vulnerando claramente preceptos constitucionales. Sin duda, el caso seguirá generando una fuerte controversia y habrá que ver si interviene el Tribunal Constitucional y también cómo se “resuelve” el tema financiero, ya que no debemos olvidar que DRP tiene una larga lista de acreedores.

ECOS DE LA CONVENCIÓN MINERA²²

Entre el 14 y el 18 de septiembre se realizó la 29 Convención Minera, y como ha ocurrido en anteriores ocasiones, durante toda la semana, el centro de los debates sobre los diferentes aspectos relacionados con esta actividad se trasladó a la ciudad de Arequipa. Gracias a una gentil invitación del comité organizador, tuvimos la oportunidad de asistir a la convención.

Los aspectos sociales y ambientales ocuparon un rol central en la agenda. Un par de estudios encargados a la Universidad Católica y a Apoyo, sirvieron de base para que se desarrollen respectivos paneles que abordaron estos temas y que aportaron tanto al siempre necesario diagnóstico como a la necesidad de identificar propuestas más audaces.

Sin embargo, salvo honrosas excepciones, los principales voceros empresariales, sus asesores y hasta los medios de comunicación que apoyan a las mineras y difunden su abundante publicidad, siguen apostando centralmente al argumento de la agenda oculta, a un supuesto complot y hasta al chantaje al que se ven sometidas las empresas, para explicar la tendencia creciente de conflictos vinculados a la minería en nuestro país.

No cabe duda que si existen agendas ocultas éstas deben ser develadas y denunciadas. Sin embargo, lo que le hace realmente daño a la minería y a las propias empresas, es quedarse inmóviles en ese argumento y no avanzar en aceptar que también existen agendas legítimas que hasta el momento no están siendo atendidas adecuadamente.

Si no salen de esa suerte de falso debate y aparente gran argumento que algunos creen haber descubierto, será difícil que se logren avances sustantivos en estrategias para enfrentar y buscar transformar los conflictos.

22 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2009.

SE REDUCEN LOS APORTES TRIBUTARIOS MINEROS²³

De enero a julio de 2009, la recaudación de Tributos Internos proveniente del sector minero ascendió a S/ 2,568 Millones, lo que representa una contracción real de 61.2% en comparación con similar periodo de 2008. De esta forma, el sector minero continúa registrando las mayores contracciones respecto a otros sectores económicos. La principal explicación recae en el desfavorable contexto internacional mostrado a lo largo del año que afecta principalmente a la recaudación del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría del sector, así como por una mayor compensación de los saldos a favor de las empresas del sector.

TRIBUTOS INTERNOS: RECAUDACIÓN SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009 VS 2008 (enero-julio) (Millones de nuevos soles)

Concepto	2008 Ene-Jul	2009 Ene-Jul	Var.% Real
Total	28,390	26,608	-10.3
Agropecuario	234	247	0.9
Pesca	143	156	5.1
Minería e Hidrocarburos	7,639	3,645	-54.3
Minería	6,336	2,568	-61.2
Hidrocarburos	1,303	1,077	-20.9
Manufactura	5,450	5,775	1.3
Otros Servicios	9,915	11,193	8.0
Construcción	1,059	1,414	27.7
Comercio	3,951	4,178	1.2

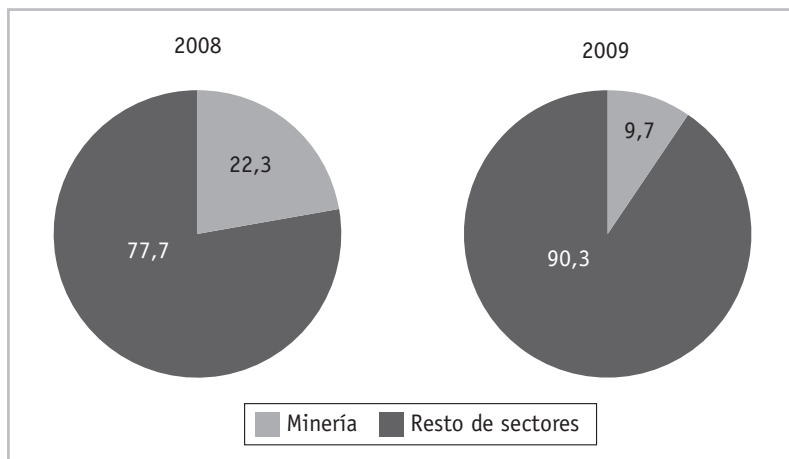
Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

²³ Publicado en CooperAcción Opina de septiembre de 2009.

Asimismo, el aporte del sector minero en la recaudación de Tributos Internos continúa mostrando una considerable contracción. Así, mientras en el 2008 el aporte minero oscilaba alrededor del 22.3% respecto del resto de sectores, en el 2009 el aporte minero oscila sólo alrededor del 9.7%.

TRIBUTOS INTERNOS: APOORTE MINERO
(Enero a Julio – Part. %)



Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

De esta forma, en julio de 2009 el aporte del sector minero en la recaudación de Tributos Internos ascendió a S/. 382 millones, registrando una disminución de 57.6% en términos reales respecto de similar mes de 2008. Dicha caída se explica principalmente por los menores pagos por Impuesto a la Renta de Tercera Categoría como consecuencia de los menores niveles para los precios de los minerales en comparación al periodo 2008.

El aporte minero a la recaudación de impuesto a la renta de tercera categoría se ha reducido en 69%

De enero a agosto de 2009, la recaudación de Impuesto a la Renta de Tercera Categoría proveniente del sector minero ascendió a S/. 1,722 Millones, lo que representa una contracción real de 69.3% en comparación con similar periodo de 2008. A su vez, dicha cifra representa la mayor contracción respecto a otros sectores económicos. La principal explicación de la caída recae en el desfavorable ritmo en los precios de los minerales.

**IMPUESTO A LA RENTA Y REGULARIZACIÓN DE 3ERA. CATEGORÍA:
SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009 VS 2008 (ENERO-JULIO)^{1/}
(Millones de nuevos soles)**

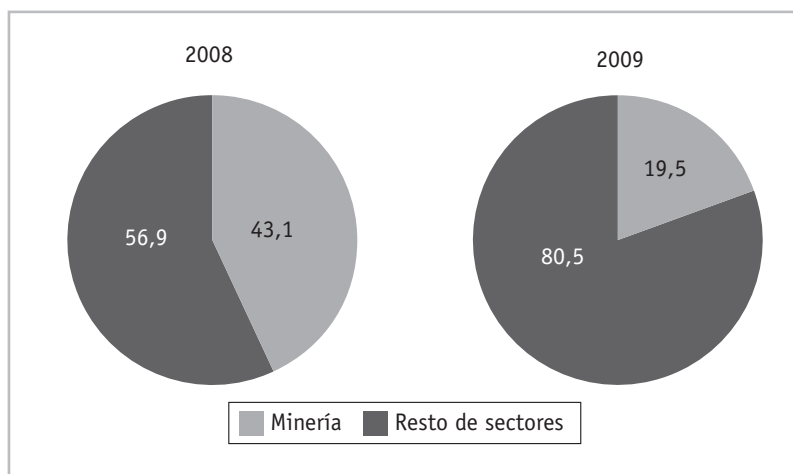
Concepto	2008 Ene-Jul	2009 Ene-Jul	Var.% Real
Total	12,487	8,843	-32.0
Agropecuario	41	28	-34.7
Pesca	47	41	-16.1
Minería e Hidrocarburos	6,067	2,104	-66.7
Minería	5,386	1,722	-69.3
Hidrocarburos	681	382	-46.1
Manufactura	1,584	1,441	-12.7
Otros Servicios	2,950	3,327	8.1
Construcción	285	409	37.5
Comercio	1,511	1,492	-5.3

1/ Incluye regularización anual del Impuesto a la Renta

Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

**RENTA DE TERCERA CATEGORÍA1: APOORTE MINERO
(Enero a Agosto – Part. %)**



1/ Incluye regularización anual del Impuesto a la Renta

Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

Asimismo, el aporte del sector minero en la recaudación de Impuesto a la Renta de Tercera Categoría continúa mostrando una considerable contracción. Así, mientras en el 2008 el aporte minero oscilaba alrededor del 43.1% respecto del resto de sectores, en el 2009 el aporte minero oscila sólo alrededor del 19.5%.

De esta forma, en agosto de 2009 el aporte del sector minero en la recaudación de Impuesto a la Renta de Tercera Categoría ascendió a S/. 240 millones, registrando una disminución de 60.9% en términos reales respecto de similar mes de 2008. En este sentido, la menor recaudación afecta al fisco y a los gobiernos regionales y locales, quienes perciben los ingresos a través del Canon Minero.

LA TRANSPARENCIA FINANCIERA Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS²⁴

¿Alguien ha escuchado de la EITI? ¿Alguien sabe qué significa? Seguramente casi nadie. La EITI son las siglas en inglés de la Iniciativa de Transparencia Financiera para las Industrias Extractivas; un proceso global que se originó en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en el 2002 y que luego tuvo como uno de sus principales impulsores al ex primer ministro británico, Tony Blair.

EITI es un proceso voluntario que promueve la transparencia de la información de los pagos que declaran las empresas mineras y de hidrocarburos. De esta manera se busca combatir los riesgos latentes de corrupción que han sido moneda corriente en varios países.

Actualmente, 30 países han dado su respaldo a esta iniciativa. El Perú es hasta el momento el único país de América Latina candidato a la EITI. La candidatura del Perú se remonta a mayo de 2005, cuando fue formalmente presentada una solicitud de adhesión. Nuestro país tiene que cumplir con todos los requisitos para calificar hasta marzo de 2010.

¿Cómo va el proceso en el Perú? Un primer problema es que en tanto proceso voluntario no todas las empresas mineras y de hidrocarburos se han adherido a la iniciativa: de un total de 48 empresas mineras invitadas, sólo 24 respondieron al llamado (aunque representan un porcentaje mayoritario de la producción). Cabe señalar que de las 24 empresas, 18 aceptaron tener una actitud totalmente transparente y han presentado su información de manera desagregada; las restantes prefirieron optar por el criterio de “agregación”, que en la práctica contradice los objetivos de transparencia de la iniciativa (ver cuadro).

²⁴ Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2009.

En los hidrocarburos la situación no ha sido mejor: de un total de 19 empresas de hidrocarburos invitadas a adherirse al EITI, sólo 9 respondieron al llamado. No obstante, de las 9 empresas de hidrocarburos, sólo 2 aceptaron la “desagregación” de los pagos realizados, mientras que las restantes 7 empresas prefirieron la postura poco transparente de “agregación”.

Empresas Mineras	Participación en el estudio de conciliación
01. Anglo American Michiquillay S.A.	Desagregada
02. Anglo American Quellaveco S.A.	Desagregada
03. Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Agregada
04. Compañía Minera Antamina S.A.	Desagregada
05. Compañía Minera Argentum S.A.	Desagregada
06. Compañía Minera Milpo S.A.A.	Agregada
07. Compañía Minera Raura S.A.	Desagregada
08. Empresa Minera Los Quenuales S.A.	Desagregada
09. Minera Barrick Misquichilca S.A.	Agregada
10. Minera Bateas S.A.C.	Desagregada
11. Minera Pampa de Cobre S.A.	Agregada
12. Minera Yanacocha S.R.L.	Desagregada
13. Minsur S.A.	Desagregada
14. Pan American Silver S.A. – Mina Quiruvilca	Desagregada
15. Perubar	Desagregada
16. Río Tinto Minera Perú Limitada S.A.C.	Desagregada
17. Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	Agregada
18. Southern Perú Copper Corporation S.A.	Desagregada
19. Xstrata Tintaya S.A.	Desagregada
20. Minera El Brocal S.A.A.(*)	Agregada
21. Anglo American Exploration Perú S.A. (*)	Desagregada
22. Cedimin S.A.C. (*)	Desagregado
23. Inversiones Mineras del Sur S.A.	Desagregado
24. Rio Tinto Mining and Exploration	(**)

Un segundo problema del proceso es la extrema lentitud y el retraso de los cronogramas que han sido modificados más de una vez. Un factor que explica la demora es el escaso compromiso del Estado peruano y la falta de liderazgo del Ministerio de Energía y Minas. Integrantes de la comisión de trabajo de la EITI han mostrado su

preocupación porque hasta el momento no se cumple con los estándares del proceso ni lo que indica la Guía de Validación: no hay un plan de trabajo actualizado que haya sido aprobado colectivamente y se toman decisiones de manera unilateral. Además, falta transparencia en cuanto a la información y hay un serio déficit en el campo de la difusión: basta ver la web de la EITI en el Perú para darse cuenta que la transparencia no es la principal característica del proceso (http://intranet2.minem.gob.pe/web/eiti/inicio_presentacion.asp).

¿Qué hacer? Sería un grave error que este proceso sea desaprovechado y no se promueva la transparencia como una verdadera política nacional. Se debe seguir insistiendo para que un mayor número de empresas se sumen a esta iniciativa y así generar una verdadera cultura de transparencia.

El país necesita un shock de transparencia: en temas financieros, pero también en los contratos que se firman y en las concesiones que se entregan sin control. Indicios de corrupción recientes en la firma de contratos con empresas extractivas muestran que la situación es más compleja de lo que usualmente se quiere ver y es urgente que se aborde de la manera más seria posible.

LOS CONFLICTOS POR EL AGUA²⁵

Algunos expertos pronostican que las próximas guerras serán por el control de los recursos hídricos del planeta²⁶. Lo cierto es que sin ir muy lejos, en nuestro país en los últimos años, se han hecho cada vez más recurrentes los conflictos por el tema del agua entre poblaciones y regiones vecinas. El más reciente, el de la provincia de Espinar en el Cusco y Caylloma en Arequipa por el proyecto Angostura; pero también están frescos los conflictos de Moquegua con Arequipa, Puno con Tacna, Piura y Lambayeque, Huancavelica e Ica; por citar sólo algunos casos.

¿Qué está pasando? Por un lado una mayor conciencia que los denominados bienes de la naturaleza, incluso los renovables, se están volviendo cada vez más escasos. Pero también un profundo conocimiento de los pobladores de nuestro país, principalmente de las zonas rurales, que fenómenos como el cambio climático hacen que sea cada vez más urgente implementar un manejo responsable y equitativo de estos recursos, que evite que se alteren los precarios equilibrios existentes.

Es así que proyectos de infraestructura, nuevos emprendimientos productivos, que antes se hacían sin mayores controles, deberían requerir hoy en día de rigurosos estudios de impactos ambientales. Sin embargo, esos estudios en el Perú, no son ni muy rigurosos ni tampoco transparentes, ya que no abren la posibilidad para que las poblaciones opinen y participen en ellos.

El Perú afronta dos problemas centrales en cuanto a recursos hídricos: en primer lugar, una tendencia preocupante a una menor disponibilidad del recurso, debido a problemas que se presentan en el origen de las fuentes de agua. Esta situación está

25 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2009.

26 Vandana Shiva, *La Guerre de l'eau*, Parangon, Paris, 2003.

provocando, por ejemplo, que en nuestra ya desértica Costa, se prevea en un futuro inmediato menos agua –como se sabe la Costa peruana concentra a la mayor parte de la población y es el centro de las principales actividades productivas–.

Si las proyecciones globales indican que para el 2050 aproximadamente, 4 mil millones de personas sufrirán de falta de agua²⁷ en todo el planeta, en América Latina, el Perú está identificado como uno de los países con mayores problemas de estrés hídrico. La situación por lo tanto es alarmante.

Pero el otro gran problema es la contaminación de nuestros recursos hídricos. Se sabe que la gran mayoría de los ríos, tanto de la cuenca del Pacífico, Atlántico y la del Lago Titicaca, se encuentran contaminados. Los problemas de contaminación son conocidos: la inmensa mayoría de municipios arrojan sus desechos a los ríos y al mar. Lo mismo hacen las actividades industriales de las ciudades, a lo que se le añaden los productos químicos que utilizan las actividades agrícolas, los pasivos y los desechos de las minas, en todos sus estratos (grande, mediana y pequeña). Además, el problema del narcotráfico agrega una nueva fuente de contaminación, sobre todo en los ríos de la Selva.

En el caso de las actividades extractivas como la minería, a la mayor tendencia al uso de agua por la expansión de esta actividad y a los temas de contaminación, se le añade la ubicación de sus actividades principalmente en cabeceras de cuenca. Como se sabe, las cabeceras de cuenca representan un ecosistema sumamente sensible, que hoy en día se ve amenazado por problemas de deforestación que viene provocando la reducción de su capacidad de “esponja hídrica” que retiene y alimenta los acuíferos. Además, más del 60% de los páramos andinos se encuentran superpuestos por concesiones mineras.

Todo este panorama debería obligar a revisar las acciones que se viene dando en el país, orientadas a fortalecer la gestión del agua. Los problemas que se vienen suscitando en las diferentes regiones muestran que todavía estamos bastante lejos de alcanzar el objetivo de tener una verdadera gestión integral de los recursos hídricos que permita recuperar los equilibrios perdidos entre regiones, actividades económicas y poblaciones. Este debería ser un objetivo de primer orden en la agenda del desarrollo sostenible de nuestro país.

27 Informe del Fondo Monetario Internacional elaborado por un grupo de expertos a pedido del Consejo Mundial del Agua.

LOS SUCECOS EN LA SIERRA DE PIURA Y QUÉ HACER²⁸

Debemos comenzar señalando que lamentamos profundamente lo ocurrido en la Sierra de Piura, en la zona de influencia del proyecto minero Río Blanco, hechos que han provocado la pérdida de vidas humanas. Rechazamos el uso de la violencia, venga de donde venga y estamos convencidos que éste y cualquier otro conflicto debe encontrar la vía de solución a través de mecanismos de diálogo y participación democrática de los afectados. Sin embargo, lo ocurrido obliga a encontrar salidas lo antes posible. En ese sentido, consideramos que se deberían tomar las siguientes iniciativas:

- Promover una comisión que investigue cuanto antes los sucesos e identifique responsabilidades. La comisión podría estar integrada por personalidades como el Padre Gastón Garatea, el Obispo de Chulucanas, Monseñor Turley y representantes de la Defensoría del Pueblo. Es importante conocer la verdad.
- Sería un error ceder ante las propuestas que buscan azuzar y generar mayor polarización. La propuesta de crear una base militar es un gravísimo error y sólo logrará ahondar el clima de tensión que ya se vive en la zona. Por el contrario, se necesita retomar un clima de paz.
- Una alternativa es retomar cuanto antes el proceso de diálogo en torno al caso y construir una agenda legítima que recoja los puntos de controversia. No se debe olvidar que existen serios cuestionamientos a la legalidad de la presencia de la empresa en la zona que no han sido del todo aclarados. Por lo tanto, un primer punto del proceso de diálogo sería abordar el tema de la legalidad.

28 Publicado en CooperAcción Opina en noviembre de 2009.

- Otro tema clave de la agenda está relacionado con aspectos ambientales. La conversión de la zona en todo un nuevo distrito minero, preocupa a alcaldes, comunidades y demás organizaciones sociales.
- Para evaluar los impactos, se ha propuesto la posibilidad de realizar una evaluación ambiental estratégica: una evaluación independiente que además tome en cuenta estudios previos realizados por el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAMPE) o el Análisis Regional de las Prioridades Biogeográficas para la Conservación de la Biodiversidad en América Latina y el Caribe de la World Wildlife Fund, podrían ser de mucha utilidad.

Estos puntos los planteamos como *sugerencias* para intentar crear un mejor clima e ir identificando algunos temas claves de la agenda. Ojalá que en los próximos días se puedan dar los pasos necesarios para instalar de manera definitiva un proceso de diálogo.

COPENHAGUE: FRÍO, TIBIO Y CALIENTE A LA VEZ²⁹

Nunca antes una cumbre mundial había suscitado tanta expectativa. Nunca antes los diferentes actores de la comunidad internacional, se habían preparado con tanta anticipación: trabajo de paneles de científicos, gobiernos (algunos más en serio que otros), organismos internacionales, diversas organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Los resultados de la XV Conferencia Internacional de la ONU sobre Cambio Climático –también conocida como COP 15–, han sido bastante fríos y esa frialdad, lamentablemente, aportará con una gran cuota de irresponsabilidad al calentamiento global. Por eso, la decepción es tan grande. Por eso, y por todo lo que está en juego; nada menos que el futuro del planeta y de todos los que lo habitamos.

Como ya se ha comentado en estos últimos días, los resultados de la famosa cumbre no cubren, ni por asomo, las expectativas que se habían generado y las propias metas establecidas por las Naciones Unidas: apenas se han conseguido acuerdos no vinculantes, aportes económicos por debajo de lo que se esperaba y se necesita, nada sustantivo para proteger las selvas tropicales, métodos poco eficaces para medir la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Todo esto ocurre al mismo tiempo que por consenso los científicos pedían definir metas concretas.

En una nota de prensa, OXFAM Internacional señala que *“este acuerdo es un triunfo de la palabrería sobre la sustancia. Reconoce la necesidad de mantener el calentamiento por debajo de dos grados centígrados pero no se compromete a lograrlo. Posterga las grandes decisiones sobre reducción de emisiones y obscurece el tema de financiamiento”*. OXFAM subraya que los tibios acuerdos ignoran las *“grandes diferencias que existen*

29 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2009.

entre países y que han plagado estas negociaciones por dos años". Los principales países industriales, responsables del calentamiento global, no han asumido compromisos serios de reducción de efecto invernadero y tampoco han comprometido los recursos necesarios: apenas 30 mil millones de dólares para el período 2010/2012, sin especificaciones de aportes por país ni compromisos claros.

En este escenario, la posibilidad de financiar la conservación y el uso sostenible de los bosques amazónicos o la propuesta ecuatoriana Yasuní ITT (de dejar el petróleo bajo tierra) se hace más difícil. Habrá que ver qué sucede en la próxima ronda de negociaciones del próximo año en México.

En el Perú, el Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC) ha criticado y rechazado los débiles acuerdos alcanzados en la cumbre mundial. Los resultados para un país como el Perú son preocupantes: no solo no habrán los recursos suficientes, sino que al no haberse fijado metas claras de reducción de los gases de efecto invernadero, las proyecciones del calentamiento del planeta terminarán agudizando problemas ambientales críticos, como el agotamiento de los recursos hídricos, la degradación de los bosques amazónicos, el calentamiento de la cordillera andina, entre otros aspectos que se presentan en el país.

Espacios como el MOCICC, autoridades y organizaciones sociales de nuestro país, entre otros actores, deberán comenzar a pensar en la agenda post cumbre. Ya se sabe que el escenario externo no es el mejor; por eso habrá que definir objetivos muy precisos que el país debe alcanzar: protección de fuentes de agua y de bosques amazónicos, eliminación de pasivos ambientales, organización sostenible de nuestros territorios, cubrir el marcado déficit de políticas públicas en términos ambientales, etc. La tarea es enorme y se debe esperar que sea asumida de la manera más seria posible.

2010
AÑO DE ELECCIONES
REGIONALES Y MUNICIPALES

NUEVAMENTE EL DEBATE TRIBUTARIO Y LA MINERÍA¹

El anuncio de Antamina de llevar adelante un plan de reinversiones de sus utilidades para ampliar su producción y la vida útil de la mina, ha puesto nuevamente en debate el tema del aporte tributario de la minería.

Como ya ha sido señalado², el beneficio de la reinversión de utilidades permite deducir el monto invertido del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría: las empresas reinvierten y ya no pagan impuesto a la renta o lo reducen al mínimo. Pese a que este beneficio tributario ya no está vigente –nada menos que desde septiembre del año 2000–; las empresas que tienen firmados contratos de estabilidad tributaria, como es el caso de Antamina, lo siguen utilizando.

Esto ocurre precisamente luego de un período, entre el 2004 y 2008, en el que empresas mineras como Antamina han pasado por una etapa de ganancias extraordinarias: una primera conclusión del período de bonanza minera 2004/2008, es que los beneficios no fueron distribuidos de manera equitativa en el país. El Estado pudo exigir una mejor distribución de las ganancias extraordinarias de las mineras, pero optó por alternativas como el aporte voluntario, cuya contribución ha sido modesta en términos relativos.

Si se hubiese aplicado un impuesto de sólo 15% sobre las sobreganancias mineras obtenidas durante el período 2005-2008, los recursos obtenidos hubiesen superado en cuatro veces el monto que efectivamente se recaudó o se pagó en ese mismo período por concepto de regalías y aporte voluntario. Recursos adicionales que hoy

1 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2010.

2 Ver artículo de Manuel Gamonal: “La canasta navideña de Antamina”. Boletín 128 de Actualidad Minera del Perú. Diciembre 2009.

en día hacen falta y que hubiesen contribuido a que las poblaciones en las zonas de influencia de la minería mantengan ingresos estables y sobre todo, que la estabilidad fiscal del país no se vea afectada: a partir del año 2009, los aportes tributarios de las empresas mineras han comenzado a caer drásticamente³, lo que afectará el canon que se distribuye a las regiones y los distritos.

La propuesta de Antamina no da una buena señal. Muestra una evidente falta de compromiso con el país que no podrá ser suplantada por su aporte voluntario. Esta empresa dejará de pagar los impuestos que le corresponden utilizando un beneficio tributario derogado: si bien su convenio de estabilidad jurídica le da el respaldo legal, lo que no le da es la legitimidad que tanta falta le hace a las mineras en general.

Antamina y el Ejecutivo subestiman a las autoridades de Ancash y a su población cuando se les dice que no perderán una parte de sus ingresos. Basta con revisar los acuerdos y realizar una suma simple para darse cuenta lo que se perderá; por eso es que varios alcaldes de Ancash cuestionan el acuerdo y los demás se irán dando cuenta cuando vean que sus ingresos se reducen.

Insistir con esta lógica y seguir utilizando mecanismos como el que emplea Antamina, no sólo va en contra de los intereses del país y de las poblaciones de las zonas de influencia; en el fondo también es contraproducente para los intereses de las propias empresas mineras: el malestar social que ya existe en las zonas de influencia de la minería se acrecentará y con ello el peligro de estallidos sociales.

Todos estos temas seguramente serán analizados en el contexto electoral de éste y el próximo año. A diferencia de lo que ocurrió en las últimas elecciones, en esta ocasión se podrá hacer un balance sobre lo ocurrido en los últimos cinco años y las oportunidades que se perdieron en materia tributaria en periodos de bonanza.

Una revisión de lo acontecido en los últimos años en el país muestra que las empresas mineras no están pagando los impuestos o contraprestaciones que les corresponde, debido a una política tributaria bastante permisiva. Esta política fue diseñada hace veinte años en un contexto desfavorable, a nivel nacional e internacional: en el plano interno, violencia política con recesión económica, elevado riesgo-país y –consecuentemente– ausencia de grandes inversiones; en el plano externo, una crisis internacional de la deuda que se constituyó en el principal detonante de la llamada

3 Al respecto ver información en este número.

“década perdida” en los países en vías de desarrollo. Obviamente, este contexto ha cambiado sustancialmente, lo que hace que sea necesaria una reorientación de la política tributaria sectorial.

El gran reto que tiene el Estado peruano es plantearse en serio la necesidad de establecer una política fiscal y tributaria de mediano y largo plazo, destinada a que el sector minero pague los impuestos que le corresponden: ni un centavo más, pero tampoco por debajo de lo que justifican sus ganancias extraordinarias y el contexto socio-económico del país. Ojalá se saquen las lecciones que permitan avanzar en un tema clave para el país.

EL CASO DE MADRE DE DIOS Y LA MINERÍA⁴

La semana pasada se conoció el Decreto de Urgencia que declara de necesidad pública y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en la región de Madre de Dios.

La medida impulsada por el ministro Antonio Brack ha generado un debate que esperamos sea abordado de la mejor manera y que puede resultar útil para Madre de Dios y para el resto del país. A continuación sugerimos algunos aspectos a tomar en cuenta:

- La iniciativa del ministro Brack podría ser un primer paso para corregir lo que desde el Estado se ha venido desordenando. Como se sabe, la política de entrega de concesiones mineras en el Perú ha sido caótica; se ha entregado (y se sigue entregando) concesiones sin mayor criterio, en zonas que deberían ser protegidas. Para muestra, un dato precisamente de Madre de Dios: nada menos que en la Reserva Nacional Tambopata, zona protegida desde el año 2000, se ha entregado 27 concesiones tituladas y 58 denuncios mineros se encuentran en trámite.
- Por lo tanto, se necesita reforzar las estrategias que apuntan a ordenar nuestro territorio. Al suspenderse la entrega de derechos mineros en una zona se abre un debate sobre **el catastro no minero**, es decir las zonas donde no puede haber minería: hasta el momento solamente estaban incluidas en el catastro no minero las áreas naturales protegidas, las áreas de protección del Instituto Nacional de Cultura y también zonas urbanas.
- Algunos sectores consideran que el famoso catastro no minero no es suficiente. Se debería iniciar un debate que permita ordenar el territorio en serio y apuntar a

⁴ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2010.

procesos efectivos de zonificación económica y ecológica, que con la rigurosidad del caso, terminen protegiendo zonas que están destinadas a prestar servicios ambientales importantes, o en las cuales se desarrollan actividades económicas que por diferentes motivos podrían no ser compatibles con la minería.

- La minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) es una realidad que se ha venido expandiendo en Madre de Dios y por casi todo el país. Es urgente que en el país se revise el marco legal de la MAPE para adaptarlo a las actuales circunstancias, tomando en cuenta aspectos sociales y ambientales.
- El tema de la participación ciudadana es fundamental. Se deberían iniciar experiencias de protección de ecosistemas afectados con la participación de las poblaciones. Por ejemplo, es urgente la recuperación ambiental de las micro-cuencas de Huepetuhe y Caychive en Madre de Dios, y que en estos procesos se incluyan programas de reforestación con especies nativas asociadas, el retiro de sedimentos de los ríos hacia zonas adecuadas de confinamiento, entre otras medidas.
- Es urgente fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales para fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal. A partir de la mejora de la capacidad de los gobiernos regionales, se podría implementar programas de monitoreo ambiental participativos que consideren, entre otros, los aspectos de calidad del agua, suelos, aire y la salud humana.
- Finalmente, allí donde se va a desarrollar esta actividad minera en pequeña escala, se debe promover mejoras tecnológicas adecuadas a las características de la minería aurífera aluvial y la que se desarrolla en socavones. Por ejemplo, se debe promover la investigación y difusión de técnicas de beneficio del oro sin mercurio; aprender de las mejores experiencias que existen en el Perú y en el extranjero; vinculándose además a los circuitos que hoy en día promueven organizaciones de productores en el sistema de **Comercio Justo de Oro** para la minería artesanal y en pequeña escala.

Estas y otras medidas podrían ser el inicio de un proceso de ordenamiento del crecimiento de la minería en sus diferentes estratos, con mecanismos de regulación que sean más efectivos en lo ambiental y en lo social. Esperemos que sea así.

EL DISTRITO DE MOROCOCHA Y EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO TOROMOCHO⁵

La localidad de Morococha es un pequeño distrito que se encuentra en la provincia de Yauli, en la región Junín. En su territorio, la empresa Chinalco viene desarrollando uno de los proyectos mineros más grandes, el de Toromocho.

El proyecto minero viene generando algunas controversias. Por ejemplo, el pasado 15 de enero, en la audiencia pública del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), se produjo un enfrentamiento entre la policía y los pobladores de la zona, quienes protestaban por no haberseles permitido el ingreso al local donde se desarrollaba la audiencia.

Ante esta situación, el alcalde de Morococha interpuso ante el Ministerio de Energía y Minas la nulidad de la referida audiencia.

Las autoridades de Morococha y el equipo técnico de **CooperAccion** han revisado al detalle el EIA y han presentado un conjunto de observaciones ante el Ministerio de Energía y Minas. Entre las observaciones presentadas se señala lo siguiente:

- Las redes de drenaje de las cuencas de Huascacocha y Rumichaca que se encuentran en ese distrito, así como la flora y fauna de la zona se verían afectadas por el emplazamiento directo de la infraestructura del proyecto Toromocho.
- La ubicación donde se pretende construir los depósitos de relaves es un ecosistema húmedo, con pantanos, lagos y pozos, que constituyen toda una reserva de agua para esta región altoandina. En el mismo EIA, se menciona la posible desaparición de la laguna Tunshuruca y los bofedales (reguladores hídricos), además de afectar la calidad del agua del río Rumichaca.

5 Publicado en CooperAccion Opina de febrero 2010.

- Por otro lado, hasta el momento no se establece un acuerdo entre la población y la empresa minera por el tema de la reubicación, pese a que el EIA da por sentado que el lugar del reasentamiento sería la Hacienda Pucará.
- En las observaciones hechas por **CooperAccion**, se destaca que el lugar elegido para el reasentamiento se encuentra actualmente bajo concesión de la empresa minera Volcán, por lo que no existe garantía que en el futuro no se desarrolle un nuevo proyecto minero en la misma zona donde se pretende ubicar a la población.

Es imprescindible que estas observaciones sean tomadas en cuenta por el Ministerio de Energía y Minas y la empresa Chinalco. Además, recomendamos que el proceso de discusión del EIA del proyecto de Toromocho y el reasentamiento de la localidad, sea realmente un proceso participativo y transparente

EL INSTITUTO FRASER Y LA MINERÍA PERUANA⁶

El Instituto Fraser de Canadá es una organización independiente sin fines de lucro, fundado en 1974 y que en los últimos años ha adquirido cierta notoriedad al publicar anualmente una encuesta que busca medir cuán atractivo es un país para los inversionistas mineros.

La encuesta Fraser intenta evaluar la influencia de las políticas públicas (marco de la tributación, otras regulaciones) y aspectos de dotación geológica en el clima de inversión en los países. La encuesta se construye en base a una serie de preguntas que son formuladas a un número determinado de funcionarios de empresas mineras a nivel global⁷.

La publicación del último informe Fraser ha sido considerada por algunos medios y por supuesto por los representantes de las empresas mineras, como una suerte de clarinada de alerta: en el índice global Fraser, el Perú ha retrocedido en un año del puesto 24 al 28. Hemos perdido posiciones frente a países de la región como Chile (4), México (20) y Brasil (27). Por lo tanto, estaríamos perdiendo competitividad en la gran carrera de seguir atrayendo inversionistas mineros.

¿Realmente la situación es para alarmarse? Pensamos que no y que se está exagerando. En primer lugar hay que señalar que el informe Fraser tiene evidentes sesgos y varias debilidades metodológicas: los índices construidos se basan en encuestas de opinión bastante subjetivas de representantes de las propias empresas y no se presenta ningún indicador serio. Además, se comparan países con provincias o sub

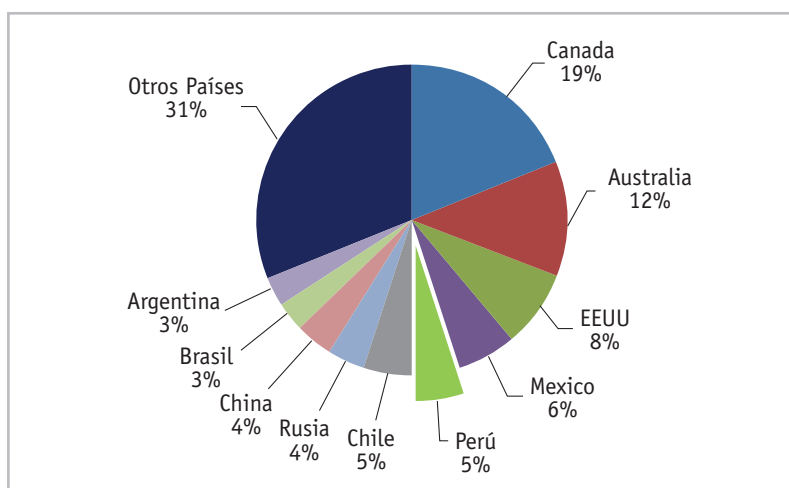
6 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2010.

7 Por ejemplo en la última encuesta fueron consultados 494 altos funcionarios de empresas mineras a nivel global.

estados: es el caso por ejemplo de las provincias mineras del Canadá que entran en el ranking Fraser al mismo nivel que un país como el Perú.

Lo cierto es que hay datos más contundentes para ver el verdadero panorama de las inversiones a nivel global. Por ejemplo, un indicador más preciso es el de las tendencias de la inversión minera por regiones y por países: como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el Perú ocupó el año pasado 2010 el 5to lugar a nivel mundial (muy lejos del puesto 28 de la encuesta Fraser) como destino de las inversiones en exploración minera y el segundo lugar en América Latina.

DESTINO DE LA INVERSIONES PARA EXPLORACIÓN MINERA, DIEZ PAÍSES TOP: 2010



Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

Las inversiones mineras se mueven en la actualidad con lógicas de mediano plazo que una encuesta como la del instituto Fraser no mide. Las empresas saben perfectamente que en una perspectiva de mediano y largo plazo los yacimientos mineros con mayor potencial geológico se están convirtiendo en un bien escaso. Esa es una de las preocupaciones de fondo de la industria: la exploración ha avanzado de manera acelerada en los últimos 20 años y seguirá avanzando más rápido aún, abriendo regiones del planeta que antes estaban totalmente cerradas. Si bien todavía quedan territorios por explorar, también es cierto que la industria minera comienza a preguntarse por cuánto tiempo más se podrá encontrar nuevos yacimientos atractivos.

Todos estos temas no son considerados en este tipo de encuestas que más parecen servir para los que buscan argumentar que no se puede tocar para nada las políticas pro inversión de las industrias extractivas. Lo cierto es que las condiciones han cambiado a nivel global y hay un nuevo escenario que varios países ya vienen aprovechando para renegociar nuevos acuerdos con los inversionistas.

LAS LECCIONES DEL CASO ISLAY⁸

El caso de Islay mostró nuevamente que el gobierno no tiene una estrategia adecuada para enfrentar conflictos sociales tan complejos como son los que involucran a poblaciones y empresas mineras. Los argumentos de nuestras autoridades son los mismos de siempre y se continúan negando las bases objetivas que explican los conflictos: no hay ni capacidad ni voluntad política para enfrentar el conflicto.

¿Cuáles son los temas que están a la base de este caso y de otros conflictos mineros y que deberían ser abordados en serio y a fondo? Aquí algunos temas:

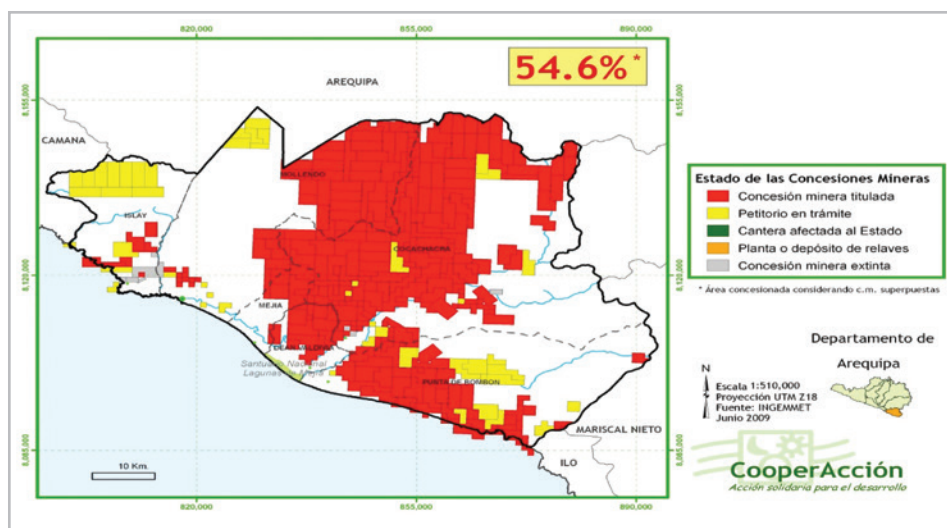
- La ausencia de verdaderos mecanismos de consulta y participación para las poblaciones. Las audiencias públicas de los Estudios de Impacto Ambiental no son ni por asomo procesos reales de consulta ciudadana: las audiencias son convocadas con un plazo insuficiente de días, pese a que los Estudios de Impacto Ambiental son documentos complejos de difícil comprensión para los pobladores. Todo ello provoca que no se den requisitos mínimos para una participación ciudadana oportuna e informada.
- Además, no existe obligación alguna por parte de la autoridad competente de considerar los aportes que puedan haberse formulado en la audiencia pública. No hay ningún efecto vinculante en el proceso, y la audiencia pública aparece solamente como un mecanismo de cumplimiento formal de requisitos preestablecidos.
- Además, la calidad de los propios Estudios de Impacto Ambiental está en cuestión, más aún cuando se sabe que el EIA es el principal instrumento que permite la

8 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2010.

aprobación de los proyectos mineros. Hace unos años el propio Banco Mundial (BM) manifestó su preocupación por la capacidad limitada del Ministerio de Energía y Minas del Perú para revisar, realizar consultas y aprobar los EIA de manera eficiente. Para el Ministerio de Energía y Minas es lo mismo un EIA en una zona alto andina que en un valle agrícola costero como Islay.

- Para el Banco Mundial las audiencias públicas previas a la aprobación de los EIA tampoco han dado los resultados esperados. Nada ha cambiado desde entonces.
- Los Estudios de Impacto Ambiental no deberían seguir estando en el ámbito de competencias del Ministerio de Energía y Minas. Esta situación genera desconfianza y todo indica que debería ser competencia de una autoridad ambiental independiente. Se necesita reforzar los instrumentos de gestión ambiental con nuevas políticas públicas, instrumentos e institucionalidad adecuada que acerque el Estado a las regiones.
- Por otro lado, la manera como se siguen entregando concesiones mineras por todo el territorio nacional, sin que existan mecanismos adecuados de información a las poblaciones y a las autoridades locales, es insostenible y una fuente permanente de conflicto. En Islay está concesionado más de la mitad de su territorio (ver mapa) y no se ha informado adecuadamente ni se aplica criterio técnico alguno.

CONCESIONES MINERAS. PROVINCIA DE ISLAY



- Se necesita organizar nuestro territorio con instrumentos de gestión como los planes de ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica, para discutir en serio dónde sí y dónde no debería desarrollarse la minería.

El caso de Islay y del proyecto Tía María es un claro ejemplo de un conflicto que se repite y que seguirá repitiéndose mientras no se implementen los ajustes que el país necesita. Ojalá que la vía del diálogo dé los resultados que todos esperan, y que al mismo tiempo se aborde la agenda que está a la base de los múltiples estallidos sociales vinculados a la minería.

¿ES BUENA LA LEY DE CONSULTA DE PUEBLOS INDÍGENAS?⁹

Con 62 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones, el Pleno del Congreso de la República aprobó el pasado 19 de mayo, la Ley del Derecho a Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

Para los dirigentes de las organizaciones que han liderado el proceso desde la sociedad civil, el balance es positivo. Saúl Puerta dirigente de AIDESEP aseguró que “se ha dado un paso importante para retomar la confianza y la reconciliación a nivel nacional entre el Estado y los pueblos”. Además, pidió al Ejecutivo no observar la ley, pues ello ratificaría el olvido de los pueblos por parte del Gobierno.

Mario Palacios, dirigente nacional de CONACAMI, señala que “ahora el Estado está obligado a llegar a un acuerdo respecto a medidas legales y administrativas que afecten a los pueblos indígenas”. Para la congresista Marisol Espinoza, la ley “marca un hito histórico no sólo en la defensa de sus territorios y dignidad, sino va más allá, pues se respetan los derechos fundamentales. Todavía hay camino por recorrer y falta avanzar en la línea del reconocimiento al derecho de los pueblos, pero se están dando pasos adelante”.

Uno de los temas que las comunidades defendieron fue el consentimiento. En el artículo 3 de la nueva ley, se ha incorporado la necesidad de lograr el consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, tal y como lo establece el Convenio 169 de la OIT.

9 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera de mayo 2010.

Ahora bien ¿qué se puede decir de la flamante ley? ¿Qué balance? ¿Es una buena ley la que ha sido aprobada? En realidad todo dependerá de muchos factores que no se deben perder de vista. En primer lugar, dependerá de la voluntad política de sacar adelante, a partir de ahora, un marco adecuado de implementación para la ley. Una primera prueba de fuego será la promulgación de la ley y la elaboración del reglamento respectivo. Las organizaciones de las comunidades y sus aliados deberán estar atentas y buscar incidir en este proceso, que puede ser igual de complejo y largo como la etapa previa¹⁰.

Pero por otro lado hay que seguir muy de cerca los mensajes que comienzan a llegar desde el sector empresarial. Son preocupantes los comentarios del presidente de la CONFIEP, Ricardo Briceño, que ha señalado que “dicha norma sólo alcanza a las medidas que decida implementar el Estado, más no el sector privado. Nosotros estamos tranquilos porque la Ley de Minería e Hidrocarburos ya contiene la consulta que deben hacer las empresas, mediante audiencias públicas a las poblaciones del interior del país” (Gestión 21/05/2010).

Las audiencias públicas no son procesos de consulta previa, libre e informada. La consulta es un proceso superior que debe reunir las siguientes condiciones básicas¹¹: (1) es un proceso que se debe dar antes que el Estado decida sobre el uso futuro de las tierras de los pueblos indígenas; (2) debe constituirse en un proceso libre y voluntario; sin presiones, manipulaciones, amenazas y cualquier otro abuso de poder; (3) se debe permitir que las partes interesadas puedan contar con la información completa, accesible y relevante, con un enfoque intercultural.

La consulta previa, libre e informada, además del Convenio 169 de la OIT, es un estándar mínimo para los pueblos indígenas, según la Declaración de Las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹², que ha sido respaldada por el Perú.

Todo indica que esto no está ocurriendo en las zonas de influencia de las operaciones mineras y de hidrocarburos. Parece que los empresarios sienten que están blindados y no piensan aceptar nada nuevo y menos aún una consulta que ellos no controlen. Habrá que estar atentos a los siguientes pasos para que finalmente se haga realidad la implementación de verdaderos procesos de consulta a los pueblos indígenas.

10 Por ejemplo, la definición y aprobación del reglamento de mancomunidades demoró dos años.

11 Alejandra Alayza Moncloa: NO PERO SÍ: COMUNIDADES Y MINERÍA. CooperAcción. 2007.

12 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: 107a. Sesión Plenaria. 13 de septiembre de 2007.

¿NO GANAN TANTO?¹³

En el último Simposio Internacional del Oro, los peruanos nos hemos enterado que las empresas auríferas están en una situación difícil, pese a los altos precios del metal amarillo.

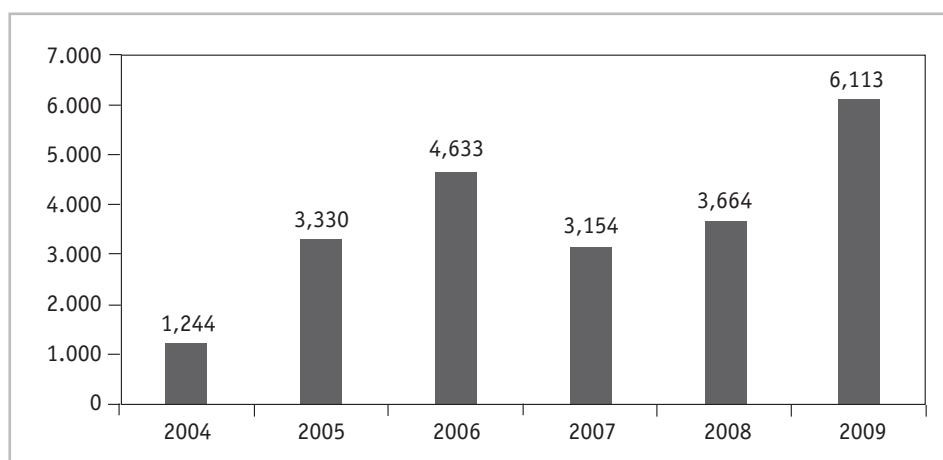
Cuando se le preguntó a los líderes empresariales sobre la posibilidad de que paguen algo más por la situación extraordinaria de precios altos, la respuesta fue contundente: “la situación no es como se piensa; antes costaba US\$ 100 explotar una onza de oro, hoy cuesta entre US\$ 400 y US\$ 500; los costos subieron 5 veces y el precio subió de US\$ 300 a US\$ 1,200, cuatro veces. Entonces no hay márgenes”, señaló José Miguel Morales, presidente del comité aurífero de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

Si uno le hace caso a las declaraciones de los empresarios mineros, al parecer la situación que atraviesan las empresas auríferas es sumamente difícil. Pobrecitos dirán algunos y sobre todo se preguntarán cómo hacen para mantener sus operaciones en actividad.

Sin embargo, si uno mira los estados financieros de las principales productoras de oro puede constatar que la situación es totalmente diferente: en el período 2007/2009, las utilidades de las principales empresas auríferas han pasado de US\$ 3,154 millones a nada menos que US\$ 6,113 millones: un incremento del 93%.

¹³ Publicado en CooperAccion Opina de mayo 2010.

**UTILIDAD NETA DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS AURÍFERAS
(2004-2009, Millones de Nuevos Soles)**



Fuente: SUNAT

Elaboración: CooperAcción

Por otro lado, las utilidades netas de las cuatro principales empresas auríferas¹⁴, entre el 2004 y 2009, suman US\$ 22,138 millones. Monto nada despreciable para empresas que según las versiones del señor José Morales, no tienen muchos márgenes de ganancias.

No se puede tapar el sol con un dedo. Las empresas productoras de oro están pasando por una coyuntura de ganancias extraordinarias y bien harían en aceptar que es totalmente legítimo que se discuta sobre la posibilidad que paguen algo más al país, por un recurso se agota y que le pertenece a todos los peruanos.

¹⁴ Yanacocha, Barrick Misquichilca, Buenaventura y Gold Fields, concentran alrededor del 68% de la producción de oro en el país.

“A MÁS CONSULTA, MENOS CONFLICTO”¹⁵

El lunes 21 de junio, el Poder Ejecutivo presentó en fecha y hora límite, un conjunto de observaciones a la Ley de Consulta Previa Para los Pueblos Indígenas que había sido aprobada por el Congreso de la República el pasado 19 de mayo.

Son ocho las observaciones presentadas por el Ejecutivo que modifican aspectos sustantivos de la ley y terminan por desnaturalizarla. Una de ellas señala que la consulta no puede limitar o prohibir que el Estado tome medidas en función del interés general de la Nación: se señala, además, que la ley de consulta “implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país”.

En esta observación se contraponen los derechos de los pueblos indígenas con un difuso interés nacional. Cabe señalar que éste ha sido un argumento muy utilizado en las últimas décadas, cada vez que las comunidades han exigido ejercer el derecho a la consulta: “¿por qué poblaciones pequeñas tienen que decidir por proyectos que son de interés nacional?”.

El gran problema es que en un país como el Perú, no existen políticas públicas que permitan presentar evidencias claras que tal o cual proyecto, responde al “interés de la Nación”. Precisamente, uno de los retos pendientes es dotarnos de esos instrumentos y uno de ellos puede ser la consulta previa.

La consulta puede y debe implicar varias cosas: acuerdos, diálogo democrático intenso, desarrollo de capacidades, aprendizajes, etc. Hay todo un paquete que debe ser tomado de manera integral para beneficio de las comunidades y por supuesto para el beneficio de todo el país. En ese paquete está la posibilidad que el país con las poblaciones

¹⁵ Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera de junio 2010.

indígenas involucradas decidan cuándo nos conviene que haya por ejemplo minería o hidrocarburos y cuándo no; cuándo nos conviene que un determinado ecosistema sea preservado; cuándo y de qué forma conviene una determinada obra de infraestructura, entre otros temas.

Todo esto implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas. La cultura del diálogo es también cultura de paz: un lema de las organizaciones indígenas era precisamente: “a más consulta menos conflictos”.

Otra observación del Ejecutivo cuestiona el carácter de pueblos indígenas de las poblaciones andinas. El Estado, según esta observación, pretende reservarse la identificación de los pueblos indígenas, en contra de lo que señala expresamente el propio Convenio 169 de la OIT.

Aparentemente, el actual gobierno pretende seguir eximiendo del proceso de consulta los planes, proyectos y programas que considera de “interés nacional”. Su interpretación sobre las medidas legislativas o administrativas que deben consultarse es restrictiva y profundamente vertical.

CooperAccion considera que las observaciones del Ejecutivo representan un peligroso retroceso que afectarán las relaciones entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. Esperamos que el Congreso de la República defienda su fuero y mantenga la decisión de aprobar la necesaria Ley de Consulta Previa Para los Pueblos Indígenas.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS¹⁶

El concepto de responsabilidad social empresarial comenzó a introducirse en el país en la década del 90 y han sido las empresas mineras y las de hidrocarburos unas de las más activas en promocionarlo.

¿Cuál fue el motivo? Las empresas mineras habían recibido un fuerte llamado de atención en la Cumbre de la Tierra de 1992 y a finales de la misma década lanzaron la Iniciativa Global de la Minería, en la que proponían desarrollar un proceso global de responsabilidad social para mejorar su imagen y enfrentar los conflictos sociales que estaban en aumento.

Por entonces, en el Perú la presencia y mayor influencia de grupos mineros transnacionales permitió un vínculo con estos procesos internacionales. La mayoría de empresas extractivas comenzaron a contar con códigos de responsabilidad e incluso desde enero de 2003, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, tuvo su propio Código de Conducta que fue suscrito por las principales empresas del país.

¿Qué han significado estos códigos? Revisiones de los códigos de conducta permiten identificar aspectos positivos y también algunas claras limitaciones. Entre los aspectos positivos, se destaca que han servido para elevar el desempeño y las normas de la industria; dan algunas ventajas a las poblaciones que pueden utilizarlos para hacer responsables a las empresas si no los cumplen; pueden producir cambios positivos en el largo plazo y por lo general, las normas también incorporan a proveedores que prestan servicios a las empresas.

¹⁶ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2010.

Entre las debilidades, se constata que hay una diferencia sustancial entre lo que dice el código y lo que finalmente hacen las empresas en sus zonas de influencia. Además, estos instrumentos carecen de mecanismos de sanción y de sistemas independientes de monitoreo y evaluación: los representantes de las mismas empresas actúan como legisladores y jueces de sus propias actividades, sin participación de terceras partes¹⁷.

Adicionalmente, un análisis realizado por la OCDE¹⁸ de 246 códigos voluntarios, permitió identificar que estos instrumentos no incorporan normas universales mínimas como las establecidas en el sistema internacional de derechos humanos. También se señala, como un vacío importante, que estos códigos no proporcionan a los denunciantes el acceso a mecanismos adecuados para plantear sus demandas.

Lo cierto es que, mientras los mecanismos de responsabilidad social se han venido expandiendo en el país, al mismo tiempo la regulación pública y los espacios de control social han retrocedido de manera notoria. Desde las industrias extractivas, el mensaje central es que los mecanismos voluntarios pueden controlar todo tipo de externalidad negativa de sus actividades sin necesidad de crear instrumentos de regulación pública.

Cabe preguntarse si los denominados mecanismos voluntarios son realmente una alternativa a la regulación estatal. El debate parece darse entre un camino casi excluyente de autorregulación privada y en el lado opuesto la alternativa de fortalecer una mayor regulación pública.

Los conflictos vinculados a actividades extractivas han aumentado, no sólo en número sino también en intensidad, y poco es lo que han podido hacer las empresas y sus códigos para enfrentarlos. Los informes de la Defensoría del Pueblo nos demuestran que la mitad de los conflictos que se producen en el país son conflictos socio-ambientales y de éstos, el 80% son mineros y de hidrocarburos.

Además, la mayoría de conflictos vinculados a minería e hidrocarburos involucran a empresas que cuentan con códigos de responsabilidad social. Basta ver la página de Pluspetrol y sus excelentes enunciados de responsabilidad social que contrastan con los 70 derrames de petróleo producidos en los últimos años. ¿Hay algún punto de

17 Por ejemplo, en el caso del Código de la SNMPE, su cumplimiento está a cargo de un Comité Consultivo integrado por los ex presidentes de este organismo.

18 Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, que agrupa a las principales economías industrializadas.

contacto real entre el código de conducta de la empresa minera Caudalosa Chica y el irresponsable manejo de sus relaves que cayeron a los ríos en Huancavelica? ¿Acaso no llama la atención que Doe Run, una de las peores empresas, anuncie en su código de conducta que está “trabajando por consentimiento público y apostando por el Perú”?

Por supuesto no todo es negativo e inútil. La propia Doe Run ha sido expulsada de la Sociedad Nacional de Minería por incumplir precisamente el código de conducta; sin embargo, todo indica que no es suficiente y se debe superar el campo limitado y casi excluyente de los mecanismos voluntarios.

Uno de los retos pendientes es cómo se puede generar complementariedades entre los mecanismos de responsabilidad social empresarial y las propuestas que buscan generar regulaciones ambientales y sociales más estrictas. Si bien hasta el momento estas dinámicas son antagónicas, se debería avanzar en un trabajo articulado y complementario.

El Perú es un país que presenta una débil gobernabilidad. El desafío por lo tanto es construir una institucionalidad acorde con las demandas actuales, que tenga una real capacidad de gestión para manejar la dimensión social y ambiental en las zonas de influencia de las actividades extractivas.

El desarrollo, con su necesario componente de crecimiento económico, donde la inversión privada tiene un rol que nadie discute, tiene que tener una dimensión ética, de respeto irrestricto a los derechos de las personas y a los principios democráticos.

¿Esto se logrará con mecanismos de responsabilidad social empresarial? En parte, pueden dar su aporte, pero sobre todo con regulación pública eficiente que dé cabida a una real participación ciudadana. Es sólo de esta manera, que los organismos del Estado peruano y las propias empresas podrán recuperar la confianza de las poblaciones y superar la percepción que todas sus acciones son contrarias a sus intereses.

PRECISANDO LA SITUACIÓN DE DOE RUN¹⁹

La semana pasada, varios medios de prensa se han interesado por el caso Doe Run (DRP). ¿Qué está pasando realmente? Lo cierto es que hay mucha confusión y el presidente peruano ha colaborado en aumentar las dudas cuando el pasado 28 de julio, durante el discurso por Fiestas Patrias, señaló que se le retiraría la licencia a la empresa. Muchos entendieron que ello equivalía al anuncio de un cierre inmediato de sus operaciones en La Oroya.

Sin embargo, lo ocurrido en las semanas posteriores confirma que el anuncio presidencial o evidenciaba ignorancia, o en realidad era una de sus conocidas poses para las tribunas. La realidad es distinta y lamentablemente se sigue desinformado al país sobre este delicado caso.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ha señalado que DRP tiene un plazo de 20 meses para terminar con su PAMA. El plazo que venció el 27 de julio, sólo se refería a la obtención de financiamiento y el reinicio de operaciones y su incumplimiento no lleva el cierre del complejo metalúrgico de La Oroya, sino a la ejecución de las cartas fianza y garantías. La norma sólo prevé el cierre total o parcial cumplido un plazo total de 20 meses.

El futuro de la empresa se podrá definir en las instancias de INDECOPI, en la que los acreedores podrían determinar una reestructuración de la empresa o la liquidación de la misma. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el objetivo de los procesos concursales es generar un ambiente idóneo para la negociación entre los acreedores y el deudor, y tomar la decisión más adecuada.

19 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de Agosto 2010.

Los procesos concursales también tienen sus etapas y plazos. Por ejemplo, INDECOPI ha indicado que el plazo para que los acreedores presenten sus solicitudes vence el 27 de septiembre. Luego, INDECOPI hará la evaluación de las deudas, lo que puede demorar varios meses para definir los acreedores formalmente reconocidos.

La particularidad de este caso es que uno de los principales acreedores es el dueño de la casa matriz de la empresa; el tristemente célebre Ira Rennert. Se dice que DRP le debe a Rennert más de US\$ 150 millones. Por eso, en alguna ocasión, el vice-ministro de Minas había señalado que el procedimiento concursal no era el camino más adecuado.

Ello significa, aunque usted no lo crea amigo lector, que cuando se constituya la Junta de Acreedores, el dueño del 99% de las acciones de DRP, sería uno de los más influyentes acreedores. Es lo que se conoce en este tipo de procesos como un acreedor vinculado.

Como se puede apreciar, el caso de DRP y La Oroya, todavía guarda una alta dosis de incertidumbre en cuanto a plazos y posibles desenlaces. A esta situación nos han llevado nuestras autoridades.

Habrà que seguir con atención los siguientes capítulos de este polémico caso. Mientras tanto, lamentablemente, la población de La Oroya y los trabajadores del complejo metalúrgico seguirán esperando.

MAJES SIHUAS II: UN CONFLICTO POR EL DERECHO AL AGUA²⁰

Los cuestionamientos al proyecto Majes Sigvas II llegaron a un punto crítico con el paro en la provincia de Espinar en el Cusco en las últimas semanas. Esta situación se veía venir luego que en la primera semana de junio el gobierno selló su apoyo al proyecto sin mayor respaldo técnico.

Pese a todo, el gobierno ha continuado con el cronograma previsto y el 13 de septiembre (adelantándose dos días a la fecha prevista), entregó en Lima la buena pro al consorcio Angostura Sigvas conformado por las empresas españolas Cobra Instalaciones, Servicios de España y COSAPI del Perú. La inversión total comprometida asciende a US\$ 450 millones, aunque los ganadores solo aportarán US\$ 250 millones.

Cabe señalar que en torno al proyecto Majes Sihuas II, existe una sentencia del poder judicial que se estaría incumpliendo. La sentencia señala que primero se debe realizar el Estudio de Impacto Ambiental y el Estudio de Balance Hídrico. Además, ambos estudios deben concluir con audiencias públicas conforme lo señalan las normas ambientales del país.

Medios de prensa han informado que otra sentencia del juzgado cusqueño de Wanchaq, había ordenado que se paralice la licitación. ¿Por eso se adelantó la entrega de la buena pro?

¿Qué significa Majes Sigvas II?

El proyecto comprende la construcción de la represa de Angostura, en la naciente de la cuenca del río Apurímac, en la provincia de Caylloma, en la región Arequipa, para

20 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2010.

la irrigación de hasta 40,000 hectáreas de nuevas tierras en las pampas de Majes. La represa de Angostura se convertirá en la represa más grande del país, almacenando 1,140 millones de metros cúbicos.

Desde Cusco se señala que con el represamiento de las aguas del río Apurímac, se agravará la disminución del caudal de los ríos que abastecen la zona, poniendo en riesgo más de 60 proyectos de riego y el suministro de agua potable de la población de Espinar. La demanda de agua viene creciendo en la provincia de Espinar.

Hasta el momento no se han levantado las observaciones al Estudio de Impacto Ambiental ni al Balance Hídrico. Cusco rechaza que se haya otorgado la buena pro del proyecto sin tener el estudio de afianzamiento hídrico de Espinar.

El gobierno señala que todo el problema se debe a la desinformación que campea en Espinar. Si fuese cierto, habría que preguntar por qué no han podido, en todo este tiempo, brindar la información necesaria.

Lo real es que el proyecto Majes Sihuas II carece de una visión de cuenca. Es urgente que se instale el Consejo de Cuenca del río Apurímac (parte alta y baja del río Apurímac). Este Consejo debería tener como primera tarea una evaluación externa del proyecto, tal como se señala en la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) y en su Reglamento (D.S. N° 001-2010-AG).

Majes Sihuas II representa un tipo de conflicto que cada vez será más frecuente en el país. Las poblaciones son cada vez más sensibles al tema del agua, que se prevé se convertirá rápidamente en un recurso cada vez más escaso. Como se sabe, en el Perú podría presentarse muy pronto una situación de estrés hídrico, si es que no se toma un conjunto de medidas correctivas.

Esperamos que estos aspectos sean adecuadamente atendidos y que la situación de tensión que se vive en Espinar encuentre el camino del diálogo definitivo. Las últimas informaciones recibidas al cierre de esta edición apuntan al inicio de una tregua de tres días y la instalación de una comisión de alto nivel, liderada por el primer ministro y representantes de varias carteras.

ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL PROYECTO LAS BAMBAS

El pasado 2 de septiembre, en la ciudad de Lima, se firmó la transferencia oficial del megaproyecto Las Bambas con la presencia del presidente Alan García, representantes de la empresa Xstrata y diversas autoridades de la región Apurímac y miembros de algunas comunidades. El presidente peruano lo ha calificado como el *contrato del siglo*.

Llama la atención que no se esté considerando a la región Cusco en los procesos de evaluación y toma de decisión sobre este mega proyecto, cuando a todas luces Las Bambas tiene características de ser un proyecto biregional que tendrá impactos en la región Cusco.

Si bien el proyecto se ubica²¹ en la provincia de Cotabambas, en Apurímac, lo que no se ha dicho es que el mineral será sacado y transportado a través de un mineroducto hasta la provincia de Espinar en Cusco. Es en Espinar y no en Apurímac que se va a procesar el molibdeno que se extraerá en Las Bambas (ver mapa).

El mineroducto tendrá una extensión de aproximadamente 206 kilómetros y como se puede apreciar en el mapa, pasa por una provincia de Apurímac (Cotabambas) y dos provincias de Cusco (Chumbivilcas y Espinar). De las 20 comunidades afectadas por el *derecho de vía* del mineroducto, la gran mayoría son comunidades campesinas de Chumbivilcas y Espinar. Además, el mineroducto necesitará de nueve estaciones de bombeo, y la gran mayoría de estas estaciones estarán ubicadas en territorio cusqueño.

Tampoco se ha informado que el mineroducto va a cruzar en 48 puntos los ríos de las cuencas de Santo Tomás, Velille, Qquero, Salado y Apurímac. Esto significa que

21 Publicado en CooperAccion Opina de septiembre 2010.

17 ríos (la mayoría en la región Cusco), van a ser atravesados por el mineroducto, además de bofedales y lagunas (ver cuadro).

CRUCES MAYORES DEL TRAZO DEL MINERODUCTO CON CURSOS DE AGUA

Cuenca	Cursos de agua mayores	Área de drenaje. Aguas arriba del cruce (km ²)	Ancho del cauce (m)	Profundidad del cauce	Caudal (US) *	
					Época seca (oct. 2009)	Época húmeda (Ene. 2010)
Santo Tomás	Río Ferrobamba	40,3	8 - 12	1,1	110	1 730
	Río Chalhuhhuacho ^a	464,5	70	>1,0	3 030	ND
	Río Cocha ^a	374	18 - 30	>1,0	1 300	ND
	Río Santo Tomás ^a	2 254	30	>2,0	3 810	ND
	Quebrada Collota	28,9	1,3 - 6,0	0,9	42	255
	Río Quellomayo	39,3	2	0,7	75	800
Velille	Río Chocollo	25,2	1,5 - 3,0	0,7	18	147 ^c /202
	Río Cascamayo	45,7	10	1,0	65	645 ^c /1 1170
	Río Tres Vados	59,8	8	> 1,0	131	1 930
	Río Velille	1 968,7	38 - 50	>2,0	2 260	ND
	Quebrada Caychapampa ^b	175,7	10 - 20	> 1,0	ND	ND
	Quebrada Caychapampa ^b	210,4	10 - 25	> 1,0	ND	ND
	Quebrada Jochacasa	26,2	10 - 12	0,5	ND	1 840
Qquero	Río Huañamayo	71,1	30	0,5	ND	3 310
	Río Qquero	450,1	40 - 50	>1,0	ND	2 615 ^c /3 630
Salado	Río Cañipia	361	60 - 82	>1,0	3,4	740
Apurímac	Río Apurímac ^a	2 831	135	>2,0	3 273	ND

a No aforado en Enero de 2010 por razones de seguridad debido al alto flujo en esa época del año.

b El trazo del mineroducto tiene dos cruces con la Quebrada Caychipampa.

c Un valor adicional fue tomado en el período feb/abr 2009.

ND Dato de caudal no disponible porque no hubo medición.

CooperAccion ha observado que el EIA del proyecto Las Bambas no cuenta con un estudio que analice la calidad de los suelos en relación al contenido metálico; tampoco se han caracterizado las zonas de reservas de agua como son las lagunas y bofedales; no se ha hecho un estudio de los impactos a nivel de cuenca y no se ha evaluado el impacto que causará el movimiento y el tráfico de vehículos en las zonas de construcción.

Todos estos temas deberían ser subsanados. Las poblaciones deberían estar adecuadamente informadas sobre los posibles impactos del proyecto que el propio EIA reconoce cuando habla de zonas de influencia directa e indirecta.

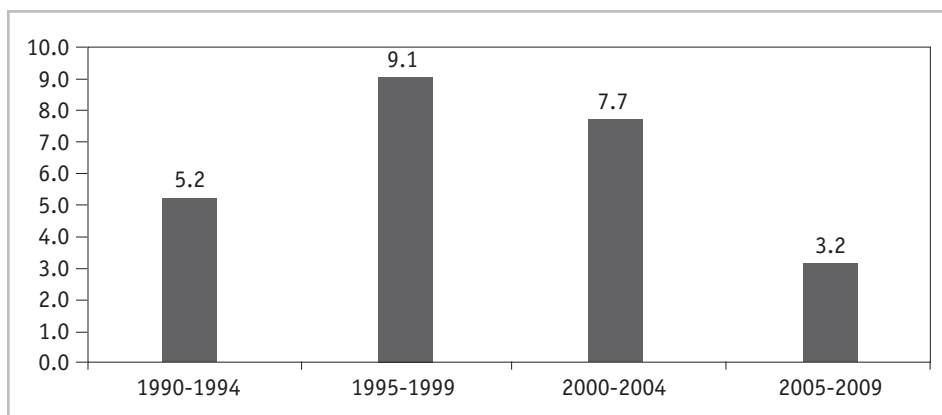
Las autoridades nacionales deberían informar cuanto antes sobre todos estos aspectos del proyecto. Hay temas ambientales y sociales que deberían ser abordados con objetividad y total imparcialidad. Si bien nadie se puede oponer al desarrollo de proyectos de inversión, estos deben garantizar que los derechos de las comunidades sean respetados, que se proteja adecuadamente el ambiente y que los beneficios lleguen a las regiones. Se espera que en esta ocasión, se maneje todos los temas de manera clara y transparente para que el proyecto pueda realmente beneficiar al sur andino del país.

LA ENCRUCIJADA DE LA MINERÍA²²

Este es un tema que nuevamente debemos abordar. Se anuncian 40 mil millones de dólares de inversiones en nuevos proyectos mineros; sin embargo, la danza de cifras que se presenta no permite observar algunas tendencias que deben ser tomadas en cuenta.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, desde hace un tiempo el ritmo de expansión del PBI de la minería metálica ha disminuido notablemente. Es más, el año pasado este indicador fue negativo por primera vez en 20 años (-1.4%), situación que se mantiene en lo que va del 2010 (-3.19%).

PBI MINERO METÁLICO: 1990-2009
(Var. % promedio)

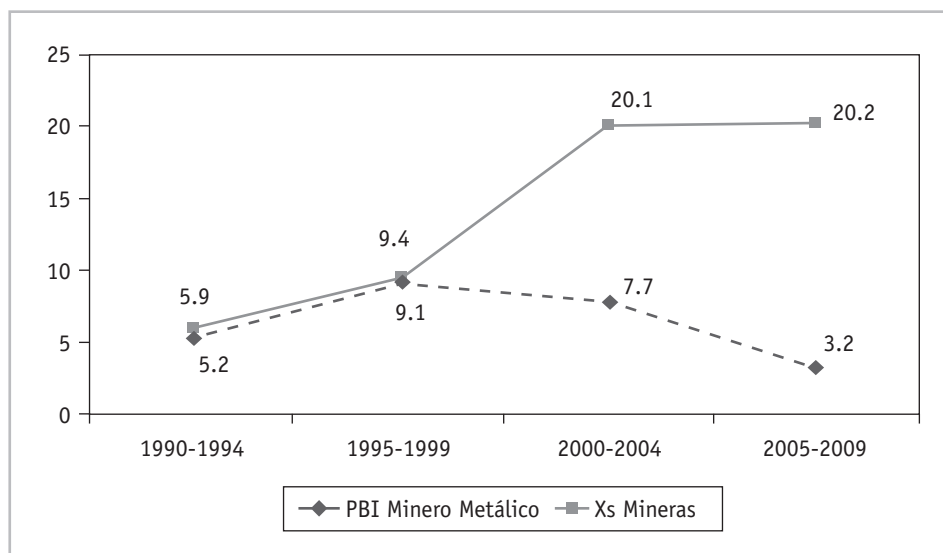


Fuente: INEI
Elaboración: CooperAcción

²² Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2010.

Metales como el oro, plomo, hierro, estaño y molibdeno, registran caídas significativas en los últimos años. Por su importancia, lo más notable es la caída de la producción del oro: entre el 2005 y el 2009 la reducción es de más del 12%. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la brecha entre la evolución de las exportaciones y la del PBI minero cada vez se ahonda más.

TENDENCIA DEL PBI METÁLICO vs. EXPORTACIONES MINERAS
(1990-2009, var. % promedio)



¿Qué está pasando? Hoy en día, un número importante de proyectos mineros enfrentan fuertes resistencias de las poblaciones. Ahora bien, los conflictos en torno a la minería pueden ser leídos como causa o como consecuencia. Para las empresas, los conflictos son vistos principalmente como la causa del estancamiento de los ritmos de crecimiento de la actividad minera. Sin embargo, no estaría demás que también puedan ser leídos como consecuencia de algo que no viene funcionando adecuadamente, de los serios problemas en el marco de la regulación y en la institucionalidad que está vinculada a este sector.

¿Es posible pensar en una nueva etapa de expansión minera como la que se vivió en la década de 1990, sin cambios sustantivos en las reglas de juego? Creemos que no, salvo que se pretenda imponer los proyectos de manera vertical lo que generará mayores conflictos.

Más bien, en este contexto cabe hablar de prudencia y de la necesidad de retomar algunos puntos pendientes de la agenda minera, sobre todo los aspectos sociales y ambientales que aparentemente no resistirán una nueva expansión minera sin mecanismos efectivos de regulación y control; sin instrumentos reales de participación ciudadana; sin que las empresas paguen todos los impuestos y prestaciones que deberían pagar; sin un Estado que esté presente y sin una agenda que la vincule de manera clara y efectiva al desarrollo en las zonas donde se implanta. Estos son algunos de los temas pendientes que aparecen en la agenda minera en nuestro país y que deben ser abordados con urgencia.

EL MAPA ELECTORAL EN LAS REGIONES MINERAS²³

Después del proceso de elecciones regionales y municipales del pasado 03 de octubre, se ha configurado un mapa de autoridades regionales y municipales que es importante tomar en cuenta. El resultado electoral también sirve para medir cuál es el sentimiento frente a algunos temas claves que se han venido discutiendo en ámbitos regionales, provinciales y de los propios distritos. Uno de esos temas es sin duda el minero. ¿Cómo han votado las diferentes regiones donde la minería es una actividad gravitante?

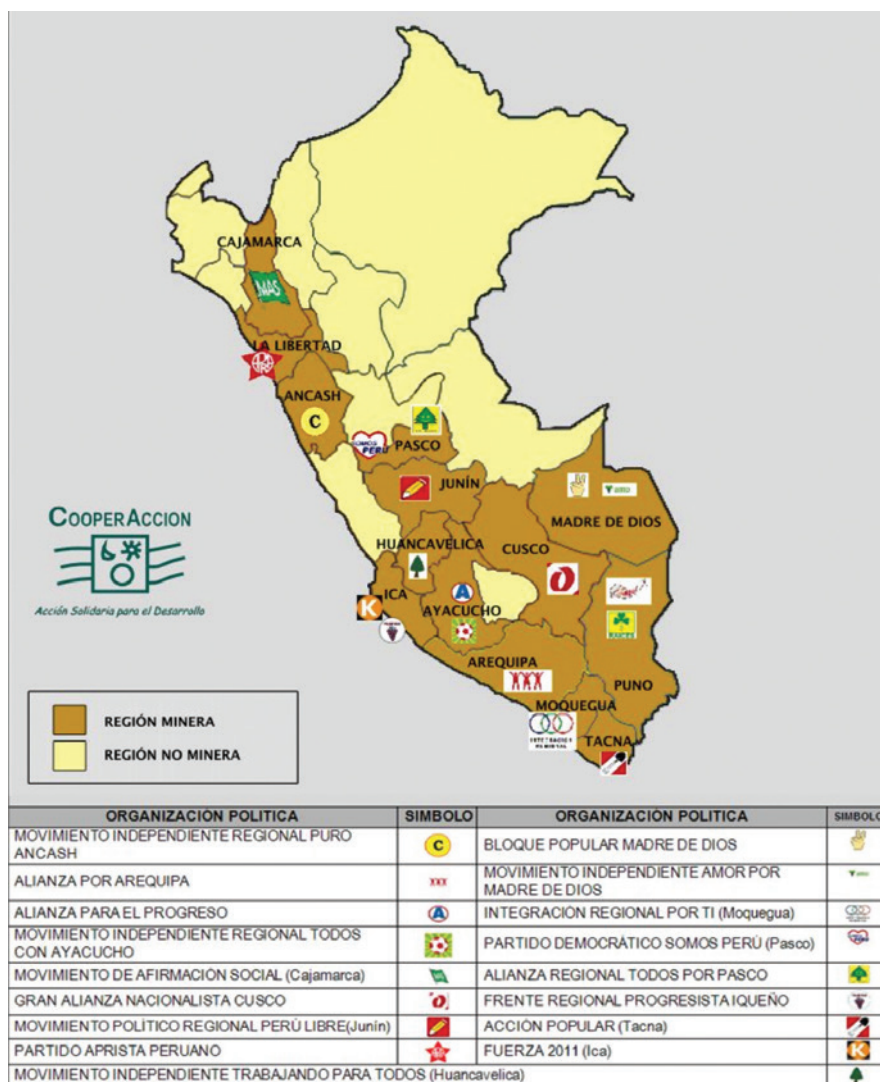
¿Cuándo se puede considerar a una región como “minera”? Un criterio utilizado hace referencia al peso de la minería en el PBI de la región. Así una región puede ser considerada como “minera”, cuando esta actividad representa el 4% o más del PBI de la región. Si aplicamos este criterio, catorce regiones del país pueden ser consideradas como “mineras”: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno y Tacna.

Es interesante analizar los resultados electorales en cada una de estas regiones. Como se puede apreciar en el mapa, hay diferentes resultados con la predominancia de movimientos regionales: desde Gregorio Santos en Cajamarca, pasando por Jorge Acurio en el Cusco; Ernesto Guillén en Arequipa; Vladimir Cerrón en Junín, son algunos ejemplos de presidentes regionales elegidos que han sido calificados como adversarios de la actividad minera. A ellos se suma Javier Atkins en Piura, que sin ser una región minera, se ha pronunciado en contra de proyectos mineros emblemáticos como Tambogrande y Río Blanco. A ello se suman los triunfos municipales de Francisco Ojeda en Tambogrande y Wilson Ibañez en Huancabamba (Piura); o los de Carlos Martínez en San Ignacio (Cajamarca), los de Chota y el de Oscar Mollohuanca en Espinar (Cusco), para citar algunos otros ejemplos de líderes que han sido identificados como contrarios a la actividad minera.

23 Publicado en CooperAccion Opina de octubre 2010.

A estas alturas, está claro que los resultados electorales, en Lima y en las regiones, no han sido del agrado de algunos sectores. Los principales gremios empresariales (CONFIEP, mineros, etc.), han mostrado estar más que preocupados. Todos se preguntan ¿cómo puede ser que en un país que está en crecimiento, se pueda seguir mirando a candidatos que cuestionan algunos temas centrales del modelo? ¿Por qué en las regiones con presencia minera y con tanto dinero transferido vía canon, aporte voluntario, etc., se termine eligiendo a presidentes regionales que ellos llaman antimineros?

ELECCIONES REGIONALES 2010 Y MINERÍA



En realidad lo que vienen mostrando estos sectores es una peligrosa vena autoritaria. Aparentemente la democracia sólo les funciona cuando ganan los que piensan como ellos. No aceptan que el país no se allane al pensamiento único o a las verdades absolutas que proponen, y que por el contrario, la democracia precisamente se enriquezca con el intercambio, el cotejo de ideas y la necesaria alternancia.

Los rótulos siguen estando a la orden del día: “esos son antisistema”; “esos otros son antimineros”, etc. El objetivo es sobre todo descalificar. Basta que se cuestione algunos aspectos de un crecimiento económico que no incluye a vastas regiones, o los problemas ambientales y sociales que se multiplican en el país, para ser merecedores de las etiquetas mencionadas.

Las elecciones del pasado 3 de octubre presentan un escenario complejo que invita al análisis. Algunos elementos aparecen con claridad: crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo y menos aún de equidad. La agenda ambiental y social no puede seguir siendo postergada. La densidad del Estado debe aumentar en las regiones que han sido abandonadas y así reducir las brechas de gobernabilidad democrática que se presentan.

John Ruggie, profesor de Harvard, señala que las brechas de gobernabilidad democrática se ahondan precisamente cuando “los actores económicos (estados, empresas/inversiones), pretenden ir más allá de la capacidad que tiene la sociedad de controlar y regular estas inversiones, en función del bien común”. Algo de eso viene ocurriendo en el Perú.

DE NUEVO ISLAY Y EL PROYECTO TÍA MARÍA²⁴

Nuevamente se produjo una paralización en la provincia de Islay contra el proyecto minero Tía María que pretende desarrollar la empresa Southern Perú. Como se sabe, hace varios meses se había logrado un acuerdo para constituir un proceso de diálogo que en todo este tiempo no ha tenido la capacidad de avanzar y procesar un acuerdo satisfactorio para la población.

Ahora, la empresa minera anuncia que ya no tocaría el agua del río Tambo y que utilizará agua de mar. Sin embargo, parece que este anuncio llega tarde y es sumamente difícil que Southern pueda revertir la desconfianza y la pésima relación que construyó en todos estos años.

Además, la comunidad sabe que Southern no es la única empresa que viene desarrollando actividades en Islay y en el distrito de Cocachacra. El 70% de Cocachacra está concesionada y la información que se dispone muestra que al lado de Southern, tienen concesiones empresas como Minera Pampa de Cobre, Milpo, Cerro Verde, Golden Ideal, Teck Cominco, Cementos Otorongo, entre otras.

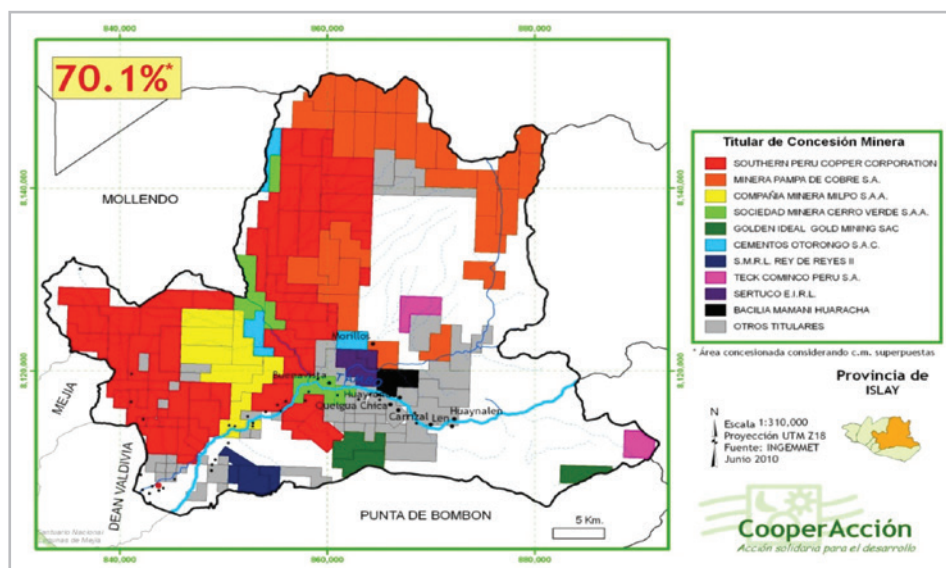
Por supuesto, no se puede afirmar viendo el mapa que todas las concesiones mineras se vayan a convertir en proyectos mineros, sin embargo son percibidas por la población como un claro riesgo.

Por lo tanto, la situación es sumamente complicada. ¿Qué demuestra un caso como Tía María?

En primer lugar, que los mecanismos de participación ciudadana que existen en el Perú, son totalmente insuficientes y además, terminan siendo controlados por las

²⁴ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2010.

CONCESIONES MINERAS DISTRITO DE COCACHACRA



empresas. El Estado, o está ausente o no muestra voluntad de asumírselos. Recién cuando el conflicto se convierte en estallido social se reacciona, precisamente cuando la confianza se ha deteriorado.

En segundo lugar, Tía María muestra la extrema precariedad de los instrumentos de gestión ambiental que existen en el país para los proyectos mineros que no son una verdadera garantía ni para los pobladores ni para los ecosistemas. La propuesta de desalinizar el agua de mar aparece casi como un favor de la empresa cuando el conflicto se le vino encima y no como una obligación que las autoridades hubiesen podido establecer.

Además, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) son instrumentos precarios que no se han reforzado en casi 20 años de vigencia y se mueven en un escenario de auto regulación privada: las empresas contratan y pagan a las consultoras que elaboran los EIA que en muchos casos dejan mucho que desear.

Finalmente, Tía María y la realidad de la provincia de Islay colocan nuevamente el tema del necesario ordenamiento y la planificación territorial. El país debe sacar lecciones y avanzar en varios frentes. Esperamos que el proceso de diálogo que se ha retomado llegue a buen puerto.

SE ACABA EL AÑO²⁵

Terminando el año, se presentó el sexto informe del Observatorio de Conflictos Mineros elaborado por las instituciones Grufides, Fedepaz y CooperAccion. Si bien el informe prioriza las regiones de Cajamarca, Piura, Junín, Apurímac y Cusco, también presenta un análisis sobre las principales tendencias nacionales.

En este informe se señala con preocupación, no solamente la manera cómo se reproducen los conflictos, sino también cómo aumenta en muchos casos la intensidad de los mismos. También es una constante ver a un Estado que carece de capacidades y voluntad política para afrontarlos y que reacciona sólo cuando se produce la fase de escalada o estallido social.

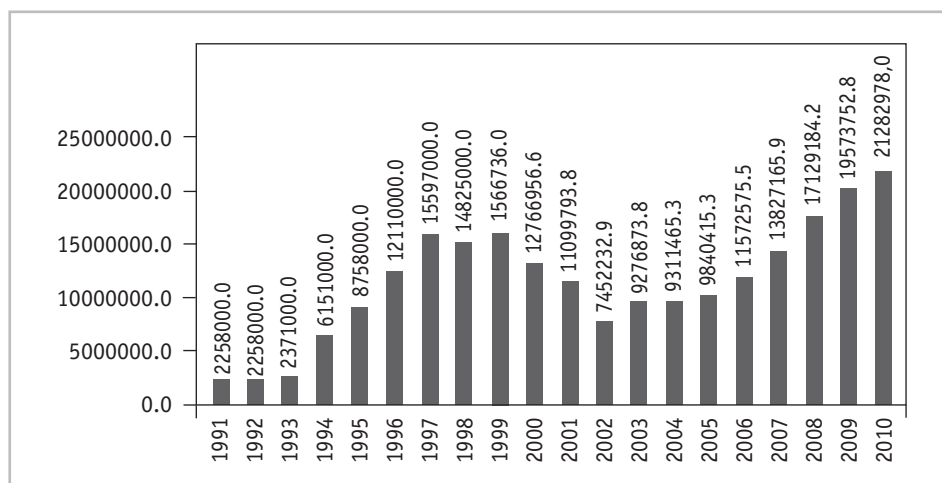
El informe destaca como una de las variables a considerar el aumento de las concesiones mineras. Las cifras muestran que a noviembre, las concesiones han superado los 21 millones 282 mil hectáreas y que en apenas un año han aumentado en 1 millón 709 mil hectáreas. Las regiones que concentran el mayor número de concesiones son Arequipa, Puno, Cajamarca, Ancash, La Libertad, Ayacucho, Lima, Cusco y Apurímac.

Esta dimensión territorial de la minería es uno de los factores que está a la base de varios conflictos. Si bien no se puede afirmar que una concesión signifique que de todas maneras un proyecto se vaya a desarrollar, preocupa la manera caótica y acelerada como se vienen entregando. Casos recientes de conflictos plantean la necesidad de realizar ajustes.

El trabajo realizado por estas instituciones, no solamente pretende observar los conflictos, también propone iniciativas para transformarlos. ¿Las pistas? Incorporar

²⁵ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2010.

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS MINEROS A NIVEL NACIONAL (En miles de hectáreas) 1991-2010



evaluaciones mínimas antes de la entrega de las concesiones y fortalecer las evaluaciones previas a las autorizaciones de exploraciones; fortalecer la presencia del Estado, con institucionalidad adecuada, capacidades y nuevas herramientas; por ejemplo el Ministerio del Ambiente y la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) deberían contar con facultades para la evaluación y fiscalización ambiental en minería. También se propone ordenar el uso del territorio nacional; mejorar los estándares ambientales, como es el caso de los límites máximos permisibles de contaminación; así como los procesos de participación ciudadana y dotarnos finalmente del instrumento de consulta previa, libre e informada.

La economía peruana cerrará el año con una tasa promedio de aproximadamente 8.5% de crecimiento. Los sectores más dinámicos del año son construcción, manufactura; finanzas y seguros, comercio, electricidad y agua y restaurantes. Llama la atención que la minería aparezca hasta octubre con cifras en rojo (-4.09%), hecho que tiene relación con el tema de los conflictos sociales y la resistencia que se presenta en varias regiones.

Todos los temas señalados en el informe no son exclusivos del Perú como algunos piensan. Los conflictos vinculados a la minería están presentes en casi todo el planeta y vienen provocando iniciativas que se traducen en políticas públicas. El escenario electoral en el Perú debería ser una oportunidad para abordar estos temas e intentar canalizar los conflictos por vías institucionales y democráticas. Ojalá que así sea.

2011
ELECCIONES
GENERALES Y MINERÍA

EL ORO SIGUE BRILLANDO¹

El pasado mes de diciembre, el oro batió un récord histórico al cotizarse por encima de los US\$ 1,425 dólares la onza, continuando una tendencia al alza: el año 2010 la cotización del oro aumentó un 25% en relación al 2009.

La crisis, los ajustes que se siguen haciendo en las economías de la zona euro, las fluctuaciones del dólar, las presiones inflacionarias, la guerra de divisas, entre otros factores, han ayudado a perfilar al oro como el más seguro valor de refugio para los inversionistas. La ecuación parece ser la misma: mientras los fundamentos de la economía mundial se degradan, el oro se hace más fuerte.

Las proyecciones para este año siguen al alza, pese a que la demanda del sector de fabricación de joyas ha retrocedido en un 23%. Cabe recordar que la estructura del consumo mundial del oro sigue siendo predominantemente joyería (por encima del 50%), seguida de piezas y monedas (13%); aplicaciones industriales (11%); inversiones (7%), otros usos (18%).

Luego de tres años de declive, la producción de oro en el mundo aumentó el 2009 a 2,553 toneladas. China mantiene desde hace tres años el primer lugar como país productor, con 320 toneladas de oro producidas. Australia ocupa el segundo lugar con 268 toneladas; Sudáfrica y Estados Unidos se disputan el tercer puesto con alrededor de 200 toneladas por país y el Perú ocupa el quinto, superando apenas a Rusia, con una producción de 178 toneladas.

Por el lado del consumo mundial, China también ocupa el primer lugar (432 toneladas), luego de desplazar a la India, que hasta hace poco era el indiscutible número

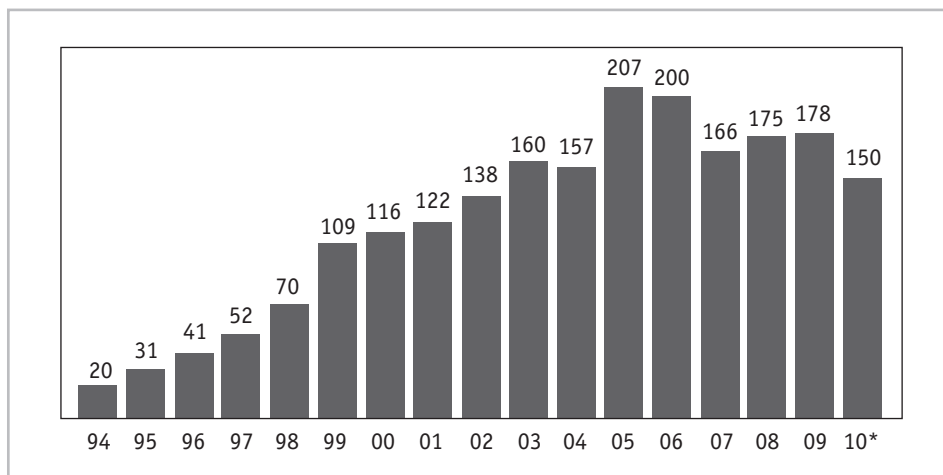
1 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2011.

uno del consumo mundial de oro. Al parecer, los precios elevados han impactado en la demanda de la India, principalmente orientada al rubro de joyería. Finalmente, China también aparece como el país que ha incrementado sus reservas estratégicas: de 400 toneladas el año 2003 a 1,054 toneladas en 2009.

¿Y cómo estamos por casa? Un primer dato muestra que la producción de oro está fuertemente concentrada. Tres empresas dan cuenta del 55% de la producción nacional: Yanacocha representa el 28%, seguida de Barrick Misquichilca (20%), Buenaventura (7%).

Lo cierto es que el boom del oro, que se inició en la década del 90 con la entrada en producción de Yanacocha, Pierina y otras operaciones, ha venido decayendo en los últimos años: el 2005 alcanzamos un pico de 206 toneladas de oro, para luego caer a 166 toneladas el 2007, manteniéndonos en las 178 toneladas en los últimos años.

PERÚ: PRODUCCIÓN DE ORO
(Toneladas métricas finas, 1994 a 2010*)



* De enero a noviembre 2010

Fuente: MEM

Elaboración: CooperAccion

Pese a la caída de la producción y debido al factor precio, el oro le ha venido disputando al cobre el primer lugar de las exportaciones mineras: el 2009 las exportaciones auríferas alcanzaron los US\$ 6,802 millones y hasta noviembre 2010 suman US\$ 6,986 millones.

¿Qué hacer? Aparentemente se presentan dos caminos. Uno que anuncia proyectos mineros por 41 mil millones de dólares, que deben ser sacados adelante a diestra y siniestra, como si no ocurriese nada en el país y los conflictos mineros fuesen de otro planeta. El segundo, que propone una estrategia nacional de desarrollo que incluye la minería, pero que toma en cuenta temas claves como el agua, la agenda integral ambiental, los derechos de las comunidades y el ordenamiento del territorio. Todo indica que sólo en el segundo escenario el país podrá aprovechar de manera responsable los recursos mineros en una coyuntura favorable como la actual.

LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL PERÚ²

El tema tributario está presente en la campaña y hasta el gobierno que está de salida ha metido su cuchara con la propuesta de reducir el IGV. También se habla de reducir el Impuesto Selectivo de Consumo (ISC) de los combustibles y el impuesto a las sobre ganancias mineras está nuevamente en el centro del debate y en las promesas de varios candidatos.

Un tema del que hasta el momento nadie habla es el de los Gastos Tributarios. ¿Qué son los Gastos Tributarios? Según la SUNAT son “transferencias de recursos económicos desde el Estado hacia sectores beneficiados de la sociedad”. Es el “uso de tratamientos tributarios preferenciales que reducen o anulan el pago neto de impuestos”. Más sencillo aún: es un subsidio que hacemos todos los peruanos a sectores y/o regiones que resultan favorecidas.

De acuerdo a un estudio publicado por la SUNAT³, los Gastos Tributarios vienen aumentando: el año 2010 se habría registrado un Gasto Tributario aproximado de S/. 9,039 millones que equivale 2.13% del PBI; mientras que el 2009 fue de S/. 7,441 millones, es decir S/. 1,598 millones menos que el 2010.

El 87% de los Gastos Tributarios se transfieren vía impuestos indirectos (IGV, ISC, aranceles) y el 13% a través de impuestos directos (por ejemplo, el Impuesto a la Renta). El impuesto que concentra los mayores Gastos Tributarios es el IGV (73% del total), seguido del Impuesto a la Renta (13%), derechos arancelarios (9%) y el Impuesto Selectivo al Consumo (5%). La Amazonía es la región más beneficiada.

2 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2011.

3 Ver al respecto: SUNAT (2009): Gastos Tributarios 2010 y en http://www.sunat.gob.pe/estadistica-sestudios/informes_publicaciones/gastos_tributarios/gastos_tributarios_2010.pdf

En las estimaciones de la SUNAT por sector beneficiario, la actividad minera habría registrado gastos tributarios por alrededor de S/. 121 millones de Nuevos Soles en el 2010, que provienen de conceptos como: deducciones por inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituye servicio público, aplazamiento por depreciaciones de activos fijos, devoluciones de IGV en la fase de exploraciones de proyectos mineros.

Así, los gastos tributarios que provienen del Impuesto a la Renta del sector minero durante el 2010 representan alrededor del 21.3% del total de gastos tributarios por este concepto (Impuesto a la Renta de Tercera Categoría de todos los sectores).

Además, la SUNAT reconoce que entre los Gastos Tributarios que han dejado de estimarse en el 2010, está “la deducción en el Impuesto a la Renta por la reinversión de utilidades por parte de empresas mineras”. Este es un tema importante que, de considerarse, aumentaría enormemente los beneficios que recibe el sector minero: como se recuerda Antamina presentó un programa de reinversión de utilidades para el período 2009-2013.

Pese a que la realidad muestra que los Gastos Tributarios tienden a perpetuarse, cabe preguntarse si se justifica mantener la totalidad de estos beneficios en una economía como la peruana. La propia SUNAT informa que las misiones técnicas del FMI recomiendan la “necesaria racionalización de los beneficios tributarios, por la poca o nula evidencia internacional respecto de su efectividad para alcanzar objetivos extra-presupuestarios como, por ejemplo, inversiones productivas o desarrollos regionales”.

Lo cierto es que el país necesita con urgencia establecer una política fiscal y tributaria con una perspectiva de mediano y largo plazo, orientada, por ejemplo, a que las actividades productivas paguen los impuestos que les corresponden. Expertos y los propios organismos internacionales recomiendan reducir el carácter regresivo del sistema tributario en el Perú y comenzar a eliminar las distorsiones que terminan representando costos que asumimos todos los peruanos y que sólo benefician a algunos pocos privilegiados.

DOE RUN EXIGE MILLONARIA INDEMNIZACIÓN AL ESTADO PERUANO⁴

Finalmente el pasado 07 de abril, Renco Group Inc. y Doe Run Perú (DRP) iniciaron formalmente un proceso de arbitraje contra el Estado peruano en el marco del Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos. Este es el primer caso de demanda de un inversionista contra el Perú que se ampara en el referido tratado.

En efecto, Renco concreta así la carta de intención de llevar al Perú a un arbitraje. Renco busca una millonaria indemnización: **nada menos que US\$ 800 millones de dólares.**

¿Cómo una empresa que ha incumplido todas sus obligaciones en nuestro país puede sustentar una demanda de este tipo? Renco Group y DRP están aprovechando las extraordinarias ventajas que les brinda el capítulo de inversiones del TLC.

Por ejemplo, Renco y DRP alegan haber recibido un trato injusto respecto a la ejecución del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Indican que el gobierno les exigió responsabilidades adicionales, lo que los obligó a solicitar varias prórrogas y que debido a la negativa del gobierno de extender el PAMA una vez más, no pudieron terminar con el proyecto que les faltaba: la construcción de la planta de ácido sulfúrico. Según Renco, estas acciones vulneran el artículo 10.5 del capítulo de inversiones del TLC Perú-EEUU.

Un segundo argumento, es que el gobierno ha tratado con mayor dureza a DRP que a la empresa nacional Activos Mineros, a pesar que esta última tampoco ha cumplido con las obligaciones que le correspondían del PAMA. Para Renco, ello constituye trato discriminatorio y vulnera el artículo 10.3 del TLC.

El tercer argumento de DRP es que se encuentra con problemas de financiamiento, lo que la ha llevado a un proceso concursal ante INDECOPI. Señalan que se encuentran

4 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2011.

en la búsqueda de financiamiento, lo que les permitirá pagar a sus acreedores. El hecho que el gobierno peruano pretenda ser reconocido como el mayor acreedor en la junta ante INDECOPI (debido al incumplimiento del PAMA), constituye para DRP un intento de expropiación que vulnera el artículo 10.7 del TLC.

Finalmente retoman un argumento que ha sido uno de los ejes centrales de su campaña comunicacional: el gobierno peruano y la empresa Activos Mineros deben asumir cualquier responsabilidad por las denuncias presentadas por los daños a la salud y el ambiente, ya sea que se presenten en el Perú o en los Estados Unidos. Como se sabe, existe una denuncia contra Renco Group que ha sido admitida en un Tribunal de Missouri por un grupo de pobladores de La Oroya y que, según la empresa, es de entera responsabilidad del gobierno peruano.

¿Son ciertos estos argumentos? ¿Tienen el debido sustento? Para nadie es un secreto que DRP ha tenido una conducta reprochable durante todo el tiempo que ha venido operando en el Perú. Las reiteradas prórrogas del PAMA han sido consecuencia de sus incumplimientos y de la falta de compromiso en remediar los impactos en la salud de la población de La Oroya y mejorar los estándares ambientales.

Lejos de haber recibido un trato injusto como alegan, Renco y DRP han sido más bien beneficiados, ya que han recibido modificaciones y prórrogas que ninguna otra empresa ha obtenido en el país.

Los problemas financieros de DRP en el país solo se explican por una gestión ineficiente y las transferencias que han hecho permanentemente a su casa matriz en los Estados Unidos. Además, la situación de crisis actual pudo ser evitada cuando el propio gobierno peruano obtuvo para la empresa un financiamiento de US\$ 175 millones de parte de un grupo de empresas privadas. DRP no cumplió con los compromisos asumidos y no pudo obtener el financiamiento.

La participación del Estado en la junta de acreedores es la única manera de garantizar el cumplimiento del PAMA. Que el Estado peruano intente cumplir con su rol de garante de derechos no puede ser interpretado de ninguna manera como expropiación, tal y como pretenden alegar Renco y DRP.

La demanda de Renco y DRP se sustenta en argumentos tendenciosos. Sería el colmo que luego de haber incumplido reiteradamente sus obligaciones en el Perú y haber vulnerado sistemáticamente los derechos de la población de La Oroya y sus trabajadores, Renco y DRP se benefician con una sustanciosa indemnización que todos los peruanos tendríamos que pagar. Nuestras autoridades deberían pronunciarse cuanto antes y definir una estrategia de defensa de los intereses del país.

EL CONFLICTO EN PUNO⁵

Son más de dos semanas de protestas en Puno en contra de la actividad minera. Se inició como una reacción frente al proyecto minero de Santa Ana, en el distrito de Huacullani (provincia de Chucuito), en el extremo sur de la región y se extendió por todo Puno.

Rápidamente se han intentado algunas explicaciones: “hay un tufillo político” ha declarado el presidente García; “se mueven intereses subalternos” dicen algunos editoriales. ¿Hay algunas explicaciones alternativas a lo ocurrido en Puno? Sin duda las hay.

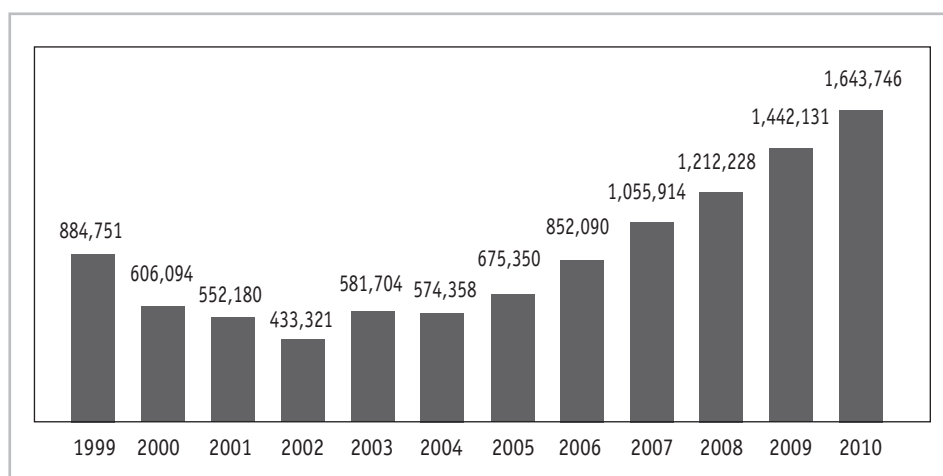
En primer lugar, Puno se ha convertido en la segunda región con el mayor número de hectáreas concesionadas del país. Las concesiones mineras en Puno pasaron de 433,321 hectáreas el año 2002 a 1'643,746 en 2010. Un aumento del 279%.

Si bien no se puede afirmar que todas las concesiones se convertirán en operaciones mineras y que hay áreas que están excluidas pese a estar concesionadas, lo cierto es que los pobladores perciben que la expansión de esta actividad no cesa de aumentar en la mayoría de provincias y carece de mecanismos de control y regulación.

Si la actividad minera en Puno se había concentrado sobre todo en el norte de la región, en la actualidad también ha crecido en la zona central y sur. Las exploraciones apuntan en muchos casos a la minería de uranio y en Puno también se concentra una actividad informal profundamente contaminadora. Además, aparte de las concesiones mineras, están los lotes de hidrocarburos 155 y 156 en el Lago Titicaca.

5 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2011.

**PUNO: EVOLUCIÓN DE CONCESIONES MINERAS
(Hectáreas, 1999-2010)**



Fuente: INGEMMET
Elaboración: CooperAccion

En Puno existe otro ingrediente: el tema de la minería en zona de frontera. La Constitución del Perú prohíbe que se otorguen concesiones mineras a empresas extranjeras en un rango de 50 kilómetros de la frontera, salvo que se emita un decreto supremo que declare de interés nacional el proyecto. En el caso de Puno, en los últimos años se han dado varios decretos supremos y precisamente el DS 083-2007 es cuestionado por la población.

El conflicto en Puno ha mostrado una particularidad que lo diferencia de otros casos de conflictos recientes. El tema central en las últimas semanas no ha girado en torno a un caso o proyecto minero específico; el pedido central ha sido la anulación de todas las concesiones mineras otorgadas en esa región. Por primera vez y con tanta nitidez, el caso específico (proyecto Santa Ana) es desplazado y el cuestionamiento a una determinada política (las concesiones) ocupa el lugar estelar en el conflicto.

Esto obliga a evaluar lo que está pasando en el país en cuanto al tema de las concesiones. Los mecanismos actuales de entrega de concesiones mineras parecen agotados: las decisiones se toman en Lima sin ningún tipo de interacción con las instancias regionales y locales, sin considerar los procesos económicos y de planificación territorial de las regiones. Varios gobiernos regionales han comenzado a demandar algún tipo de competencias en la materia.

Si bien el discurso en algunas regiones apunta a lograr una suerte de autonomía absoluta, lo cierto es que hay puntos intermedios que pueden permitir avances y entendimientos: evaluaciones previas de las zonas que serán concesionadas, mecanismos de información y consulta a las regiones, tomar en cuenta los procesos de ordenamiento territorial y zonificación, acceso a información adecuada en tiempo real, etc.

Se hace necesario mejorar este tipo de procedimientos para evitar conflictos. Un tema clave de política pública para la minería que hasta el momento ningún candidato ha abordado en serio.

EXTRACTIVAS: UNA AGENDA MÍNIMA PARA UNA TRANSICIÓN⁶

Cada vez se hace más necesario diseñar procesos de transición para las actividades extractivas. Si bien no se puede negar la importancia económica de estas actividades, también debemos recordar que la minería y los hidrocarburos generan cuestionamientos.

Así como la minería produce cobre, oro y otros metales que representan alrededor del 60% de nuestras exportaciones, también produce un porcentaje importante de conflictos sociales que no dejan de aumentar y que representan un alto costo para el país.

Solamente en los últimos dos meses hemos tenido una larga lista de conflictos: Tía María en la provincia arequipeña de Islay; el paro en Puno contra el avance de las concesiones mineras; el conflicto en torno al proyecto Quellaveco en Moquegua; los enfrentamientos en Oyón en la sierra de Lima y los de Chugur en Cajamarca; la retención de empleados de una empresa minera en la Cordillera del Cóndor; la toma de la mina de Pampamali por pobladores indignados porque las autoridades permitieron que la empresa reinicie operaciones luego de un escandaloso derrame de relaves.

Partiendo de este escenario de conflictividad, el reto parece ser cómo definir una agenda mínima, que aborde aspectos pendientes, sociales, ambientales y económicos. ¿Cuáles son las pistas de esa agenda que debe permitir transitar de un extractivismo depredador y generador de conflictos a un tipo de extractivismo más sensato?

En primer lugar, necesitamos recuperar capacidad de regulación pública. En lo ambiental, la tarea apunta a terminar de construir una verdadera autoridad que tenga autonomía, capacidades, competencias, recursos y voluntad política. La perspectiva

6 Publicado en CooperAccion Opina de mayo 2011.

programática de la nueva autoridad ambiental es construir una gestión transectorial, que evalúe con independencia los estudios de impacto ambiental, que revise los límites de emisión, que fortalezca la fiscalización, que se descentralice e interactúe con las autoridades regionales y locales.

Curiosamente, Fuerza 2011 propone que algunas de estas funciones, como la de fiscalización, regresen al Ministerio de Energía y Minas. El mundo al revés. Precisamente volver a darle, por ejemplo, la responsabilidad de fiscalización a Energía y Minas, es propiciar que este ministerio se convierta en juez y parte y va a

contracorriente de lo que pasa en el mundo. No se puede seguir insistiendo en una gestión ambiental de carácter sectorial.

El país también necesita ordenar el uso de su territorio, discutir en serio dónde sí y dónde no le conviene que se desarrollen actividades extractivas. Ordenamiento territorial y zonificación económica y ecológica aparecen como los instrumentos de política que deben ser implementados con mayor fuerza.

Se necesita una verdadera ley de consulta, de acuerdo a lo que manda el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Hay que desentramar y poner vigente la ley aprobada en el Congreso el año pasado que hasta el momento duerme el sueño de los justos en alguna comisión congresal.

También se necesita que todas las empresas mineras se comprometan a pagar regalías, que no utilicen más beneficios tributarios y que paguen un impuesto a las sobreganancias. En este tema parece que se ha logrado un cierto consenso en la campaña electoral, aunque la experiencia de anteriores procesos electorales muestra que no todo lo que se dice en campaña finalmente se termina implementando.

¿Implementar este tipo de políticas ahuyentará las inversiones y frenará el crecimiento de la minería? De ninguna manera. En primer lugar, porque el freno ya se produjo con las políticas actuales: el PBI minero se ha convertido en negativo desde hace algunos años.

Además, políticas como las que se sugieren se aplican en los principales países mineros en el mundo y los inversionistas las aceptan sin mayor problema. Una agenda mínima de transición debería permitir modificar el escenario actual y apuntar a que las actividades extractivas se desarrollen construyendo equilibrios sociales, ambientales y económicos con su entorno cercano y con el país.

PUNO, LA MINERÍA Y EL PROCESO DE TRANSFERENCIA⁷

Lo ocurrido en Puno en las últimas semanas marca un punto de quiebre en la evolución de los conflictos vinculados a la actividad minera. Son varios los factores a considerar: nunca antes en un conflicto minero, el caso específico (proyecto minero Santa Ana) había sido desplazado a un segundo plano y el cuestionamiento claro y abierto a una determinada política (las concesiones) pasó a ocupar el lugar estelar en el conflicto.

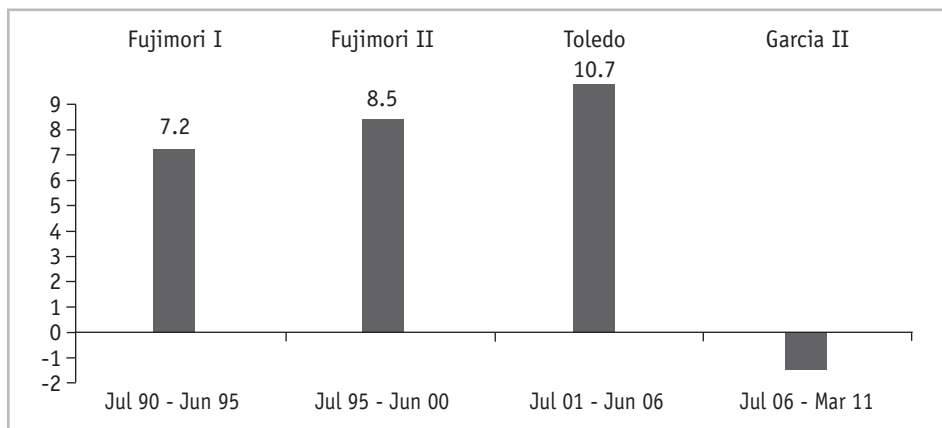
Igualmente, nunca antes un conflicto había obligado al Ejecutivo a producir tantas normas: tres decretos supremos y otras tantas resoluciones supremas que, entre otros aspectos, derogan las concesiones del proyecto Santa Ana, suspenden todas las concesiones en Puno, ordenan la limpieza de la cuenca del río Ramis, etc. Las normas emitidas abrirán una caja de pandora de cuestionamientos de las empresas y hasta posibles procesos de arbitraje al amparo de los capítulos de inversiones de los TLC.

Lo cierto es que, en lo social, la herencia que deja el gobierno aprista es sumamente pesada. Los informes de la Defensoría del Pueblo confirman que los conflictos mineros en los últimos cinco años no solamente han aumentado en número, sino también en intensidad.

Otro aspecto a considerar es la evolución de algunos indicadores de producción y económicos. En los cinco años del gobierno aprista, la producción de los principales metales se ha caído o en el mejor de los casos se ha estancado: por ejemplo, en el último año el oro ha variado en -10.04%; el cobre en -1.77%; el zinc en -10.82%; la plata en -7.80%; el plomo en -23.89%; el estaño en -26.16%. Otro dato importante a tomar en cuenta es que, en promedio, el PBI de la minería metálica ha sido negativo en los cinco años de la administración aprista (ver gráfico).

7 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2011.

PBI MINERO METÁLICO: 1990-2011
(Var. % promedio)



Por lo tanto, la herencia del gobierno aprista en materia de minería es negativa por donde se le mire. El aumento del valor de las exportaciones en los últimos años y el hecho que las empresas mineras cada año obtengan mayores utilidades, se debe básicamente a los altos precios de los metales y de ninguna manera a mejores desempeños productivos o a las políticas implementadas. Al contrario, la postergación de la ley de consulta previa, los decretos del “perro del hortelano”, el reemplazar el impuesto a las sobre ganancias por el “óbolo minero”, han sido algunas de las malas decisiones tomadas que terminaron por ahondar la desconfianza y el malestar de poblaciones enteras.

No será tarea sencilla revertir esta situación para el nuevo gobierno. Además, no existen remedios milagrosos. Se trata de recuperar confianza gradualmente a través de un conjunto de políticas correctivas que ataquen las causas de la fuerte conflictividad, el estancamiento de la producción y los problemas ambientales en el sector minero. Se espera que las nuevas autoridades y los diferentes grupos de interés vinculados al sector (empresas, organizaciones sociales, etc.), puedan colaborar en el diseño de un nuevo escenario que permita construir un nuevo acuerdo de gobernabilidad para las industrias extractivas en el país. Esperamos que esto ocurra.

MAPA ELECTORAL Y MINERÍA⁸

Si algunos analistas señalan que el comportamiento electoral en el Perú es imprevisible, lo cierto es que en las regiones de influencia minera no lo es. Si uno compara los resultados electorales obtenidos el año 2006 con los del último proceso, el comportamiento ha sido muy similar.

Al igual que en el 2006, la última votación muestra una clara fractura. Mientras que la Sierra y la Selva mayoritariamente votaron por la opción que representaba un cuestionamiento al actual modelo, la Costa centro y norte (con excepción de Ancash), optó por la alternativa conservadora y del continuismo.

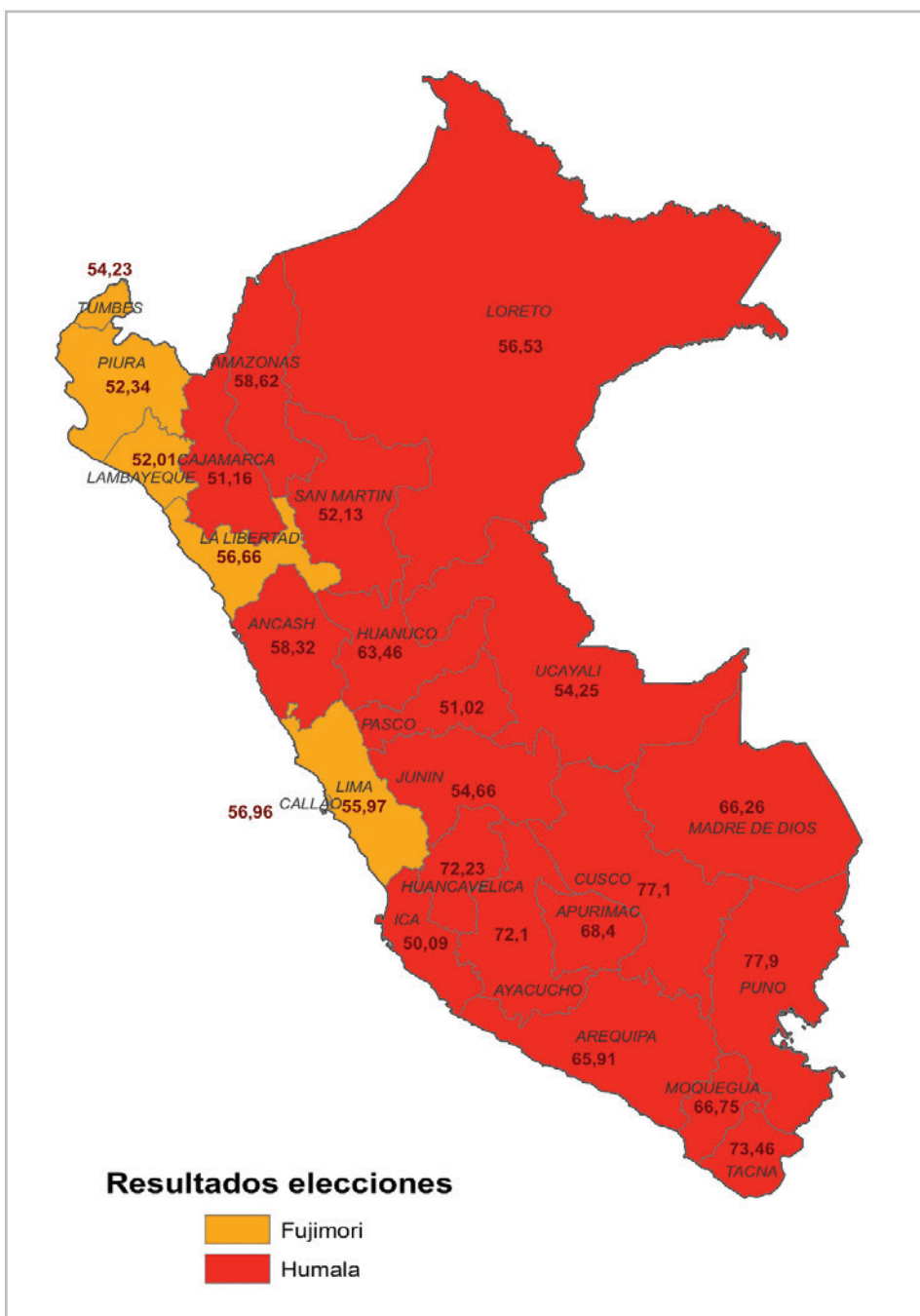
¿Qué ha pasado en las regiones de influencia minera? Primero es preciso recordar y definir qué es una “región de influencia minera”. Como se sabe, la actividad minera no se encuentra en todo el país y allí donde está, su participación relativa con respecto al resto de actividades es variable. De ahí que se hace necesario precisar criterios que nos permitan calificar a una región como “minera”.

Para tal efecto se pueden considerar dos criterios: el primero define a una “región minera” como aquella cuyo PBI minero aporta cuatro por ciento o más del PBI minero del país. El segundo criterio, considera que una región es minera cuando su PBI minero aporta cuatro por ciento o más del PBI de la región.

Bajo el primer criterio, once regiones pueden ser consideradas como mineras: Pasco, Junín, Cajamarca, Moquegua, Arequipa, Ica, Tacna, Puno, Ancash, La Libertad y Lima. Bajo el segundo criterio suman catorce regiones: se suman Madre de Dios, Huancavelica y Huánuco.

8 Publicado en CooperAcción Opina de junio 2011.

RESULTADOS ELECCIONES PRESIDENCIALES SEGUNDA VUELTA



Si cruzamos esta información con el mapa de resultados electorales tenemos que bajo el primer criterio nueve “regiones mineras” de once votaron por Gana Perú. Bajo el segundo criterio fueron trece regiones de catorce.

¿Por qué las zonas mineras han votado mayoritariamente por la opción que cuestionaba abiertamente el actual funcionamiento económico y que tiene en la minería a uno de sus pilares?

Existen múltiples explicaciones. Quizás la situación de fuerte conflictividad social en la mayoría de zonas de influencia de actividad minera (exploración y/o explotación) es una pista para entender los procesos sociales complejos que se viven en estas regiones desde hace un tiempo y que no encuentran la vía de un diálogo institucional y democrático.

EL SPOT DE OBLITAS⁹

Usualmente el editorial en un período de cambio de gobierno lo dedicamos a hacer un balance de los cinco años de gestión. Sin embargo, las dos últimas semanas han estado marcadas por algunos hechos que no podemos dejar de comentar y que anuncian las estrategias que están en curso en la actual coyuntura.

El pasado martes 19 de julio, aprovechando la enorme sintonía que generó el partido de fútbol de nuestra selección, se pasó un spot publicitario de la Sociedad Nacional de Minería que ha generado un enorme debate: Juan Carlos Oblitas, el ex entrenador de la selección peruana de fútbol, apareció hablando no del ranking de la FIFA, sino de un supuesto ranking de competitividad minera, afirmando que Chile, así como nos eliminó de un mundial por goleada, también nos estaba ganando el partido de la competitividad en minería.

¿Cuál es la fuente de Oblitas? Un estudio de parte financiado por la Sociedad Nacional de Minería y elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE). En un par de minutos, el ex entrenador y ahora nuevo experto minero en tributación, nos decía que el Perú estaba en el puesto 48 y Chile en el 8; que en el Perú la minería paga más impuestos que en Chile. Por supuesto el problema no es el señor Oblitas, sino la pretensión de las empresas mineras de impedir cualquier modificación en la legislación con argumentos que son sumamente cuestionables.

¿Qué tan difícil es definir cuál es la presión tributaria en un país para un sector como el minero? En realidad no lo debería ser: se trata de sumar lo que se debe sumar y por supuesto no olvidarse de restar lo que se debe restar. Por ejemplo, ¿se puede sumar el Impuesto a la Renta, más las regalías (como si las pagasen todas las empre-

9 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2011.

sas) y aporte voluntario? No se puede hacer y el informe de la Sociedad Nacional de Minería sí lo hace. Todos saben perfectamente que las empresas que pagan regalías no pagan Aporte Voluntario y además el 90% de las regalías son pagadas apenas por 20 empresas mineras (casi todas de la mediana minería) y que la *gran minería* mayoritariamente no las paga.

Pero además, las empresas mineras han contado con un conjunto de beneficios tributarios que les permiten deducir el Impuesto a la Renta que deberían pagar. Esas sumas y restas no se hacen en el estudio del IPE y que la Sociedad Nacional de Minería pretende presentar como la verdad absoluta. Por eso, el Perú no figura en el puesto 48 en el ranking de las inversiones mineras como se señala en el mencionado spot, sino en el puesto 5.

Estamos caminando una senda peligrosa si no logramos avanzar en el debate. Para algunos grupos económicos, las decisiones de políticas públicas deben seguir tomándose en función de sus intereses. Necesitamos salir del atolladero al que nos quieren llevar y que además busca desinformar interesadamente. El país necesita avanzar en la construcción de consensos en este tipo de temas que son básicos.

¿Cuánto se pierde como país por tomar malas decisiones? ¿Cuánto hemos perdido estos cinco años por haber seguido el camino del óbolo minero diseñado por la Sociedad Nacional de Minería? ¿Cuántos recursos se han desperdiciado para apuntalar el gasto social y luchar contra la inequidad o para crear fondos de estabilización para cuando los precios de los minerales no estén en los niveles en que están hoy en día?

El spot ha sido un autogol para utilizar un término futbolístico y felizmente ya ha sido retirado. El publicista ha pedido disculpas públicas y el señor Oblitas ha vuelto a las páginas deportivas de los diarios.

Falta saber si la Sociedad Nacional de Minería ha aprendido la lección. Desde un punto de vista de imagen, el impuesto a las sobre ganancias no será la llave mágica que solucionará todos los problemas del sector, pero sí puede contribuir a cambiar la cara de una actividad que hoy en día está fuertemente cuestionada.

LEY DE CONSULTA Y EL NUEVO GRAVAMEN MINERO¹⁰

La semana pasada ha sido intensa y con hechos importantes que es importante analizar. El martes 23 de agosto, en el Congreso de la República, finalmente se aprobó la Ley de Consulta Previa, terminando con una espera de 15 años, desde que el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT.

Como se recuerda, el 19 de mayo del año 2010 la Ley había sido aprobada, sin embargo, un mes después, el Ejecutivo de entonces la observó: fueron ocho las observaciones presentadas por el Ejecutivo que modificaron aspectos sustantivos de la Ley y terminaron por desnaturalizarla.

Las observaciones del gobierno aprista significaron un peligroso retroceso que afectó aún más las relaciones entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú señaló en su momento su rechazo a las observaciones presentadas y esperaba que “el Congreso de la República vele por la aprobación final de una Ley de Consulta Previa que respete los derechos de los pueblos indígenas, vigentes en la Constitución del Perú y en el Convenio 169 de la OIT”¹¹.

Finalmente, ha sido el nuevo Congreso quien aprobó una Ley largamente esperada y que pueda ayudar a recomponer la relación con los pueblos indígenas, incluyéndolos en los procesos de toma de decisión. Las organizaciones más representativas de ellos han saludado la Ley y se espera que el reglamento permita su inmediata aplicación.

Por otro lado, el gabinete en pleno se presentó el jueves 25 de agosto en el Congreso para presentar su plan de gobierno y solicitar el voto de confianza de ese poder del Estado. Una parte importante del mensaje del Presidente del Consejo de Ministros fue el esperado anuncio del acuerdo logrado con las empresas mineras sobre una nueva contribución. Como parte de las diez políticas para la gran transformación, el señor Lerner

10 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2011.

11 Conferencia de prensa del 21 de junio de 2010.

anunció que se había “conseguido con las empresas mineras dar paso al pago de un gravamen de cerca de 3,000 millones de soles por año. En cinco años, este nuevo ingreso público, a los niveles actuales de precio, alcanzará la cifra de 15 mil millones de soles. Este gravamen no afectará ni la inversión ni la competitividad de las empresas, facilitando la inversión en proyectos por 30 mil millones de soles en los próximos 5 años”.

El anuncio plantea varios aspectos a tomar en cuenta para el análisis. En primer lugar, salta a la vista la comparación del nuevo gravamen con el ya fenecido aporte voluntario, más conocido como el “óbolo minero”: sólo durante el primer año se recaudará con el nuevo gravamen un monto superior a lo percibido durante los 5 años de vigencia del “óbolo minero”. Queda claro que la falta de decisión del anterior gobierno y la búsqueda de congraciarse con las empresas mineras, ha provocado que se pierdan recursos importantes todos estos años, que hubiesen servido para financiar la lucha contra la pobreza y crear adicionalmente fondos de estabilización para las épocas de “vacas flacas”. Es lamentable el tiempo perdido por una pésima decisión del gobierno aprista.

Algunas dudas sobre el nuevo gravamen están siendo aclaradas en los días siguientes al anuncio en el Congreso. En primer lugar el gravamen se aplicará de inmediato y el ministro Herrera Descalzi ha anunciado que se aplicará también a las empresas mineras con contratos de estabilidad. Otro punto a favor del acuerdo logrado.

¿Los temas que generan todavía algunas discrepancias? El haber tomado como referencia las utilidades operativas y no gravar las ventas totales como se ha venido aplicando en el esquema de la Ley de Regalías del año 2004. La duda es si el Estado tiene la capacidad de fiscalizar con eficiencia las cuentas de las mineras y sus utilidades operativas. Todo indica que no y en realidad se necesitaría un control especial como se hace en Chile, vía la Superintendencia de Minas de Chile. Se va a necesitar mayor capacidad de fiscalización.

Por otro lado, habrá que ver si se piensa modificar la Ley de Regalías, buscando alinearla con el acuerdo logrado: ¿utilidades operativas y ya no ventas totales? Además, en el esquema acordado ¿el nuevo gravamen será deducible de la base imponible?

Como se puede apreciar todavía existen varias dudas que seguramente se irán aclarando en las próximas semanas. Las empresas han saludado el acuerdo y han señalado que ahora el gobierno deberá ayudarlas a sacar todos los proyectos que están en cartera.

Cabe señalar que, si bien el acuerdo logrado es un avance, sobre todo si lo comparamos con el tristemente célebre “óbolo minero”, no debemos perder de vista que la agenda minera es más amplia que el tema económico y el de los aportes: la agenda pendiente también es social, ambiental y cultural.

PERUMIN 2011: LOS TEMAS Y LOS DISCURSOS QUE SE REPITEN¹²

Desde hace algunos años, cuando los denominados conflictos socio-ambientales se convirtieron en moneda corriente en el sector minero, los temas vinculados a la relación entre empresas y comunidades han estado presentes en la agenda de las convenciones mineras.

Sin embargo, los diagnósticos que se escuchan en las convenciones se repiten año tras año y no parecen haber evolucionado sustantivamente. Tampoco las prácticas de las empresas: los conflictos han seguido aumentando en número e intensidad y las mineras no modifican sus estrategias centrales.

¿Cuál es el diagnóstico que predomina en la mente de los empresarios mineros y se expande en los pasillos de las sucesivas Perumin? Básicamente que los conflictos se explican por la presencia de un conjunto de actores contrarios a la inversión minera: organismos no gubernamentales, organizaciones sociales diversas, sectores de las iglesias, líderes comunales, etc. Hay una agenda subalterna e ilegítima que debe ser enfrentada y puesta en evidencia.

Para las empresas parece ser que no hay bases objetivas que explican los conflictos. Como ese es el diagnóstico central, la estrategia que se desprende es desenmascarar y acabar con esas resistencias. Si los organismos sociales y no gubernamentales anti mineros pudiesen desaparecer, los conflictos también desaparecerían.

Lo cierto es que el mundo de las empresas mineras sigue siendo un mundo cerrado y profundamente conservador. No hay mayor apertura, e incluso se perciben peligrosos retrocesos: que un destacado vocero empresarial señale que las comunidades son un

¹² Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2011.

invento de la revolución Velasco Alvarado demuestra la estrechez de conceptos y una profunda desinformación.

¿En alguna ocasión habrá en el Perumín legítimos representantes de las comunidades?
¿En alguna ocasión se invitará a representantes de las comunidades para escucharlos e iniciar un verdadero diálogo inclusivo? ¿Hay disposición para ello? Si no se hace ese esfuerzo, las posibilidades de salir del actual entrapamiento son casi nulas, salvo que se piense que las resistencias deben ser doblegadas a la fuerza.

De nada sirve anunciar miles de millones de dólares de inversión en nuevos proyectos si no se cambian las prácticas y las estrategias. Y sobre todo, si no se admite que es necesario contar con nuevas políticas públicas que permitan crear condiciones para construir relaciones de equilibrio y respeto. Ese es el reto pendiente.

LA CRISIS GLOBAL Y LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR MINERO¹³

El ministro de Economía, Miguel Castilla, ha declarado que le está prendiendo velitas a la economía China para que no se caiga y que de esa manera no arrastre a una recesión profunda a economías tan vulnerables a crisis externas como la peruana. El ministro de la Producción, Kurt Burneo, intenta diferenciarse y dice que le reza a San Martín.

Lo cierto es que al margen de las velas y los rezos que se puedan hacer, todo indica que los efectos de la crisis internacional se vienen y la discusión de fondo es de qué magnitud será y cuánto durará.

Lo ocurrido en el 2008 nos deja algunas lecciones y pistas a tomar en cuenta. En primer lugar, la economía peruana ni por asomo está blindada como lo pregonaba en su momento Alan García y pese a que en la actualidad contamos con recursos para desarrollar políticas anticíclicas, nuestra exposición a los embates externos sigue siendo importante y nos hace vulnerables. Basta recordar que el año 2009 la economía peruana creció –con mucho esfuerzo y ficción estadística de por medio– alrededor de un punto porcentual.

Sin embargo, también es importante reconocer que la crisis del año 2008 tuvo efectos diferenciados a otras crisis similares ocurridas en el pasado reciente. En otros episodios de crisis externas, cuando se caían la economía norteamericana y la europea, el mundo entero entraba en una larga etapa de recesión y los precios de las materias primas tocaban fondo: por ejemplo, luego de la denominada crisis rusa y asiática el año 1998, el precio de la libra de cobre llegó a 0.70 centavos de dólar y con ello se produjo el cierre de algunas minas importantes en el país¹⁴ y se postergaron nuevos proyectos de inversión.

13 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2011.

14 Por ejemplo, la mina de Tintaya estuvo paralizada hasta el año 2003.

En el caso del estallido de la crisis el año 2008, si bien los precios de commodities como los minerales cayeron en un primer momento, se recuperaron rápidamente a finales del año 2009 y comenzaron a batir récords históricos el 2010 y el 2011. Hasta ahora los precios de los minerales, los de base y los preciosos, se encuentra en niveles históricos altos.

Por otro lado, los mercados financieros fueron muy afectados el 2008 y se cerraron a inversiones de envergadura, sin embargo gradualmente también se fueron recomponiendo. Además, la aparición y el acceso a fondos de inversión autónomos, como es el caso de China, permitieron que algunos proyectos pudiesen contar con el respaldo necesario.

Esta rápida recuperación en algunas actividades y sectores se debió al empuje de economías como la China y la India. La gran interrogante es si lo mismo ocurrirá en esta ocasión.

No es sencillo intentar una respuesta. Por un lado, por la gravedad de la situación económica en América del Norte y en Europa; pero también por las evidencias de algunos problemas en economías como la China: inflación importante, sobrecalentamiento de su economía, por lo tanto algunas políticas internas de contracción del gasto, etc.

Sin embargo, lo cierto es que los analistas no pronostican por el momento una caída importante, por ejemplo, de las cotizaciones de los principales metales. Esto debido al gran déficit en obras de infraestructura que todavía deben cubrir países como China y la India (carreteras, ferrocarriles, puentes, hidroeléctricas, etc.), y que seguirán demandando materias primas de todo el planeta. La esperanza es que los BRICs (Brasil, Rusia, India y China), sean el motor alternativo a Europa y América del Norte.

Pero además, hay que considerar que los depósitos de minerales importantes en todo el planeta comienzan a ser recursos cada vez más escasos, que son materia de disputa por las principales empresas mineras de América del Norte, Europa, Oceanía y Asia. Por lo tanto, tampoco se pronostica una menor actividad de exploración y el intento de sacar adelante algunos proyectos importantes deberá continuar. Habrá que observar y monitorear cómo se comportan los flujos de inversión en exploración y en el desarrollo de nuevos proyectos.

En este contexto, el Perú seguramente sentirá los efectos de la crisis el próximo año, aunque por el momento seguirán elevadas las cotizaciones de los principales minerales. Habrá que ver qué capacidad existe en el país para discutir en este escenario la agenda vinculada a la minera: una agenda que no es solamente económica y productiva, también es social y ambiental.

EL OPERATIVO EN MADRE DE DIOS¹⁵

El pasado 5 de noviembre, el gobierno peruano inició el operativo denominado AURUM I en Madre de Dios, en contra de la actividad minera ilegal que se desarrolla en esa región. La movilización de más de 1,500 efectivos policiales y de las Fuerzas Armadas, pretende enfrentar una actividad que en los últimos años no ha cesado de aumentar bajo el impulso, entre otros factores, de las altas cotizaciones del oro y de la ausencia de controles desde el Estado.

No es la primera vez que se organiza un operativo para combatir la minería ilegal en Madre de Dios. En el gobierno anterior, bajo el amparo del decreto de urgencia 012 de febrero de 2010, se organizaron acciones contra las dragas que operan en los ríos de esa región sin mucho éxito. Sin embargo, luego de los operativos, la actividad siguió incrementándose en río y también en tierra. Pese a que no hay cifras oficiales, instituciones que laboran en la zona hablan de 40 mil mineros en Madre de Dios.

Los impactos de la minería ilegal son devastadores. En toda la región ya se han deforestado cerca de 37 mil hectáreas, inclusive en zonas de amortiguamiento de reservas nacionales: el caso más reciente es el de la reserva de Tambopata, donde laboraban en la zona de amortiguamiento hasta antes del 5 de noviembre, alrededor de 15 mil mineros ilegales.

¿Cuál es la diferencia entre este operativo y los precedentes? En primer lugar se ha anunciado que no será un operativo puntual y que se sostendrá en el tiempo: las fuerzas desplazadas no se retirarán de la zona hasta lograr la erradicación total de la actividad.

¹⁵ Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2011.

Por otro lado, también se ha hecho público que en esta ocasión no sólo se atacarán las dragas sino también los cargadores frontales y los motores que permiten la actividad denominada como de succión o “chupadera”. Esta actividad de succión es la principal y da cuenta de alrededor del 70% toda la producción de oro en Madre de Dios.

También las autoridades han anunciado en conferencia de prensa que se busca atacar a las mafias de trata de personas, explotación infantil, tala ilegal, enganchadores, etc. Quizás la principal diferencia de este operativo radica en el impulso permanente y no puntual que se piensa dar a las actividades sostenibles y amigables con la naturaleza. La decisión es que el Estado finalmente esté presente en una región que no ha estado muy conectada con el resto del país.

Por supuesto que preocupa un operativo masivo que utilice la fuerza pública. Se espera que no se produzcan pérdidas de vidas humanas. Habrá que observar los resultados de esta operación, las respuestas de los mineros y sus representantes, como también el comportamiento y el compromiso de las autoridades locales y regionales. También habrá que estar atento a lo que pase en el resto del país: como se sabe, la minería ilegal, la que se desarrolla en ríos y en socavones, se ha extendido en casi todas las regiones del país.

UN AÑO QUE SE ACABA, MOMENTO DE BALANCE¹⁶

Un año de elecciones generales y cambio de gobierno siempre es especial y el 2011 no ha sido la excepción. El primer semestre estuvo marcado por la primera y segunda vuelta electoral que polarizó el país y que terminó con el triunfo de Gana Perú y la proclamación de Ollanta Humala como presidente.

El segundo semestre se inició con el nuevo gabinete en medio de una gran expectativa que lamentablemente no duró mucho. El último mes del año ha sido testigo de una gran crisis política que acabó con la dimisión sorpresiva del gabinete Lerner en medio del conflicto en torno al proyecto Minas Conga.

Desde hace un tiempo en Actualidad Minera del Perú hemos venido señalando que los conflictos mineros en el Perú han venido aumentando en número (Defensoría del Pueblo) e intensidad (Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú). Una prueba de ello es que un conflicto minero se trajo abajo a todo un gabinete. Nunca antes había pasado.

Sin embargo, el análisis debe complementarse con el hecho que los conflictos, hoy en día, cuestionan con mayor contundencia las políticas de promoción de la actividad minera: concesiones mineras, estudios de impacto ambiental, ordenamiento territorial, fiscalización, el derecho a la consulta, el agua y la coexistencia con actividades como la agricultura, son algunos de los temas colocados en la agenda por casos como el de Minas Conga.

Esa es la agenda que debería ser trabajada seriamente para colocarse por delante de los conflictos y buscar transformarlos y no como ocurre desde hace un tiempo que

¹⁶ Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2011.

sólo se busca apagar los incendios que se van presentando. Para ello se necesita sobre todo voluntad política para implementar reformas de fondo. Voluntad política que rápidamente el nuevo gobierno parece haber dejado de lado.

El nuevo gabinete despierta justificados temores: mayor presencia e influencia del ala militar del entorno presidencial, desplazamiento de los sectores progresistas, tecnócratas que buscan preservar las políticas que han estado vigentes durante veinte años y un presidente del consejo de ministros que antes de iniciar la negociación en Cajamarca decide organizar un desfile de la tropa de militares.

La expectativa de hace apenas medio año ha sido reemplazada por el temor y el pesimismo. Mientras tanto, la Sociedad Nacional de Minería aplaude. Habrá que ver que nos depara el 2012 aunque seguramente seguiremos viendo pueblos enteros luchando por sus derechos mientras se sigue esperando por las reformas que no llegan.

Felices fiestas y nuestros mejores deseos para el nuevo año.

2012

ENTRE CONGA Y ESPINAR

¿“DESCONGARIZAR” EL DEBATE?¹

Hace algunos días, el actual Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal, declaraba en una entrevista que era necesario “descongarizar” el debate sobre el desarrollo de proyectos mineros. Indicaba que esta tendencia de centrar la discusión en torno a casos emblemáticos no era positiva y no permitía un análisis integral de los conflictos frente a la actividad minera. Sólo para dar algunos ejemplos, mencionó casos como el de Tambogrande, Quilish o Río Blanco.

Surge entonces de manera inevitable la siguiente pregunta: ¿es un error partir de casos emblemáticos para plantear propuestas de cambio? ¿Cuál es el sentido? En realidad, el contexto peruano en torno al desarrollo de la actividad minera siempre ha sido bastante complejo por varias razones: crecimiento sostenido de las concesiones mineras a nivel nacional con una mayor ocupación territorial, superposición de proyectos mineros en territorios de comunidades nativas y campesinas, aumento de la conflictividad socio ambiental, débil control estatal de los impactos sociales y ambientales de la actividad, son algunas de las variables que hacen sumamente complicado el escenario.

El análisis de un caso emblemático nos permite poner en perspectiva la problemática en torno a la actividad minera y a partir de una situación particular, leer cuál es la agenda del conflicto y qué cambios en las políticas públicas deben implementarse para transformar el conflicto, pero también para evitar que un conflicto de la misma naturaleza se dé en otro lugar del territorio nacional. Desde un caso emblemático se puede cumplir la tarea de prevenir los conflictos y además, sacar lecciones aprendidas. Si bien cada conflicto puede tener características propias, existen tendencias que se repiten y por ello, se puede aprender mucho de cómo se aborde un conflicto.

1 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2012.

¿Por qué Conga es un caso emblemático? Porque detrás del mismo hay una agenda claramente identificada que está presente en otros casos, y además porque es el primer gran conflicto socio ambiental que está enfrentando el actual gobierno, y la solución del mismo va a plantear los lineamientos para resolver futuros conflictos.

En este caso en concreto, son varios los temas estratégicos que aborda: la afectación a fuentes de agua y ecosistemas frágiles, la deficiencia técnica en instrumentos de gestión ambiental como el Estudio de Impacto Ambiental, la ausencia de mecanismos adecuados de participación, acceso a la información y consulta, la reafirmación del modelo extractivista sin garantizar la viabilidad ambiental y social de los proyectos mineros.

Todos estos, son temas claves y representan un reto para el actual gobierno en tanto reflejan la agenda pendiente frente al crecimiento de la minería en el país.

Por ello, dada la importancia estratégica del caso, sería un error “descongarizar” el debate en tanto ello permite evidenciar una necesidad de implementar reformas, que han sido relegadas en el tiempo y que si no se abordan directamente y en el corto plazo, van a provocar el surgimiento de nuevos conflictos.

EL ARBITRAJE DE DOE RUN CONTRA EL ESTADO PERUANO²

El pasado 05 de enero, el Grupo Renco hizo público el aviso de intención dirigido al gobierno peruano, en el que se anunciaba el arbitraje internacional al amparo del capítulo de inversiones del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Perú.

¿Qué es lo que alega la empresa Doe Run a través del grupo Renco? Renco considera haber recibido un trato injusto e inequitativo por parte del Gobierno del Perú, que además no ha cumplido con brindarle seguridad y total protección a sus inversiones. Por supuesto estos argumentos son totalmente cuestionables.

Lo que se señala es que el Estado peruano ha incumplido una serie de obligaciones como es la remediación de los suelos de La Oroya y asumir la responsabilidad por las demandas interpuestas por un grupo de pobladores de La Oroya en Estados Unidos.

Efectivamente, hace algunos meses fue admitida en Missouri una demanda contra la empresa, por parte de un grupo de pobladores de La Oroya por los daños a la salud ocasionados por Doe Run. A raíz de ello, Renco inició una campaña mediante la cual buscó responsabilizar al Estado peruano por estos daños, alegando que el contrato de transferencia del complejo metalúrgico así lo establecía.

Otro hecho para entender la estrategia de la empresa norteamericana es el propio procedimiento concursal ante INDECOPI que en principio debe definir en los próximos meses el futuro de la empresa DRP. En efecto, la junta de acreedores deberá determinar si la empresa se reestructura o se liquida.

Lo concreto es que DRP busca obtener una millonaria indemnización en un tribunal internacional pese a los débiles argumentos que presenta. La sola demanda obligará

2 Publicado en CooperAccion Opina de enero 2012.

a que el Estado peruano tenga que destinar recursos y definir una estrategia que impida que la empresa logre su objetivo.

¿La empresa norteamericana puede lograr salir airosa de esta demanda? Un primer objetivo para Doe Run ha sido conseguir el apoyo de un grupo de congresistas norteamericanos y así iniciar en mejores condiciones el proceso de arbitraje internacional: ocho congresistas han dirigido una comunicación escrita al Departamento de Estado de los Estados Unidos, apoyando la posición de Doe Run Perú y del Grupo Renco.

¿Qué argumentos han sido presentados por este grupo de congresistas? Los mismos que maneja Doe Run: señalan que la empresa ha recibido un trato injusto e inequitativo por parte del gobierno peruano y que pueden ser víctimas, nada menos, que de una expropiación. Indican que Doe Run ha invertido más de US\$ 315 millones en el programa de inversiones ambientales (PAMA), mientras que el gobierno peruano, a través de la empresa Activos Mineros, no ha cumplido con sus obligaciones.

Los congresistas norteamericanos agregan que Doe Run ha tratado de llegar a un acuerdo con el gobierno peruano utilizando todos los medios posibles pero que nuestras autoridades se han negado rotundamente. Lo más grave es que, en el último párrafo de la carta, piden que se ponga en evaluación el apoyo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) le da al Perú. También plantean que el apoyo que le viene dando el gobierno de los Estados Unidos al BID y a su trabajo en Perú, debería estar condicionado a una solución favorable del caso Doe Run. Cabe agregar que la carta también ha sido entregada al presidente del BID y al embajador peruano en Washington.

Queda claro que Doe Run y Renco están logrando influir en grupos influyentes de Washington y que esta situación no sólo significa el riesgo que el Perú tenga que pagar una costosa indemnización (US\$ 800 millones), sino que el apoyo del BID a nuestro país se vea afectado.

Frente a esta situación, cabe preguntar sobre las acciones y las estrategias que el Estado peruano piensa desarrollar frente a este nuevo escenario. Todo indica que mientras Doe Run no tenía la menor intención de cumplir con sus obligaciones de inversiones ambientales, las autoridades peruanas sumaban desaciertos, carecían de una estrategia para enfrentar el conflicto con la empresa y peor aún le otorgaban nuevos beneficios a la empresa en contra de los intereses del país. Este caso muestra que los procesos de arbitraje en contra del Estado peruano comenzarán a multiplicarse, como viene ocurriendo a nivel global, y por lo tanto demandarán mayores esfuerzos institucionales y mejores estrategias para hacerles frente.

LA MARCHA POR EL AGUA³

Pese a los intentos por silenciarla e ignorarla, la Marcha Nacional por el Agua ha pasado a engrosar la lista de gestas democráticas que sectores de la población peruana han desarrollado en los últimos años para reivindicar sus derechos. En esta ocasión ha sido el agua, un tema fundamental hoy en día en la agenda de derechos y en cualquier estrategia de desarrollo sostenible para el país.

Los conflictos por el agua se siguen multiplicando. En algunos casos se enfrentan poblaciones y regiones vecinas y en otros se plantea la disputa alrededor de mega-proyectos, como ha sido el caso reciente del proyecto minero Conga.

¿Se justifica la preocupación por el agua en el Perú? Precisamente una manera de responder a la Marcha Nacional por el Agua ha sido intentar hacer pasar el mensaje que en el país el problema en realidad no existe; que el agua sobra y que por ejemplo se desperdicia cuando se va hacia el Océano Pacífico o hacia la cuenca amazónica. ¿Es así?

Lo cierto es que en el Perú se va configurando una situación de estrés hídrico, debido a las características de nuestras fuentes de agua, en especial las de la cuenca del Pacífico. Como se sabe, la costa peruana es toda una franja desértica en donde se concentra el crecimiento poblacional y el desarrollo productivo del país.

Como se sabe, el Perú es desde hace tiempo predominantemente urbano (75.9%): el 47.5% de su población vive en alguna de las 15 ciudades más habitadas. Sólo en Lima Metropolitana viven alrededor de 8 millones quinientas mil personas. A nivel de regiones naturales, en la costa peruana se concentra el 54.6% de la población y también se ubican las actividades económicas más importantes en franca expansión y que demandan controlar recursos naturales claves para el desarrollo de sus actividades:

3 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2012.

actividades industriales en las urbes y por ejemplo una agricultura de exportación que en varios casos termina exportando agua a través de productos como el espárrago.

Todo esto significa que el Perú confronta una urgente necesidad de construir una gobernabilidad y cultura del agua que sirvan de marco para una gestión integrada, previendo las necesidades actuales y futuras tanto del uso de agua como del mantenimiento del recurso y de los ecosistemas que le sirven de soporte. Por lo tanto uno de los principales retos es generar precisamente un balance entre el uso del agua, la perspectiva de sostenibilidad del recurso y las necesidades de los ecosistemas.

Teniendo en cuenta estos aspectos no se puede afirmar tan alegremente que el agua que va hacia la costa o hacia la cuenca amazónica se pierde: no se pierde, abastece las necesidades de los ecosistemas en ambas cuencas, regeneran los acuíferos y otros sistemas naturales y no naturales de almacenamiento, manteniendo la base genética. Por ejemplo, uno de los servicios ambientales que prestan los bosques y los ecosistemas acuáticos amazónicos tiene que ver precisamente con el ciclo del agua: investigaciones indican que la región produce enormes cantidades de vapor de agua, por evapotranspiración, que se integra a los ciclos del agua a nivel regional y global.

¿Por qué Conga se ha convertido en un caso emblemático? Porque resume lo que no funciona desde hace un buen tiempo en el país en la ecuación actividades productivas y gestión sostenible de bienes naturales.

Conga ha abierto toda una reflexión sobre cómo se deben manejar los bienes públicos en el país: por ejemplo, bienes públicos, de libre acceso, como en este caso es un sistema de lagunas alto andinas, ¿pueden ser remplazados, así de simple, por reservorios que van a ser manejados por una empresa privada? ¿Se puede permitir que humedales desaparezcan y con ellos los servicios ambientales que prestan? ¿Una empresa debe decidir cuál es la zona de influencia de un proyecto y cómo se van a manejar esos bienes públicos? ¿Esa no debería ser tarea del Estado? Todos son temas para la reflexión.

Conga también ha puesto en agenda la necesidad que el país defina una verdadera política hídrica. Las cabeceras de cuenca son reconocidas por la Ley de Recursos Hídricos como zonas ambientalmente vulnerables que deben ser protegidas, pudiendo inclusive declararse su intangibilidad. ¿Se hace lo que dice la ley?

La marcha que vino desde las lagunas alto andinas de Cajamarca ha colocado estos temas en agenda. Si no se producen cambios, la lista de conflictos seguirá creciendo y los peruanos ya hemos perdido el derecho a sorprendernos.

MINERÍA INFORMAL, PEQUEÑA, ARTESANAL, ILEGAL⁴

En las últimas semanas, el tema de la minería en pequeña escala, informal, artesanal, ilegal, o como se la quiera llamar, ha estado de nuevo en agenda como consecuencia de la paralización en Madre de Dios, que posteriormente se extendió a otras regiones. Como se sabe, los enfrentamientos entre mineros y fuerzas del orden en Madre de Dios provocaron el lamentable saldo de tres muertos, decenas de heridos y un centenar de detenidos.

Luego de varias mesas de diálogo entre el gobierno y las organizaciones de mineros, se ha logrado un conjunto de acuerdos que probablemente no serán cumplidos ¿Alguien puede creer que en un año la totalidad de la actividad minera informal se formalizará, por ejemplo, en la región Madre de Dios? El mismo representante de los mineros de esa región anunciaba, luego de la firma del acuerdo, que el plazo de un año debe ser prorrogable.

Lo cierto es que nuevamente se plantea la necesidad de frenar la expansión de la minería ilegal e informal mediante la implementación de políticas y estrategias integrales, y no de abordajes puntuales que responden a coyunturas de emergencia. Esta actividad representa una fuente de impactos y conflictos socio-ambientales de magnitud: su expansión se debe por un lado al alza de los precios internacionales del oro, pero también por la ausencia de mecanismos de control de parte del Estado. En todos estos años, algunos grupos de mineros se han enriquecido a costa del deterioro de la naturaleza por una explotación irracional.

Allí están los casos del tristemente célebre congresista Amado Romero, más conocido como “el come oro”, el de la Tía Goya y las mafias chinas, que operan, entre otros,

4 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2012.

con toda impunidad. Toda esta actividad genera problemas sociales y ambientales de magnitud como la explotación de trabajo infantil, la trata de personas, condiciones laborales inaceptables, problemas de salud pública, contaminación de fuentes de agua y degradación de ecosistemas.

Como lo señala un reciente comunicado de la Red Muqui, la normatividad que busca penalizar esta actividad, es insuficiente para frenarla. Se requiere una atención integral que regule la actividad minera de pequeña escala, allí donde sea posible o que de lo contrario reoriente la participación de los trabajadores y de los pequeños productores artesanales, hacia otras oportunidades sostenibles de producción.

Del mismo modo, es necesario revisar las concesiones mineras otorgadas, a fin de identificar aquellas que se superponen sobre otros derechos de uso (concesiones agrícolas, forestales y/o de turismo) y cesar las que operan en Áreas Naturales Protegidas, en territorios de propiedad de pueblos indígenas y en otras zonas sensibles. Madre de Dios es un buen ejemplo de superposiciones de concesiones y afectación de áreas protegidas. En paralelo, urge implementar programas participativos de recuperación ambiental de las zonas degradadas por la actividad minera ilegal e informal. La tarea, como en el caso de los conflictos que provoca la minería formal, es identificar cuál es la agenda legítima que debe ser atendida y cuáles son los actores legítimos que deben ser escuchados.

Se debe priorizar e impulsar procesos participativos de ordenamiento territorial en las provincias con presencia de minería a pequeña escala, a fin de determinar dónde es posible desarrollar minería y dónde no. El fortalecimiento de los gobiernos regionales es determinante para regular y fiscalizar a la pequeña minería y la minería artesanal, por lo que se debe relanzar la constitución de las Autoridades Ambientales Regionales, impulsada por el Ministerio del Ambiente en el segundo semestre del año 2011. Se necesita implementar efectivamente, el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala, asegurando recursos técnicos y financieros y garantizando sistemas que permitan a los mineros informales, ajustar sus operaciones a las normas de seguridad, salud ocupacional y de protección ambiental. Como parte del proceso de formalización en zonas autorizadas, se debe garantizar apoyo técnico para que se incorporen tecnologías limpias, buscando erradicar el uso del cianuro y del mercurio.

Otro tema fundamental es identificar y erradicar el “mercado negro” que interviene detrás de este tipo de actividad minera: los financiadores y enganchadores, los que proveen de insumos y equipos, los que intervienen en la cadena de producción y los

acopiadores e intermediarios que comercializan el oro. Se necesita fiscalizar la comercialización del oro desde la demanda, introduciendo un sello de calidad ambiental, evitando de este modo que la producción ilegal entre a los circuitos legales de la compra y venta del oro.

Lo cierto es que este tipo de minería, forma parte del boom minero que vivimos en el país. Prácticamente no hay región donde no se desarrolle esta actividad; incluso sin ir muy lejos, en distritos de Lima Metropolitana, como Carabayllo, Chaclacayo, Cieneguilla y Lurín.

La tarea, como en el caso de los conflictos que provoca la minería formal, es identificar cuál es la agenda legítima que debe ser atendida y cuáles son los actores legítimos que deben ser escuchados.

¿CONGA ES UN PARTE AGUAS?⁵

Un nuevo capítulo del conflicto Conga se inició con la presentación del informe de los peritos y terminó con el discurso del presidente Humala el pasado viernes 20 de abril. Todo indica que no será el último capítulo de un conflicto que nos seguirá acompañando por un buen tiempo.

El presidente peruano ha anunciado una serie de propuestas en su mensaje a la Nación: se garantizará la cantidad y la calidad del agua; la empresa minera deberá cumplir con las exigencias ambientales y sociales que se derivan del informe pericial; se debe ampliar el almacenamiento de los reservorios hasta cuadruplicar su capacidad; se creará un fondo social y más de 10 mil puestos de trabajo directos, entre otros aspectos.

No está de más señalar que el mensaje presidencial es una clara evidencia que los sectores que estaban preocupados por el proyecto tal y como fue aprobado en octubre del año 2010, tenían razón. Además, este reconocimiento no habría ocurrido si los actores sociales de Cajamarca, sus organizaciones y líderes ambientales, no hubiesen levantado la voz.

También es un reconocimiento que el marco legal y la institucionalidad que existe en el país para abordar los temas ambientales y de las industrias extractivas han caducado y debe ser renovado. A estas alturas cabe preguntarse cómo es que se pudo aprobar un Estudio de Impacto Ambiental como el de Conga que, según los peritos y mucho antes el propio Ministerio del Ambiente, es necesario modificar de manera sustantiva. ¿Los anuncios del presidente permitirán canalizar el conflicto por la vía del diálogo? Dependerá de los próximos pasos. Se tiene que proponer un verdadero diálogo y

5 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2012.

evaluar toda la información y las diferentes recomendaciones. Un verdadero diálogo existe cuando hay la voluntad de construir un acuerdo común.

También despierta interés saber cuál es el verdadero significado de los anuncios en relación al caso Conga y de manera más general sobre el rol de la actividad minera en el país. Sobre todo cuando el presidente señala que ha instruido a los sectores correspondientes para que en materia ambiental y social: se actualicen las reglas que establecen las obligaciones ambientales para la minería; se fortalezca la fiscalización ambiental; se mitiguen los impactos ambientales; se garantice el acceso al agua como política de Estado prioritaria; se establezca mecanismos de compensación y se articule el desarrollo de la minería con planes productivos en un marco de respeto a la cultura local.

Para que todos estos anuncios se puedan implementar se necesita de reformas profundas. Ajustes en la institucionalidad existente, acercamiento a las autoridades regionales y no enfrentamientos, mecanismos de participación ciudadana y nuevas políticas públicas. Si no se llevan adelante estas reformas, no se podrá implementar nada de lo que ahora se está ofreciendo porque no se cuenta con los instrumentos, facultades y capacidades para hacerlo. Sólo con una real voluntad política para llevar adelante verdaderas reformas, Conga se podría convertir en un verdadero parte aguas para la minería y los conflictos sociales en el país.

ENTRE ESPINAR Y CAJAMARCA, LA TESIS DEL COMLOT⁶

No es la primera vez que ocurre. Es más, los peruanos ya hemos perdido el derecho a sorprendernos cuando un nuevo conflicto minero estalla. Sin embargo, las reacciones y los alineamientos se repiten. Peor aún, las respuestas desde el gobierno parece que apuntan a estrategias más duras.

Los grandes medios de comunicación hacen lo suyo y envían mensajes que buscan caricaturizar el conflicto y no se acepta otra lectura sobre lo que viene ocurriendo. La idea fuerza que se difunde y que, según ellos explica el conflicto minero, es la del complot. Se dice que hay una estrategia perfectamente orquestada en todo el país que quiere traerse abajo la inversión minera y con ello el crecimiento que es igual al desarrollo y el bienestar de todo un país. También ahora se afirma que lo de la preocupación ambiental es una patraña.

El complot por supuesto tiene rostro, aunque va cambiando según las circunstancias y el escenario del conflicto. En Cajamarca es el presidente regional, Gregorio Santos o el ex sacerdote Marco Arana, y ahora en Espinar le ha tocado el turno al alcalde provincial, Oscar Mollohuanca. Ellos y otros más son los enemigos que hay que destruir, sacarlos del escenario como sea y según el razonamiento así y sólo así el conflicto desaparecerá casi por arte de magia.

En CooperAcción manejamos otras hipótesis para explicar lo que viene ocurriendo en las zonas de influencia de la actividad minera. Por supuesto rechazamos cualquier acto de violencia, venga de donde venga. Consideramos que la violencia termina deslegitimando cualquier demanda por más justa que sea.

⁶ Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2012.

Partimos de la idea que lo que viene ocurriendo en el país es el resultado de una serie de errores y vacíos que venimos arrastrando desde hace un buen tiempo y que siguen sin resolverse. Son más de 20 años de expansión minera que ha generado impactos acumulativos; estrés social y ambiental en varias regiones del país. Los conflictos se multiplican, aumentan en número e intensidad.

Según datos de la propia Defensoría del Pueblo durante el período del gobierno aprista “195 personas murieron como consecuencia de los conflictos sociales” y “2,312 fueron heridas en medio de enfrentamientos”. Y en lo que va de este gobierno ya son 12 personas fallecidas como consecuencia de conflictos, sobre todo después de que Oscar Valdés asumiera la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los conflictos hoy en día polarizan el país. Los conflictos mineros ya no sólo cuestionan al proyecto tal o cuál; también cuestionan las políticas que están detrás: las políticas de concesiones, los Estudios de Impacto Ambiental, la ausencia de fiscalización y control, una gestión ambiental deficitaria, la ausencia de verdaderos mecanismos de participación ciudadana y consulta, etc.

Los conflictos nos vienen diciendo desde hace un tiempo que algo no funciona. La solución no es criminalizar la protesta y detener alcaldes. Se necesitan reformas; cambios sustantivos. El presidente ha hablado de una nueva minería pero hasta ahora, la única novedad es que, por primera vez en el país, una autoridad democráticamente elegida ha sido detenida “de manera preventiva” nada menos que por cinco meses. El mensaje es claro: si a un alcalde lo meto preso, sin ningún tipo de contemplaciones, imagínense lo que le puede pasar a un dirigente o a un comunero. La apuesta del gobierno es mano dura y por supuesto, los que no votaron por Humala aplauden.

Se vienen tiempos difíciles y en este contexto tenemos que seguir enarbolando tercamente las banderas de la justicia social y ambiental, la defensa de los derechos de las comunidades, de la no violencia, del respeto y la equidad.

¡NI UN MUERTO MÁS!⁷

Los muertos de Celendín duelen, igual que los de Espinar hace unas semanas o los de Bagua hace algunos años. La lista de fallecidos como consecuencia de conflictos sociales en el país se sigue incrementando y seguimos sin entender lo que está pasando. Cuando un peruano o una peruana muere como consecuencia de un enfrentamiento, todos perdemos, todos fallamos.

Hasta hace sólo unos días, los principales medios de comunicación pretendían hacernos creer que los conflictos como el de Conga y Espinar estaban encaminados y en proceso de ser resueltos. Algunos afirmaban que el paro en Cajamarca era un fracaso y, en el caso de Espinar, una fotografía donde aparecía el alcalde Mollohuanca con los ministros enviados a la zona, era la evidencia que la situación en esa provincia cusqueña ya estaba encaminada.

Sin embargo, la larga historia de conflictos que el país ha vivido en la última década y media muestra que se necesita mucho más que fotografías y declaraciones en los medios para encaminar en serio situaciones complejas como las de Conga y Espinar. Tampoco sirve para nada que vengan más de 60 alcaldes de Cajamarca a Lima, en una burda estrategia que intentó dejar al margen a la máxima autoridad regional de Cajamarca.

Por el contrario, todos estos hechos no hacen sino que generar más desconfianza en el terreno directo del conflicto, como lo demuestran los trágicos sucesos de Celendín. Desconfianza que se acrecienta aún más cuando se confirma que el gobierno y la empresa Yanacocha ya han pactado que “Conga va sí o sí, pero con nuevas condiciones” y que los reservorios comienzan a ser construidos.

7 Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2012.

Al parecer no se quiere entender que en los conflictos hay más de dos actores y que no es solamente un tema entre la empresa y el gobierno central, dejando al margen a la población, sus organizaciones y autoridades. El mismo error se cometió a inicios de año cuando se elaboró los términos de referencia del peritaje y cuando se eligió a los peritos.

Tampoco sirven de mucho los anuncios presidenciales sobre el agua y la nueva minería mientras no se recobre la confianza perdida. Peor aún, no está de más dejar de observar que el principal petardista de los anuncios del presidente Humala no ha sido el presidente regional de Cajamarca o algún dirigente de la zona. El que ha terminado desmintiendo aspectos claves del mensaje presidencial ha sido nada menos que el señor Roque Benavides, gerente general de Buenaventura, empresa socia del proyecto Conga.

En una entrevista de antología (Diario La República, edición del 24 de junio 2012), entre varias perlas, Benavides indicó que no está descartada la posibilidad de afectar las lagunas: “no estoy diciendo –por favor que quede claro– que de todas maneras no se van a impactar las dos lagunas” declaró. Y a la pregunta de la periodista sobre si el tema de las lagunas está en proceso de negociación, al gerente general Buenaventura le salió la soberbia de los que se sienten dueños del país y respondió que “acá no hay nada que negociar; acá lo que hay es un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por ley. ¡Aprobado!”. Subraya con énfasis. Más adelante se refirió con cierto desprecio y sarcasmo a “esas cuatro lagunitas” que el proyecto va a impactar.

Basta leer las declaraciones de Benavides para entender por qué Yanacocha arrastra los problemas de relacionamiento con la población de Cajamarca y sus autoridades. No está de más recordarle al señor Benavides que Yanacocha sí tiene mucho que negociar y dialogar con las autoridades peruanas – nacionales, regionales y locales–. Al margen de la licencia social, que a todas luces el proyecto no tiene y que se consigue precisamente con diálogo y negociación, no se debe perder de vista que si los reservorios van a ser ampliados y los botaderos reubicados, se necesitará modificar el Estudio de Impacto Ambiental que fue aprobado en octubre de 2010. Estas modificaciones tendrán que ser evaluadas en su momento por la autoridad ambiental del sector minería.

En el caso de Espinar las cosas también están lejos de estar encaminadas. Cuando escribíamos este editorial –recién– se acababa de levantar la sanción del Ministerio de Economía y Finanzas, que tenía bloqueadas las cuentas del Municipio de Espinar. Se había tenido una primera reunión en la zona, y las organizaciones de Espinar

acaban de nombrar a sus representantes para un proceso que será largo y que deberá abordar temas de transparencia financiera, lo ambiental y lo social, en una zona donde la minería va a ampliar su ámbito de influencia con los nuevos proyectos y obras de infraestructura. La segunda reunión está pactada para el 12 de julio.

Por último, habrá que ver qué es lo que pasa con la anunciada Comisión Multisectorial, que según lo dicho por el propio presidente Humala, en 30 días deberá entregar un conjunto de propuestas para construir “una nueva relación con las industrias extractivas” para que el presidente las incorpore en su discurso el próximo 28 de julio. La interrogante es si en este caso, las autoridades del Ejecutivo decidirán dialogar, consultar y recibir propuestas de otros actores que no sean únicamente las empresas mineras.

El país necesita esfuerzos serios, una real capacidad para acercar posiciones y producir las reformas necesarias que ya no pueden ser postergadas. Desde CooperAcción hacemos votos para que la misión que se le ha encargado a Monseñor Cabrejos y al Padre Garatea, tenga éxito y se puede encaminar este conflicto por vías pacíficas, democráticas y de respeto mutuo.

LA GRAN CONTINUIDAD ⁸

Qué lejano parece el 28 de julio del año pasado. Ha pasado casi un año y parecen muchos más. Un gabinete cada seis meses es el mejor indicador de la situación en la que se encuentra el gobierno. El gobierno del presidente Humala sufre de una suerte de envejecimiento prematuro.

Hay consenso en señalar que los conflictos sociales son el principal problema que enfrenta el gobierno, aunque debemos precisar: el problema en realidad es la manera como se enfrentan estos conflictos. En relación al tema de la conflictividad social, el de Humala es el gobierno de la gran continuidad.

La principal tesis que maneja el gobierno y que intenta explicar el origen de los conflictos, es la del complot que, dicho sea de paso, ha sido copiada de la Sociedad Nacional de Minería. Se llega a afirmar que existe una estrategia perfectamente orquestada en todo el país que quiere detener la inversión minera.

La tesis del complot termina simplificando en extremo la visión del conflicto y lo homogeniza: todos los conflictos aparentemente responden a las mismas causas y desarrollan las mismas estrategias. No se reconoce prácticamente ninguna demanda o agenda legítima de las poblaciones y sus organizaciones.

Lo cierto es que no todos los conflictos son similares o apuntan a los mismos objetivos. Conga no es lo mismo que Espinar ni tampoco que Quellaveco. Se necesita urgente una lectura diferente y alternativa de lo que viene ocurriendo en el país. No se puede entender lo que pasa en las regiones, sino como el resultado de una serie de errores y vacíos que se arrastran desde hace un buen tiempo y que siguen sin resolverse. Lo

8 Publicado en CooperAcción Opina de julio 2012.

cierto es que la expansión minera ha generado una serie de impactos acumulativos; estrés social y ambiental en varias regiones del país.

Cajamarca es un buen ejemplo: los impactos acumulativos se perciben en la gran mayoría de provincias. Impactos que vienen de atrás como consecuencia de la presencia y expansión de diferentes operaciones mineras que se proyectan, también de manera acumulativa, con los nuevos proyectos en cartera: por ejemplo, en la misma zona de influencia del proyecto Conga están los proyectos Galeno y Michiquillay y la infraestructura conexas y no hay instrumentos que permitan medir precisamente esos impactos acumulativos.

En el Perú se anuncia una cartera de inversiones que pretende concretarse básicamente bajo las mismas reglas de juego vigentes hace dos décadas, sin tener en cuenta la tensión social acumulada y la fuerte presión que ejercen en determinados territorios una serie de proyectos en operación, construcción o exploración.

Todo indica que es insostenible seguir manteniendo instrumentos que en veinte años no se han renovado y que ni siquiera responden a estándares aceptados internacionalmente. Por ejemplo, no es sostenible que los Estudios de Impacto Ambiental sigan siendo aprobados por el Ministerio de Energía y Minas. Lo cierto es que el marco legal y la institucionalidad que existe en el país para abordar los temas ambientales y de las industrias extractivas han caducado y se necesita implementar reformas sustantivas. ¿Algo harán al respecto? Se ha anunciado que una comisión multisectorial viene trabajando al respecto y que seguramente será anunciado en el discurso del 28 de julio.

¿Cuáles son algunos componentes del set de políticas públicas que deben ser desarrollados? Gestión ambiental transectorial y descentralizada; evaluaciones ambientales rigurosas, lo que significa contar con estudios de impactos ambientales fortalecidos, que se complementen con otras herramientas que permitan medir el impacto acumulativo de varios proyectos en una determinada zona; ordenamiento territorial y zonificación económica y ecológica; consulta e información oportuna para las poblaciones y las autoridades locales; transparencia en la toma de decisiones; protección de fuentes de agua; fortalecimiento de capacidades para la prevención de impactos, más aún en un escenario de cambio climático; límites máximos permisibles de emisiones que se actualicen a los mejores estándares internacionales, entre otras iniciativas.

Estas pistas de políticas públicas no son ninguna novedad, están plenamente identificadas y se implementan en la mayoría de países que tienen una actividad extractiva importante. Lo que falta es voluntad política para sacar adelante las reformas necesarias; precisamente lo que le ha faltado al gobierno en este primer año.

LA RUPTURA DEL MINERODUCTO DE ANTAMINA EN ANCASH⁹

El pasado miércoles 25 de julio, a consecuencia de una ruptura en la tubería de transporte concentrado –agua y partículas de cobre–, ocurrió una fuga de carga dentro de la estación de válvulas del mineroducto de la Compañía Minera Antamina S.A., ubicado a la altura del kilómetro 110 de la vía Pativilca-Conococha, en el centro poblado de Santa Rosa, distrito de Cajacay, provincia de Bolognesi, departamento de Ancash. Se afectó tanto la salud de personas como cuerpos de agua y suelos.

Los pobladores cercanos a la zona, sin implementos de seguridad, y algunos trabajadores de Antamina intentaron controlar la fuga de minerales, pero ésta afectó los terrenos de cultivo. El presidente de la comunidad campesina Yamor, Owen León Gambino, informó sobre la contaminación de un sector de los terrenos de cultivo y canales de regadío.

Según el Reporte de Situación N° 880– 28/07/2012/COEN-INDECI, hasta las 15:20 del viernes 27 de julio, en el Puesto de Salud Santa Rosa, se atendió un total de 111 pacientes. Las personas hospitalizadas en la Clínica San Pablo de Huaraz hasta la misma fecha, fueron en total dieciséis, entre las cuales se encuentran cinco niños menores de diez años y una mujer gestante.

En un comunicado, Antamina aseguró que fue una “falla técnica” la que provocó la fuga de los minerales, debido a la ruptura en un codo de tubería, al interior de la estación de válvula VS1. Aunque aseguró que la mayor parte de la carga de concentrado pudo ser recibida y contenida en una poza de contingencia, Antamina admitió que “una fracción de la misma” alcanzó “una cuneta sin llegar al río Fortaleza”. Sin embargo, versiones de representantes de las comunidades afectadas, así como medios

9 Alerta del Observatorio de Conflictos Mineros publicada en julio 2012.

de comunicación, contradicen dicha afirmación. La Dirección Sub Regional de Producción (Pesquería) evaluará la afectación de truchas en el río Fortaleza.

Por otro lado, funcionarios del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) llegaron a la zona afectada el pasado 26 de julio para analizar el punto de origen del derrame, así como las zonas externas del área del incidente. Las primeras acciones adoptadas por los especialistas fueron la toma de muestras de agua en la zona del incidente, muestras de sedimentos en el área del derrame y muestras de suelos en los alrededores de la zona del incidente.

Las preguntas que surgen: ¿Hay planes de contingencia para este tipo de situaciones? ¿La empresa trabaja con las poblaciones a lo largo de todo el Mineroducto simulacros de emergencia? ¿Realmente lo hacen? ¿Cada cuánto tiempo?

Sería importante que Antamina muestre cómo hacen los simulacros y cómo están definidos sus Planes de Contingencia; y en este caso: qué funcionó y qué no.

Por otro lado, es necesario sacar lecciones de este lamentable hecho y mejorar la supervisión de este tipo de ductos, para proteger tanto a las poblaciones como a los ecosistemas. Esto se hace aún más necesario, no sólo por la existencia de este tipo de infraestructura en el país, sino porque precisamente están en proceso de construcción otros mineroductos. Por ejemplo, Xstrata tiene planeado construir un mineroducto de más de 200 kilómetros, que trasladará los minerales del proyecto minero Las Bambas hasta sus operaciones en Cusco, atravesando una provincia de Apurímac –Cotabambas– y dos de Cusco –Chumbivilcas y Espinar.

Esperamos que tanto el Gobierno como la empresa Antamina tomen las medidas correspondientes para que estos hechos no se repitan.

MUCHO DETALLE EN EL RECUENTO Y DEMASIADA INCERTIDUMBRE EN LAS PROPUESTAS¹⁰

El presidente Humala cumplió con la obligación constitucional de asistir al Congreso y presentar un mensaje a la nación. El discurso, de casi dos horas, se caracterizó por un excesivo y detallado recuento de todo lo realizado en los diferentes sectores en su primer año de gobierno y algunos anuncios que todavía dejan un gran margen para la incertidumbre.

El presidente optó por enumerar casi todos los programas implementados en los diferentes sectores. Desde los ofrecidos en la campaña, tipo Pensión 65, Cuna Más, Beca 18, hasta otros menos conocidos que en algunos casos tienen nombre de programa televisión, como “Vuelve a Sonreír”, los tambos, etc. El mensaje buscaba transmitir la sensación que la tarea había sido cumplida y que tenía logros concretos que mostrar.

Sin embargo, no fue lo mismo con los anuncios de las esperadas reformas. Se esperaba y se necesitaba mayor detalle, sobre todo en los temas relacionados con los conflictos sociales que es el principal problema que enfrenta el gobierno. Lo cierto es que no ha habido nada preciso, salvo la propuesta de reforma constitucional sobre el tema del agua como derecho fundamental que todavía tendrá que recorrer un buen trecho: si se señala que el agua es una prioridad para el gobierno, falta que se diga cómo se diseñarán la institucionalidad y los instrumentos de esa nueva política hídrica.

No hay que olvidar que el 22 de junio, el propio presidente había anunciado la conformación de una comisión multisectorial que en un plazo de 30 días debía presentar un conjunto de propuestas que le den sustento a lo que él ha denominado como una nueva relación con la minería. Al respecto, sólo una vaga referencia en el mensaje señalando que la comisión ya había entregado la propuesta. ¿Por qué no

10 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2012.

la presentó? Todo indica que las dudas y la falta de voluntad política para producir cambios sustantivos persisten.

¿Cuáles son algunos componentes del set de políticas públicas que debieron ser mencionados? Gestión ambiental transectorial y descentralizada; reforma del sistema de certificación ambiental; ordenamiento territorial; consulta e información oportuna para las poblaciones y las autoridades locales; transparencia en la toma de decisiones; protección de fuentes de agua; fortalecimiento de capacidades para la prevención de impactos, más aún en un escenario de cambio climático; límites máximos permisibles de emisiones completos y actualizados a los mejores estándares.

Estas pistas de políticas públicas no son ninguna novedad y se implementan en la mayoría de países que tienen una actividad extractiva importante. Lo que se necesita es voluntad política para sacar adelante las reformas necesarias, precisamente lo que le ha faltado al gobierno en este primer año. Un nuevo año perdido sería fatal para la gobernabilidad democrática del país.

OTRA VEZ DOE RUN¹¹

Para la empresa Doe Run Perú (DRP) y su dueño Rennert parece no haber límite alguno. En efecto, desde que están en el Perú no sólo han logrado que La Oroya sea una de las ciudades más contaminadas del planeta, sino que han obtenido dos extensiones de los plazos para el cumplimiento de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y así han postergado de manera indefinida sus obligaciones ambientales, condenando a La Oroya y a su población a vivir expuesta a una permanente contaminación por metales pesados. Ha sido tan reprochable su comportamiento que hasta la propia Sociedad Nacional de Minería la expulsó de sus filas.

No conforme con esto, DRP encontró en el capítulo de inversiones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos una herramienta para obtener una indemnización millonaria de parte del Estado peruano. En efecto, haciendo uso de los mecanismos de protección al inversionista extranjero del TLC, ha iniciado un proceso de arbitraje internacional exigiendo el pago de 800 millones de dólares por haber recibido un supuesto trato injusto e inequitativo en el Perú.

Luego de alegar una supuesta crisis financiera y buscar justificar el reiterado incumplimiento del PAMA, entraron en un proceso concursal ante INDECOPI, mediante el cual la junta de acreedores debía definir si la empresa sería reestructurada o liquidada. Uno de los principales temas era determinar si el PAMA sería reconocido como acreencia, lo que habilitaría al Estado a participar en la junta. Finalmente el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), en representación de Estado peruano, fue convocado a la junta por una acreencia de S/. 439.7 millones precisamente por el incumplimiento del PAMA, convirtiéndose así en el mayor acreedor de DRP.

11 Publicado en CooperAccion Opina de agosto 2012

El pasado 18 de enero, Doe Run planteó una demanda ante el Cuarto Juzgado Transitorio Contencioso Administrativo, a cargo de la jueza Enma Bacilio Salazar, argumentando que el incumplimiento de la construcción de la planta de ácido sulfúrico –como parte del PAMA, no se puede tomar como una deuda a favor del Estado peruano, y lo que más bien procede son sanciones administrativas, y de ninguna manera una obligación patrimonial cuantificable. El propósito de Rennert es que, mediante vía judicial, se deje sin efecto la resolución de INDECOPI que reconoció al MINEM como acreedor principal de la insolvente.

El proceso judicial, en el que según fuentes del MINEM y de INDECOPI se han registrado irregularidades, ha avanzado excepcionalmente rápido y la magistrada Bacilio Salazar emitirá sentencia en los próximos días. Esto es sumamente preocupante si consideramos que el 22 de agosto la Junta de Acreedores del Completo Metalúrgico de La Oroya se reunirá para evaluar un nuevo plan de reestructuración financiera de DRP. En caso que la magistrada resuelva a favor del multimillonario Ira Rennert, el MINEM perdería la condición de principal acreedor y su lugar lo ocuparía nada menos que Doe Run Cayman, empresa vinculada a DRP. Es decir, Ira Rennert recobraría el control de DRP, lo que sería nefasto para La Oroya, los trabajadores y su población.

SINCEREMOS LA SITUACIÓN EN EL CASO CONGA¹²

El caso Conga ha entrado a un momento de marchas y contramarchas que generan más desconcierto que certezas. Algunos hechos: el gobierno ha ampliado el estado de emergencia y la respuesta inmediata desde Cajamarca ha sido la interrupción del proceso de diálogo que se había iniciado con el apoyo de los facilitadores, Monseñor Cabrejos y el Padre Garatea.

Por lo tanto todo el esfuerzo desarrollado por los dos sacerdotes se ha tirado por la borda por una sugerencia que aparentemente ha venido de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) que, no debemos olvidar, en la actualidad está dirigida por una persona que ha trabajado en los últimos veinte años con empresas mineras precisamente temas de seguridad¹³.

Monseñor Cabrejos y el Padre Garatea han solicitado al gobierno revocar la decisión para recuperar un clima de confianza mutua. Igualmente, han pedido a las autoridades y las organizaciones sociales de Cajamarca el cese de cualquier acción de fuerza.

Lo cierto es que la situación en torno a Conga necesita sincerarse. ¿Qué es lo que se puede esperar en el corto y mediano plazo? ¿Qué nos dicen situaciones similares ocurridas en el país en la última década? En primer lugar, casos de conflictos emblemáticos que han pasado por situaciones de polarización extrema como la de Conga, muestran que es prácticamente imposible no hablar de una postergación indefinida del proyecto minero. Ocurrió en Tambogrande, Quilish, Río Blanco/Majaz, Tía María

12 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2012.

13 El actual jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) es el Capitán del Ejército en retiro, Víctor Manuel Gómez Rodríguez, que se desempeñaba como superintendente de seguridad de Antamina. Víctor Gómez es compañero de promoción del presidente Humala.

y Santa Ana en Puno, para citar sólo algunos casos en los que los proyectos entraron en compás de espera sin fecha determinada.

La situación de polarización extrema es el principal indicador que el proyecto minero no cuenta con lo que las propias empresas denominan como “licencia social para operar”. Para Pierre Lassonde, ex presidente de la Newmont, la “licencia social **es la aceptación** y la creencia por la sociedad y específicamente de nuestras comunidades locales, en el valor de la creación de nuestras actividades, hasta el punto de que estamos **permitidos acceder y extraer el mineral**”. Esto que señala un ex directivo de Newmont no se da en el caso de Conga.

No van a ocurrir milagros en Cajamarca. Hay que sincerar la situación en Conga y comenzar a discutir los temas de fondo que están a la base del conflicto minero en Cajamarca.

LA “NUEVA MINERÍA” BRILLA POR SU AUSENCIA¹⁴

Se han escuchado diversas críticas al discurso presidencial del pasado 28 de julio. Las observaciones van desde lo extenso del discurso, su estructura y hasta las clamorosas ausencias. Es conocido que el presidente no es un buen orador y está claro ahora que tampoco es muy convincente leyendo un texto.

Si uno revisa el texto del mensaje es fácil darse cuenta que fue un ensamblaje de partes que nunca lograron asociarse adecuadamente. La lectura del discurso permite observar incluso párrafos que se repiten. ¿No le alcanzó el tiempo para trabajar un buen mensaje? ¿No lo ensayó o ha estado mal asesorado? En todo caso, el mensaje confirma las dudas que genera el rumbo del gobierno.

¿Cuán presente estuvo el tema minero en el discurso? Se tocaron varios aspectos vinculados a la minería, aunque sin la precisión y los anuncios que se esperaban; sobre todo porque se sabía que una comisión multisectorial debía trabajar y presentar un conjunto de propuestas de reforma sobre lo que el propio presidente ha definido como una nueva relación con la minería. Ya han pasado casi dos semanas del discurso en el Congreso y hasta el momento la “nueva minería” brilla por su ausencia.

A continuación comentaremos algunos de los temas mencionados por el presidente que están relacionados con la minería:

- La primera mención que apareció en el mensaje tiene relación con las inversiones en proyectos mineros. El presidente anunció que se habían concretado las inversiones del proyecto Quellaveco (US\$3,000 millones) y la ampliación de

14 Publicado en CooperAccion Opina de agosto 2012.

Cerro Verde (US\$ 4,000 millones). También mencionó que “la cartera potencial de inversión minera asciende a alrededor de US\$ 30 mil millones en los próximos 5 años”. Sobre este tema llama la atención la diferencia entre las cifras que ha informado el presidente y las que maneja el propio Ministerio de Energía y Minas para el mismo período. Por otro lado, la realidad de los últimos años muestra que gran parte de la cartera de inversión minera enfrenta serias resistencias y que el país debería planificar esa inversión tomando en cuenta aspectos económicos, ambientales y sociales.

- Luego se mencionó que por el aporte pactado con las empresas mineras se ha recaudado en lo que va del año S/. 1,246 millones y que se estima que al término del primer año de vigencia se alcanzaría una cifra aproximada de S/. 3,000 millones. Cabe señalar que el término del primer año de vigencia es a finales del mes de agosto. ¿Se podrá alcanzar la meta? Todo indica que no y que es necesario una mayor información y transparencia. No hay que olvidar que en la medida que el Perú forma parte de la Iniciativa de Transparencia Financiera de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), se debería transparentar toda la información del aporte que se viene recibiendo de las empresas mineras.
- Otro tema abordado en el discurso fue el de la minería en pequeña escala e informal. El presidente anunció dos líneas de acción: el proceso de formalización de los mineros, con la evidencia que 20 mil mineros ya están registrados como contribuyentes (RUC) y la lucha frontal contra la minería ilegal por sus impactos destructivos. Al respecto hay que señalar que el proceso de formalización es bastante más complejo que la entrega de un RUC a los mineros y que es imprescindible contar con un censo oficial que nos permita tener una aproximación real a la cifra global de mineros informales en todo el país. Sobre la lucha contra la minería ilegal debemos recordar que ha habido marchas y contramarchas en el proceso y se necesita precisar la estrategia global y las iniciativas que se vienen dando de manera específica en algunas regiones.
- Lo que quizás llamó más la atención en el mensaje fue lo referente al trabajo de la Comisión Multisectorial que estaba encargada de elaborar un conjunto de propuestas de reformas normativas orientadas a construir “una nueva relación con las industrias extractivas”. Al respecto, se esperaban anuncios concretos y lo único que se dijo fue que efectivamente la comisión ya había concluido su trabajo. Sin embargo, las propuestas de reformas brillaron por su ausencia. ¿Por qué no se presentó absolutamente nada al respecto? Todo indica que las dudas y la falta de voluntad política para producir cambios sustantivos persisten pese

a que se sigue anunciando un conjunto de propuestas en los próximos días que habrá que evaluar con detenimiento cuando finalmente sean públicas.

- ¿Otros temas del mensaje que tienen relación con la agenda minera? Podemos citar la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad que remplace a la Oficina de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros. El flamante jefe de la nueva oficina, el señor Vladimir Huaroc, ha anunciado que la nueva estrategia será preventiva. Sin embargo, hará falta mayores esfuerzos para un abordaje distinto de los conflictos sociales, sobre todo los vinculados a la minería que expresan un claro agotamiento de las políticas que están a la base de la expansión de esta actividad en las dos últimas décadas.

Queda claro que el mensaje del presidente Humala no abordó los temas de fondo que han estado a la base de los principales momentos de crisis política en el primer año de su mandato. Lo que se necesita es una real voluntad política para sacar adelante un conjunto de reformas sustantivas. Y precisamente voluntad política es lo que le ha faltado al gobierno en este primer año. Un nuevo año perdido sería fatal para la gobernabilidad democrática del país.

EL NUEVO ESCENARIO EN CAJAMARCA Y EN EL PAÍS¹⁵

Está claro que el caso Conga ha entrado a una nueva etapa, en la que se esperan decisiones importantes de los principales actores involucrados en el conflicto. Algunos hasta se animan a decir que estamos en un escenario post Conga.

Lo cierto es que al margen de las precisiones que se puedan hacer y las denominaciones que se utilicen para definir la nueva situación, Conga y Cajamarca están en una etapa distinta y los principales actores, que han dedicado parte importante de su tiempo y energía a este caso, están obligados a ajustar sus estrategias.

Esto es válido para el gobierno, su tercer gabinete y por supuesto también para su nueva oficina de conflictos reformada. También lo es para las empresas mineras, no sólo Yanacocha. Y por supuesto para las organizaciones sociales que, sin duda alguna, han desplegado un enorme esfuerzo de resistencia que no puede ponerse en riesgo con desgastes innecesarios que terminarían provocando una mayor fragmentación de la que ya existe en el propio seno de los actores sociales de Cajamarca. No debemos olvidar que en la gran mayoría de conflictos emblemáticos producidos en el país en los últimos años, las organizaciones sociales y sus principales referentes no han salido precisamente fortalecidos después de desplegar luchas importantes como las de Conga.

Curiosamente, uno de los últimos golpes contundentes que recibió el proyecto Conga, no vino del presidente regional o algún otro dirigente cajamarquino: la encuesta de IPSOS APOYO, publicada el miércoles 22 de agosto por el diario El Comercio, fue quizás el puntillazo final, para los que pensaban que el proyecto podía retomarse en un plazo breve.

¹⁵ Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2012.

La encuesta también le debe haber caído muy mal a los que sostenían que las mayorías silenciosas de la región Cajamarca respaldaban el proyecto y que apenas una minoría bullangera era la que se movilizaba y organizaba los paros contra el proyecto minero Conga. La realidad es muy distinta: según la encuesta realizada en todo Cajamarca, el 78% de la población de Cajamarca está en contra de Conga y apenas un 15% a favor. De ese 78%, el 36% está “en contra pero podría cambiar de opinión” y nada menos que un 42% está “en contra y nada los hará cambiar de opinión”. En las áreas rurales el NO sube al 83%.

La encuesta muestra la percepción que existe en Cajamarca en relación a Conga y la minería. Una percepción de este tipo no se puede explicar, como algunos pretenden, por las supuestas campañas de desinformación que se han hecho en contra de Conga y la minería. Hay temas de fondo que hasta el momento no son abordados en serio: desconfianza hacia las empresas mineras, sobre todo Yanacocha y también frente a las autoridades del Estado que no controlan ni fiscalizan y que más bien han dejado que las propias empresas se auto regulen. También está en cuestionamiento la institucionalidad y los instrumentos de gestión ambiental, como son por ejemplo los famosos Estudios de Impacto Ambiental, que deberían renovarse, complementarse con otras herramientas y dejar de ser competencia del Ministerio de Energía y Minas.

Superar esta situación no va a ser tarea sencilla. No se trata, como algunos dicen, de esperar un tiempo para que se pasen las calenturas en Cajamarca. El país necesita reformas sustantivas de las políticas que tienen que ver con la actividad minera, la gestión ambiental, el ordenamiento del territorio y los mecanismos de participación ciudadana.

Ha habido un primer anuncio; la creación del Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), que por el momento genera más dudas que certezas y que deberá ser evaluado en el Congreso de la República. Las otras reformas, de lo que el presidente de la República definió como UNA NUEVA MINERÍA, se siguen haciendo esperar pese a que el plazo ya se venció hace bastante tiempo.

Finalmente, otro de los temas de fondo en la nueva etapa del caso Conga, tiene como eje central el análisis de Cajamarca. Ahora los cajamarquinos, sus autoridades y organizaciones sociales, tienen una extraordinaria oportunidad para comenzar a definir una propuesta de desarrollo para su región donde predominen los equilibrios ambientales, sociales, económicos y culturales; que no excluye a la minería, pero que sí la ordene, la regule, la fiscalice. A ese debate también hay que contribuir los que hemos estado comprometidos con este caso.

¿SON LAS POLÍTICAS PARA LA “NUEVA MINERÍA”?¹⁶

El pasado 10 de octubre el ministro del Ambiente, Pulgar Vidal, ha anunciado que la Comisión Multisectorial, creada el 4 de julio, ha terminado su trabajo y que finalmente se ha definido “33 propuestas normativas que van a marcar la agenda ambiental del país en los próximos años”. Entre las propuestas se ha anunciado que se fortalecerá la fiscalización ambiental; la creación de una procuraduría especializada en asuntos ambientales; un protocolo de intervención anticipada y preventiva para evitar situaciones de conflicto y ciertas contingencias; una ley de residuos sólidos y aire limpio. También se ha hablado de la concertación de una política de ordenamiento territorial en el marco del Acuerdo Nacional.

No está de más recordar que en medio del conflicto de Conga el presidente Ollanta Humala anunció la conformación de una comisión multisectorial que en 30 días debió entregar un conjunto de propuestas de reformas orientadas a construir una nueva relación con la minería. Más aún, el pasado 28 de julio, en el mensaje a la Nación, el presidente anunció que la comisión multisectorial ya había concluido su trabajo.

Sin embargo, parece que la mencionada comisión no había terminado realmente y han necesitado en total 90 días para concluir el trabajo. Antes de este anuncio se había presentado únicamente la propuesta de ley del Ejecutivo que crea el Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), que deberá ser evaluada por el Congreso de la República y que desde su anuncio ha generado varias dudas.

La primera impresión que dan las 33 políticas anunciadas, es que son bastante generales, casi como grandes objetivos que carecen todavía de instrumentos preci-

¹⁶ Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2012.

sos. Además, en medio de la generalidad del anuncio quedan todavía varios temas pendientes. Por ejemplo, no se sabe qué va a pasar con las políticas de concesiones mineras y de lotes de hidrocarburos; con el tema de los impactos acumulativos de carácter ambiental o social y los instrumentos que se necesitan para medirlos; con los mecanismos de consulta y participación ciudadana; con la planificación de las inversiones; con las competencias regionales en estos temas, entre varios otros aspectos, que tienen que ver con la propuesta de “Nueva Minería” que se anunció.

Hará falta mucha iniciativa y sobre todo voluntad política para llevar adelante los cambios que el país necesita en los temas señalados y en algunos otros que aparecen en la agenda de debate público. Lo que queda claro es que no se puede seguir perdiendo un tiempo valioso, quizás bajo la premisa que la oleada de conflictos ha bajado en intensidad de manera momentánea. Varios de los casos emblemáticos que polarizaron al país en los primeros meses del año, están esperando precisamente que se concreten las reformas que el país necesita.

Esperamos revisar con detenimiento el informe de la comisión multisectorial para que todos los que estamos interesados en el avance de las políticas públicas en materia ambiental y social, podamos aportar en lo que se había denominado como “nueva minería” y que hasta ahora no termina de definirse bien.

EL TEMA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA¹⁷

La realización del Tribunal Latinoamericano del Agua en Buenos Aires, la semana pasada, ha puesto en evidencia el lugar preponderante que ocupa este tema en el debate regional y global. En un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se alerta que 700 millones de personas de 43 países viven por debajo del umbral de estrés de agua en el mundo, y lo peor es que la tendencia es de un mayor agravamiento.

Como lo señala en un artículo Jennifer Franco, investigadora del Asia Committee for International Development Programs, existe un claro proceso de acaparamiento del agua a nivel global que está convirtiendo aceleradamente un bien común en un bien privado. El acaparamiento del agua se produce, entre otros factores, por la expansión de los grandes monocultivos privados para la producción industrial de alimentos y combustibles, el comercio de agua virtual, por ejemplo a través de cultivos como los espárragos, la construcción de represas fluviales para generar energía hidroeléctrica para mega proyectos, etc. Así tenemos, que bienes públicos, como pueden ser un sistema de lagunas alto andinas, intentan ser reemplazados por reservorios privados, como se pretende hacer en el caso del proyecto minero Conga en el Perú.

Todos estos temas han sido evaluados en el Tribunal Latinoamericano del Agua, a través de casos emblemáticos, como la afectación de los mantos acuíferos en González Catán, Matanza, Buenos Aires; la posible afectación y merma del caudal hídrico en México; los daños ambientales causados por el proyecto minero Pascua Lama en valles de la frontera chileno-argentina y la afectación de poblaciones por el ya mencionado proyecto minero Conga en Perú.

17 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2012.

El Jurado ha estado compuesto por un grupo de notables internacionales conocedores de la problemática. Cabe señalar que el Tribunal Latinoamericano del Agua es una instancia de justicia ético-ambiental que procura contribuir a la solución de controversias hídricas y a la protección de los cuerpos de agua. Desde el año 2000, este Tribunal ha realizado cinco Audiencias Latinoamericanas (en Costa Rica, México, Guatemala) y una Audiencia internacional en Estambul, así como múltiples foros y talleres. Esta es la primera Audiencia Pública que el Tribunal realiza en el Cono Sur.

América del Sur, entre otros bienes naturales, cuenta con una de las más importantes reservas mundiales de agua dulce del planeta. La protección de este importante recurso y la gestión responsable del mismo, es una tarea central para cualquier estrategia de desarrollo sostenible. Por ello es clave quebrar la creciente presión que busca privar el control del agua en la región y revertir la tendencia de acaparamiento que es cada vez más visible en varios países, incluido por supuesto el Perú.

INTENTANDO HACER UN BALANCE¹⁸

El último mes del año siempre es propicio para intentar hacer un balance, más aún cuando en relación a la agenda minera ha sido un período de mucha intensidad.

El 2012 ha sido particular, no sólo por haber sido quizás el año de mayor conflictividad social de los últimos tiempos, sino porque en realidad comenzó bajo la influencia de un caso como el de Conga que ya había escalado en el segundo semestre de 2011.

El peritaje sobre el proyecto Conga, la marcha nacional por el agua, las movilizaciones en Cajamarca, fueron algunos de los hechos que marcaron el primer semestre del 2012. Al conflicto de Cajamarca se le sumó, a fines de mayo, el estallido social en Espinar, Madre de Dios y luego Cañaris, entre otros casos, que marcaron la agenda del año.

Además, los conflictos en el 2012 continuaron aumentando en intensidad y no sólo en número. La intensidad se pudo medir por la manera como polarizaron el país e influyeron en la agenda pública: casos como el de Conga o Espinar provocaron crisis políticas que se trajeron abajo gabinetes de ministros y precipitaron la ruptura de un sector de la bancada oficialista del Congreso.

Terminando el primer semestre, el presidente peruano anunció que se iba a elaborar una propuesta para definir “una nueva relación con la actividad minera”: el 4 de julio se instaló una comisión multisectorial que en un plazo de 30 días debía presentar la propuesta. El plazo se venció y no había propuesta; recién se conoció en el mes de octubre.

El segundo semestre del año ha tenido características distintas. Los estallidos sociales disminuyeron, lo que no quiere decir que los temas que están a la base de los

18 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2012.

conflictos hayan desaparecido. Los conflictos siguen latentes y en cualquier momento se pueden producir nuevos estallidos.

Las reformas anunciadas no sólo se han hecho esperar, sino que todavía aparecen como esfuerzos parciales que no abordan la agenda integral que sigue estando pendiente. Es el caso de la ley que crea el nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental para la Inversiones Sostenibles (SENACE), aprobada el pasado 22 de noviembre en el Congreso de la República y que todavía deja algunos vacíos que se espera puedan ser corregidos.

El año termina con lo que seguramente será el inicio de una suerte de debate entre dos oficinas del Estado peruano sobre el tema de los conflictos sociales. La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), acaba de estrenarse presentando su primer informe de conflictos sociales. De esta manera esta oficina entra a competir con el trabajo que viene realizando desde hace varios años la Defensoría del Pueblo.

Para la oficina de la PCM, en la actualidad existen 66 conflictos en todo el territorio nacional, de los cuales 31 están vinculados a actividades mineras (formales e informales). Cabe señalar que la diferencia es notoria en el número de conflictos identificados, ya que para la Defensoría, en su último informe, existen 230 conflictos a nivel nacional.

¿Cuál es la explicación? La metodología. Mientras que la Defensoría del Pueblo habla de conflictos latentes y activos, la oficina de la PCM no contabiliza los conflictos cuando estos entran a una fase de diálogo. Tras la metodología también se puede identificar marcos conceptuales distintos sobre la manera cómo se define un conflicto.

Al margen de los números y las diferentes metodologías, lo cierto es que no se puede negar la tendencia creciente de los conflictos. No se trata de subestimar o sobredimensionar cifras, sino de entender las bases objetivas que explican los conflictos y buscar transformarlas, canalizándolos por vías institucionales y de diálogo democrático. De ese esfuerzo dependerá que el próximo año se comience a percibir cambios sustantivos en la estrategia de abordaje de los conflictos.

2013

AGILIZANDO LAS INVERSIONES
SIN FILTROS AMBIENTALES Y SOCIALES

EL INICIO DEL AÑO, LOS CONFLICTOS Y EL ANUNCIO DE LOS FRENTE POLICIALES EN ZONAS MINERAS¹

La evolución de los conflictos sociales vinculados a la actividad minera en el segundo semestre del año pasado provocó aparentemente una suerte de sensación de triunfalismo en las esferas gubernamentales. Para algunos funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la relativa calma en los últimos meses del año pasado, era el resultado casi inmediato y hasta mágico de una supuesta nueva estrategia en el abordaje de los conflictos.

El informe de conflictos de la PCM confirmaba la tendencia de descenso con un particular manejo de cifras. Para la oficina de la PCM, a finales del año pasado existían 66 conflictos en todo el territorio nacional, de los cuales 31 estaban vinculados a actividades mineras (formales e informales). La diferencia era notoria con las cifras que maneja la Defensoría que en su último informe daba cuenta de 230 conflictos a nivel nacional.

Al margen de los números, lo cierto es que no se puede negar que el 2012 ha sido uno de los años de mayor conflictividad social en los últimos años y que para los que pensaban que los conflictos vinculados a la minería seguirían a la baja en los primeros meses del nuevo año, Cañaris en Lambayeque y el proyecto Pucamarca en Tacna, lo ha devuelto a la realidad.

Parte del problema es que las explicaciones siguen siendo las mismas. Para algunos altos funcionarios del gobierno y algunos medios de comunicación los conflictos se explican casi exclusivamente por la supuesta presencia de ex integrantes de grupos terroristas, otros intereses políticos subalternos, la presencia de dirigentes de otras zonas; en suma todo lo que configura el famoso y evidente complot anti minero.

1 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2013.

Rosa Huamán, dirigente de asuntos femeninos de la comunidad de San Juan de Cañarís ha respondido de manera contundente: “acá no estamos dirigidos por terroristas ni por dirigentes de otras regiones. Todos somos integrantes de la comunidad y queremos defender nuestras tierras, nuestras costumbres, nuestros bosques de neblina y el agua”. Cabe preguntarse si el anuncio de crear frentes policiales es el nuevo enfoque para el abordaje de los conflictos en las zonas mineras. ¿Esa es la nueva relación con la minería de la que hablaba el presidente Humala?

Hace poco, Marcos Sifuentes anotaba en un artículo (La República 23 de enero de 2013) que “la única forma de entender lo que está pasando es con información dura, es decir que vaya más allá de lo que parece evidente”. La frase se puede aplicar para el caso minero: necesitamos información dura para observar tendencias, procesos en curso, evolución de los conflictos e identificar la agenda legítima que está detrás de las demandas y que debe ser atendida.

Como lo señala un reciente informe sobre la protesta social en América Latina, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *las movilizaciones sociales en América Latina han sido y son portadoras de democracia*. Hay que mirar los conflictos desde esa perspectiva.

Se necesitan precisamente estrategias para abordar de otra manera los conflictos para que el país avance y no retroceda en sus prácticas democráticas.

CAÑARIS: ¿EL PRIMER CONFLICTO DEL AÑO?²

Se ha anunciado, para el próximo 20 de enero, el inicio de un paro indefinido en la localidad de Cañaris, lo que representaría formalmente el estallido del primer conflicto minero del año. El distrito de Cañaris se ubica en la provincia de Ferreñafe, en la región Lambayeque.

El presidente de la Comunidad Campesina de Cañaris, Santos Cristóbal Barrios, anunció que cerca de 4 mil comuneros habían tomado la decisión de reiniciar las protestas en contra del proyecto Cañariaco de la empresa canadiense Candente Copper.

¿Cuáles son algunas de las características principales del proyecto y de la zona?

El proyecto minero Cañariaco, con una inversión proyectada de aproximadamente mil quinientos millones de dólares, pretende desarrollar actividades extractivas en tres yacimientos: Cañariaco Norte, Cañariaco Sur y Quebrada Verde.

Cañariaco se proyecta como un yacimiento de cobre a “gran escala” que contiene 752.4 millones de toneladas, con una ley de concentrado puro de 0.45% de cobre, 0.07 g/t de oro y 1.9 g/t de plata (0.52% Cu). Todo esto equivale a 7,533 mil millones libras de cobre, 1.7 millones de onzas de oro y 45.2 millones de onzas de plata. Además, el depósito contiene 157.7 millones de toneladas de recursos inferidos que contienen 1,434 mil millones libras de cobre en el yacimiento que se denomina “Cañariaco Norte”.

La población, que se divide en 38 caseríos, percibe el proyecto como una amenaza al ecosistema en una zona donde no hay muchos antecedentes de actividad minera y

2 Publicado por CooperAccion Opina de enero 2013.

con fuerte vocación agrícola. La preocupación de la población se centra en la posible desaparición de los bosques de neblina, la contaminación de las cabeceras del río Cañaris y la afectación de alrededor de 33 mil hectáreas de agricultura. Además, se percibe el proyecto como el inicio de la minería a gran escala que seguiría expandiéndose en las otras concesionadas (ver mapa de concesiones mineras en el distrito).

El distrito de Cañaris presenta diferentes pisos ecológicos: en las zonas más bajas, con un clima más cálido, se desarrolla la producción de café, diversas frutas, caña de azúcar, mientras que en las zonas intermedias y altas (hasta 3,800 msnm) se cultiva maíz, habas, cebada, papa, trigo, quinua y pastizales.

La población de San Juan de Cañaris organizó una consulta ciudadana el pasado 30 de septiembre en la que el 95% de la comunidad expresó su rechazo al proyecto minero. Posteriormente, en el mes de noviembre, autoridades de la comunidad se han reunido en Lima con representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente, sin mayores resultados.

Los ánimos se volvieron a caldear en el mes de diciembre luego que la comunidad se enterara que la Autoridad Nacional del Agua le había otorgado el permiso correspondiente a la empresa minera para el uso del agua en beneficio de sus actividades.

Se espera que este conflicto sea adecuadamente atendido por las autoridades correspondientes y se pueda llegar a un acuerdo que responda a las preocupaciones centrales de la población de Cañaris.

“TODOS SON TERRORISTAS”³

Al principio los mensajes intentaban ser más matizados y elaborados: “en algunos movimientos de protesta contra la minería habría presencia de ex terroristas”, se decía. Poco a poco el mensaje se fue generalizando: “hay un complot en el país contra la minería encabezado por grupos terroristas”.

De la sospecha y la hipótesis, se ha pasado directo y sin escalas a la afirmación y lo que es más peligroso, a la generalización. Ahora se pretende pasar el mensaje-contrabando de “todos son terroristas”.

Un buen ejemplo de esto es la columna de opinión del director de Perú 21 (31 de enero 2013): “un común denominador en cualquier episodio de la campaña antiminera que los exmiembros del MRTA están liderando es la provocación en la búsqueda de uno o más muertos en cada caso”. “Por ello, es claro que ya no tiene sentido usar dinamita o anfo si cuentan con la capacidad destructiva del sr. Santos”. Sin duda, una afirmación que tiene bastante dinamita y que busca tener un alto poder destructivo.

El mensaje que se busca pasar está claro: todas las protestas contra la minería están lideradas por ex terroristas. Todos son terroristas. Lo que se intenta decir es que es lo mismo un ex terrorista que el Presidente de Cajamarca o el campesino de Cañaris o de cualquier otro lugar que levante su voz de protesta contra un proyecto minero.

La intención es clara. Poniéndole el sello de ex(?) terrorista a todo lo que se mueva, no sólo se busca deslegitimar cualquier protesta contra la minería sino también criminalizarla e imponer mano dura.

3 Publicado por CooperAccion Opina de enero 2013.

Para estos “analistas” no hay nada legítimo en las protestas de las poblaciones ni nada que atender. Consecuentemente con el mensaje de fondo, la columna del director de Perú 21 termina señalando: “Ojalá que el gobierno no se deje engañar nuevamente por reuniones sin ningún resultado”. Otro mensaje más: nada de diálogo. Y claro, si el diálogo no tiene razón de ser ¿cuál es el camino alternativo? Por supuesto, la mano dura y la represión.

No sabemos qué tanta llegada tendrán estos tremendos “analistas” de nuestra realidad en las esferas del gobierno. Sólo queda alertar: cuidado, qué sería del país si les hacen caso. ¿O acaso ya los están escuchando?

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, CONFLICTO Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES EN LA REGIÓN ANDINA⁴

El pasado 13 de febrero fue presentado en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) el libro **“Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina”**, editado por el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), el Grupo Propuesta Ciudadana y el IEP.

El evento contó con la presencia de **Anthony Bebbington**, responsable de la publicación y los comentarios de **Carolina Trivelli**, ministra de Desarrollo e Inclusión social, **Gerardo Damonte** de GRADE y **José De Echave**, investigador de CooperAcción.

La publicación presenta una serie de investigaciones escritas a partir de una reflexión colectiva de 15 destacados académicos basada en estudios de casos en los que se analiza las interacciones complejas entre Estados, empresas, ONG, campesinados y poblaciones indígenas.

¿Cuáles son algunos de los principales aportes de esta nueva publicación? El trabajo busca analizar cómo los conflictos en torno a la extracción de recursos naturales pueden llevar a un cambio institucional progresivo, y qué lecciones nos dejan las recientes experiencias ocurridas en los países andinos.

Otra interrogante fundamental que se aborda en el texto es si los conflictos están entrando en una espiral viciosa que genera entrampamiento o, por el contrario, será posible que puedan forzar cambios institucionales y políticos que incrementen la posibilidad de que las actividades extractivas puedan contribuir a formas más efectivas y equitativas de desarrollo.

La manera cómo se responda esta pregunta da para colocarse en posiciones optimistas o pesimistas sobre el futuro. Algunas reflexiones desde CooperAcción sobre estos temas.

4 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2013.

En primer lugar, se constata que el reto de una gestión diferente de las actividades extractivas sigue siendo una tarea pendiente en la región. En el primer capítulo del libro se menciona con razón que “los gobiernos no han sido capaces y no están siendo capaces de modificar la manera tradicional de gestionar el sector extractivo para convertir la riqueza en innovación”.

¿Los conflictos plantean cambios o escenarios de transición a una manera distinta de gestionar los sectores extractivos? En CooperAccion pensamos que sí, pero al mismo tiempo reconocemos que este debate se encuentra todavía en una fase muy inicial.

Además, hay grupos de interés vinculados a los sectores extractivos que no muestran ninguna voluntad de cambio y que históricamente han tenido el mismo comportamiento, como lo demuestra el capítulo elaborado por Thorp y Orihuela. Los antecedentes en el caso peruano, está claro, no muestran una vocación a producir cambios y, por ejemplo, producir una economía política con instituciones fuertes.

Al contrario las tendencias conservadoras predominan, antes y ahora. El discurso de las empresas a inicios de los 90 oponiéndose a la puesta en marcha de los Estudios de Impacto Ambiental es exactamente igual al actual frente a la reforma del nuevo sistema de certificación ambiental. Además, ahora la existencia de una serie de candados y compromisos establecidos por el Perú con los países de donde provienen los principales inversionistas, impiden reformas sustantivas si es que no existe real voluntad política para sacarlas adelante.

Por lo tanto, en el caso peruano, donde ha habido reformas institucionales, éstas tienden a ser débiles. En el capítulo de conclusiones, Anthony Bebbington señala que el Perú no tiene nada que se compare con la experiencia del Yasuni o el Mandato Minero en el Ecuador.

Y aquí es pertinente la pregunta que insistimos se le debe plantear sobre todo a las empresas: ¿es posible que la cartera de proyectos que tienen se pueda concretar básicamente con las mismas reglas de juego, con la misma institucionalidad y las herramientas actuales?

En CooperAccion creemos que no. Que incluso desde una mirada de los propios intereses de las empresas, las reformas deberían ser indispensables. Sin embargo son percibidas por ellas mismas como una amenaza.

El libro del profesor Bebbington es un excelente aporte que no solamente documenta la situación que se vive en varios países de la región en torno a las actividades extractivas, sino que contribuye al análisis y a la reflexión programática.

LOS MAPAS DE COOPERACCION⁵

A finales de la década del 90, una institución canadiense, nos ofreció la donación de un software desconocido para nosotros, denominado GIS por sus siglas en inglés. La traducción de las siglas al castellano era SIG que significa Sistema de Información Geográfica.

Nos contaron que varias de sus contrapartes habían rechazado la donación porque no conocían el novedoso software ni tampoco tenían idea de cómo utilizarlo. A finales de la década del 90 el software no tenía muchas aplicaciones prácticas para instituciones como las nuestras y sólo era utilizado por instituciones muy especializadas en el tema de la geografía y en el manejo de instrumentos e información georeferenciada.

Estuve a punto, como los otros colegas, de rechazar el ofrecimiento porque no teníamos las capacidades para utilizar y desarrollar el nuevo instrumento. En el equipo no había profesionales que pudiesen implementarlo ni tampoco teníamos muchos recursos. Sin embargo, no sé por qué motivos terminé aceptándolo.

Unos meses después logramos que otra institución canadiense nos apoyase con un cooperante especializado en estos temas para implementar el software. Y así comenzó la historia de la implementación y el desarrollo del nuevo instrumento en CooperAccion. Primero se apoyó un proceso de Zonificación Económica y Ecológica en el distrito de Cotaruse en Apurímac. Luego comenzamos a producir algunos mapas de los territorios de las comunidades campesinas, interesadas sobre todo por establecer sus linderos.

Luego dimos un salto importante. Al constatar que las concesiones mineras habían crecido de manera exponencial en la década del 90, se nos ocurrió aplicar el famoso

5 Publicado por CooperAccion Opina de febrero 2013.

software para producir mapas y visualizar como las concesiones estaban ocupando de manera creciente los territorios de varias regiones.

La aparición y la difusión de los mapas de CooperAccion causaron revuelo. Para nosotros los mapas tenían como objetivo el ejercicio del derecho que tenemos todos los peruanos y peruanas a estar adecuadamente informados. Hasta antes de nuestros mapas sobre concesiones mineras, la única información que se publicaba sobre concesiones eran unos escuetos e indescifrables anuncios en el boletín oficial del diario El Peruano.

Hemos recibido acusaciones de todo calibre por nuestros famosos mapas: de hacer terrorismo geográfico; curiosamente también nos han acusado de desinformar (¿?); de generar alarma porque no significa que todas las concesiones se van a convertir en minas, etc. Por allí, hasta un excéntrico funcionario del Ministerio de Energía y Minas nos acusó por colorear de rojo las concesiones.

De muchas cosas nos han acusado y nos seguirán acusando, pero nadie podrá decir que la información consignada es falsa porque la fuente es oficial y es manejada con mucha rigurosidad. Además, las capas de información que manejamos en el SIG siguen siendo no solamente actualizadas sino también desarrolladas buscando que sea realmente útil.

Nuestra experiencia está siendo imitada por otras instituciones en el país y en el extranjero, lo cual vemos con satisfacción. Sin embargo, cada vez nos sorprende más el impacto y los diferentes usos y usuarios de nuestros mapas.

Dos ejemplos de usuarios recientes que se encuentran en polos opuestos: una movilización de pobladores de Cañaris llevó en una gran pancarta el mapa de las concesiones en ese distrito (ver foto). Y en el otro extremo el diario Perú 21, en su edición del 14 de febrero (día de la amistad), cita un mapa elaborado por CooperAccion. ¿Qué dice? “Es más, en un mapa de la ONG CooperAccion, el nombre de Elber Díaz Bravo, esposo de María Acuña Peralta –hermana de Humberto y Virgilio Acuña– aparece en la relación de las 18 compañías mineras titulares junto a Candente Copper (empresa cuestionada por los Cañaris) y a Newmont Perú (propietaria de la minera Yanacocha”.

Para hablar en lenguaje de ONG, todo un ejemplo de un excelente indicador de impacto. Agradecemos a todos los usuarios de nuestros mapas de todos los sectores. Al señor Fritz Du Bois, director de Perú 21 y a los pobladores de Cañaris. Todos tienen derecho a ser informados. Seguiremos trabajando para ello.

EL PBI MINERO: ¿CAMBIO DE TENDENCIA?⁶

La publicación de las cifras consolidadas del Producto Bruto Interno del año 2012 presenta un aspecto que vale la pena analizar en el caso del sector minero: luego de una caída consecutiva del PBI de la minería metálica desde el año 2009, el 2012 muestra por primera vez cifras en azul con un crecimiento del 2.12%, pese a haber sido un período de fuerte conflictividad social, con casos como el de Conga y Espinar en la agenda.

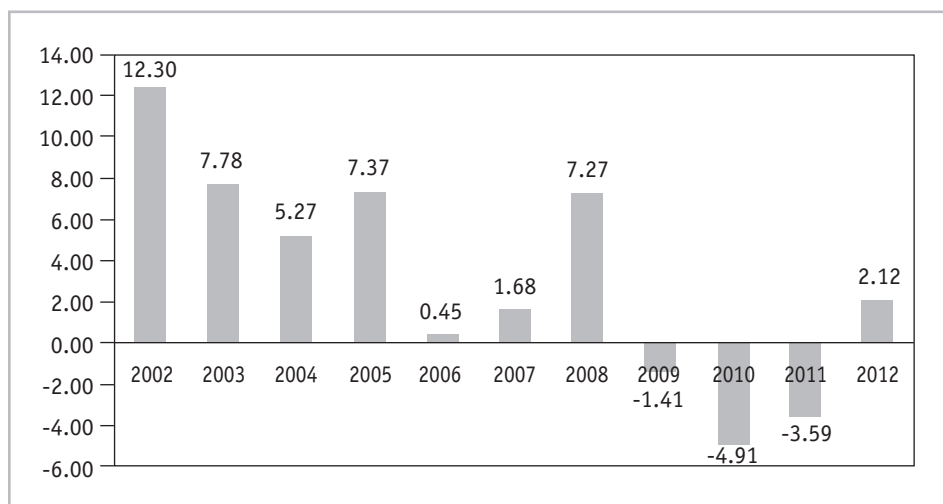
El 2009 fue el primer año de caída del PBI de la minería metálica, luego de casi 20 años de crecimiento ininterrumpido, que se volvió a repetir en los dos años subsiguientes (ver gráfico). Ahora, cabe preguntar qué significa este crecimiento del sub sector de la minería metálica el 2012: ¿estamos frente a un cambio de tendencia? ¿Se puede esperar una recuperación sostenida de la producción minera para los próximos años a tasas más importantes? A continuación intentaremos plantear algunos elementos para el análisis.

En los últimos 20 años, la expansión productiva de la minería ha tenido diferentes características y momentos que no está de más recordar. A partir de 1993, con la entrada en producción de Minera Yanacocha, se inicia un período de expansión productiva que se complementó con otros proyectos de menor envergadura, que tuvo en el oro al metal estrella del período. No hay que olvidar que hasta antes de la entrada de Yanacocha, la producción de oro en el Perú provenía principalmente de los lavaderos de la minería aluvial y de la pequeña minería.

Luego, en los primeros años del siglo XXI, se inicia lo que se ha conocido como el *efecto Antamina*, con la entrada en producción del mega proyecto en Ancash, que

6 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2013.

**PBI Minería metálica Var. %
2002-2012**



Fuente: INEI

duró algunos años y que llevó a tasas de expansión de hasta dos dígitos el año 2002. Pasado el efecto Antamina, los ritmos de crecimiento comenzaron a declinar hasta convertir en negativo el PBI de la minería metálica el año 2009.

¿Qué ha pasado el último año? Si se analiza con detalle el comportamiento productivo de nuestros principales metales, podemos comprobar una tendencia decreciente del oro, que ha venido cayendo sostenidamente desde el año 2007 y por otro lado una franca expansión del cobre que ha liderado la recuperación productiva el año pasado con una tasa de 9.7% y que lo consolida como el principal metal de exportación.

¿Qué va a pasar en los próximos años? Todo indica que la evolución del PBI minero metálico seguirá siendo positiva en los próximos años y que estamos frente a un período de recuperación que se sustentará sobre todo en la producción de cobre. El presente año, con una producción anualizada del proyecto de Antapaccay⁷, de aproximadamente 160 mil TMF por día, y en los próximos años con la entrada en producción del proyecto Las Bambas (Apuímac) y Toromocho (Junín), todo indica que la evolución del PBI minero seguirá siendo positiva.

⁷ El proyecto Antapaccay de la minera Xstrata comenzó su etapa productiva en el último trimestre de 2012.

Queda por ver qué pasará con el desempeño del oro, en un escenario complejo por la influencia de variables diversas: comportamiento de las propias inversiones, tendencias globales, temas sociales y ambientales, etc. Sin embargo, no se debe perder de vista que se está entrando a un nuevo momento de expansión productiva de la minería metálica que presentará características propias que habrá que ir analizándolas, vinculando el análisis con las variables sociales, ambientales y el propio debate que se viene dando en torno a las políticas públicas relacionadas con la actividad minera.

¿POR QUÉ LA DEMORA EN PUBLICAR BASE DE DATOS DE PUEBLOS INDÍGENAS?⁸

El pasado miércoles 13 de marzo de 2013, el diario El Comercio publicó una entrevista al Viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra en la que se refirió a la tan esperada Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas – insumo necesario para la implementación de los procesos de Consulta Previa a nivel nacional– y a la demora en su publicación.

En la entrevista, el funcionario responsabiliza a las organizaciones, Instituto de Defensa Legal – IDL y a la Asociación por la Vida y la Dignidad Humana – APORVIDHA, por la demora en la publicación de la Base de Datos. Según el Viceministro, la demora obedecería a la demanda de acción popular presentada por dichas organizaciones –IDL y APORVIDAH–, contra la Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, mediante la cual se aprobó la Directiva N° 03-2012/MC que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios.

Desde CooperAcción y como parte del Grupo de Trabajo de pueblos indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, consideramos que dicha afirmación podría verse como un nuevo intento del Viceministerio de Interculturalidad de dilatar la publicación de la Base de datos y deslindar su responsabilidad directa.

Así, es preciso recordar que ya ha transcurrido más de un año y cuatro meses desde que la Ley de Consulta Previa Ley N° 29785 dispuso la obligación del Viceministerio de Interculturalidad de elaborar y publicar dicha Base, ello como insumo necesario para la implementación de los procesos de Consulta Previa a nivel nacional. No obstante, dicha entidad viene dilatando sin justificación aparente, su publicación, habiendo llegado incluso a contradecir sus propios comunicados oficiales, que anunciaron la publicación de la Base en varias ocasiones.

⁸ Publicado por CooperAccion Opina en marzo 2013.

¿Puede una demanda de acción popular, en su curso normal ante las autoridades judiciales competentes, retrasar la publicación de un documento oficial por parte del Ejecutivo, documento que por cierto – de acuerdo al propio funcionario– ya está listo? La respuesta es evidente: no existe ningún inconveniente jurídico para que el Viceministerio cumpla la obligación que la ley le atribuye y haga pública la Base de Datos. La referencia del Viceministro a la demanda de acción popular se configura como una manera de justificar la demora en entregar la referida Base, con el consecuente y grave retraso en el inicio de los procesos de consulta a nivel nacional.

Ante esta demora, han sido varias las organizaciones que han exigido al Viceministerio que publique la Base de Datos. Entre ellas cabe resaltar el enérgico pedido de la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Cultura, primero con ocasión del conflicto en Cañar, recordándole al Ministerio de Energía y Minas que en dicha localidad había pueblos indígenas, ante el silencio del Ministerio de Cultura; y luego, con la recomendación específica del Defensor del Pueblo dirigida al Presidente de la Presidencia del Consejo de Ministros, instando a que el poder ejecutivo publique la Base de Datos de pueblos indígenas e inicie los procesos de consulta de proyectos mineros (ver: Comunicado Defensoría del Pueblo).

Como bien señala Juan Carlos Ruiz del IDL, “han pasado 18 años desde que entró en vigencia el Convenio 169 de la OIT en febrero del año 1995 y hasta la fecha, ninguna concesión minera y ninguna adjudicación de ningún lote petrolero ha sido consultada con los pueblos indígenas en nuestro país. Ese es el problema de fondo que no se quiere reconocer.”

LAS EMPRESAS MINERAS GLOBALES Y SUS PRESIDENTES⁹

Llama la atención el anuncio de las “renuncias” de los presidentes de dos de los grupos mineros más importantes a nivel mundial. En efecto, en los últimos meses se ha sabido que los presidentes ejecutivos de Anglo American y Río Tinto, Cynthia Carrol y Tom Albanese, se han visto forzados a presentar sus respectivas renuncias tras acumular millonarias pérdidas para sus respectivas empresas. Como se sabe, ambas empresas tienen inversiones importantes en el Perú, en las regiones Cajamarca y Moquegua.

Al parecer la lista de presidentes “renunciantes” de empresas mineras de talla mundial podría seguir aumentando. Se habla de una próxima salida del presidente de Xstrata y de BHP Billiton.

¿Los motivos? Si bien no se puede hablar de una situación de crisis en el sector minero que esté afectando a las empresas, al parecer los inversionistas sí tienen motivos para estar preocupados por la caída de las acciones de sus empresas. Lo cierto es que la política de adquisiciones y fusiones multimillonarias a la que nos ha tenido acostumbrados la industria minera en la última década, no sólo no ha dado todos los resultados esperados, por lo menos en el corto plazo, sino que ha estado en parte a la base de importantes pérdidas que han registrado, por ejemplo, las empresas mencionadas.

A ello se le suma la volatilidad y una tendencia a la baja en las cotizaciones de algunos metales, situación que se diferencia de los años precedentes, como consecuencia de la crisis financiera y monetaria europea y el menor dinamismo de la economía china.

⁹ Publicado en CooperAccion Opina de marzo 2013.

Esta situación viene provocando, por ejemplo, una actitud más conservadora en los mercados financieros que trabajan con los consorcios mineros de talla mundial pero que son muy sensibles a cualquier indicador de alerta que presenten. De hecho, las cifras consolidadas del año 2012, muestran que los presupuestos de inversiones en exploración minera no han estado tan dinámicos como en los años 2010 y 2011.

¿Qué pasará este año? Todo indica que veremos a un sector minero más cauteloso que en los años precedentes y por supuesto, los cambios en las cabezas de las grandes empresas también provocarán reacomodos de sus estrategias en países como el Perú. Por lo tanto, habrá que seguir con atención las decisiones globales que tomen las empresas mineras y los posibles impactos en el país.

PROYECTO MINERO TÍA MARÍA, NUEVAMENTE EN AGENDA¹⁰

La empresa Southern Perú acaba de anunciar que en el próximo mes de abril presentará un nuevo estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto Tía María, que pretende llevar a cabo en la provincia de Islay, Arequipa.

Como se sabe, el proyecto provocó un serio conflicto en esa provincia arequipeña y el rechazo de la población del valle del Tambo, que se dedica principalmente a la agricultura. Islay es uno de los principales valles agrícolas de la región Arequipa.

Además, no hay que olvidar que el EIA de Tía María fue analizado por un organismo de las Naciones Unidas (UNOPS) y recibió una larga lista de observaciones y cuestionamientos técnicos que terminaron por deslegitimarlo.

Se sabe que el nuevo EIA de Tía María estaría proponiendo, entre otras cosas, la construcción de una planta desalinizadora para utilizar el agua de mar, posibilidad que había sido rechazada por la empresa minera antes del estallido del conflicto. En la anterior propuesta, Southern pretendía utilizar las aguas del río Tambo.

Habrà que ver las reacciones de la población frente a estos anuncios ya que a estas alturas, está claro que el tema no es solamente técnico, también hay aspectos sociales que deberán ser considerados.

El caso Tía María es un excelente ejemplo de cómo un conjunto de malas decisiones de una empresa minera, termina provocando un conflicto de envergadura y los justificados cuestionamientos de toda una población. ¿Por qué no pensaron en la alternativa de la desalinización antes? Habrà que seguir con atención este caso y ver cómo evolucionan los acontecimientos.

¹⁰ Publicado en CooperAccion Opina de marzo 2013.

XSTRATA, GLENCORE Y LOS CHINOS¹¹

En las últimas semanas, las principales agencias de noticias especializadas en temas de economía e inversiones, anunciaban la posible venta de algunos de los principales emprendimientos que tiene Xstrata en el Perú: el proyecto minero de Las Bambas en Apurímac y quizás también las operaciones que tiene la empresa suiza en la provincia de Espinar en el Cusco.

¿Qué es lo que viene ocurriendo? Como se sabe, en los últimos meses las negociaciones para una fusión entre Xstrata y Glencore se habían acelerado, buscando concretar lo que sería la operación más grande de la historia de la minería mundial. Aparte de los multimillonarios fondos comprometidos en la operación (algo más de 35 mil millones de dólares), las dos empresas comprometidas han tenido que conseguir el visto bueno de los ministerios de comercio y las oficinas de control de la competencia de los siguientes países o grupos de países: Sudáfrica, Australia, la Unión Europea, y China que ha sido la última y la más complicada autorización conseguida.

En las esferas del comercio mundial se sabe que negociar con China no es nada fácil y este caso no ha sido diferente. Aparentemente, para lograr el visto bueno de las autoridades chinas, Glencore y Xstrata han tenido que aceptar algunas condiciones, como que el nuevo gigante minero abastezca hasta el año 2020 al gigante asiático de cobre, zinc y plomo y también que vendan alguna de las minas que tienen en Sudamérica a una empresa china. América Latina es una región muy importante en el proceso de expansión de las empresas chinas y no hay que olvidar que en la actualidad es el segundo destino de las inversiones directas de ese país.

Si bien por el momento se habla sobre todo de la venta del proyecto de Las Bambas (Apurímac), no sería extraño que también se esté evaluando una posible transferen-

11 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2013.

cia de las operaciones de Xstrata en la provincia de Espinar (Cusco). Como se sabe, ambas operaciones se complementan y estarán conectadas vía un mineroducto de algo más de 200 kilómetros, que atravesará las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar. Es más, Xstrata adquirió la mina de Tintaya y los otros proyectos en Espinar, luego de ganar la licitación del proyecto Las Bambas.

Estos anuncios de posibles transferencias a operadores chinos agregan un nuevo factor de incertidumbre a un escenario de por sí complejo en ambas provincias. En Espinar se viene desarrollando un proceso de diálogo y negociación para definir un nuevo convenio marco que incluye temas de la agenda ambiental, social y económica vinculada con la actividad minera. En Cotabambas, los temas de reubicación forzada de poblaciones y las expectativas generadas por el mega proyecto de Las Bambas, configuran una situación de equilibrios sumamente precarios.

Por lo tanto, habrá que seguir con mucha atención un posible cambio de operador en los proyectos de Xstrata en el Perú. Si la llegada de Glencore ya causaba preocupación, una posible transferencia a una empresa china plantea un escenario aún más complejo.

ES UN COMPROMISO, ES UNA LEY, ES UN CONVENIO INTERNACIONAL¹²

A mediados de la década del 90, el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada de las poblaciones indígenas y tribales. El 23 de agosto de 2011, el Congreso peruano aprobó por unanimidad la Ley de Consulta Previa: la norma fue aprobada por 113 votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones.

Durante el debate y como pocas veces ha ocurrido en el país, hubo consenso absoluto entre todas las fuerzas políticas sobre la importancia y la necesidad de aprobar la ley. Además, luego de la aprobación y la promulgación de la ley por el presidente Humala en la localidad de Bagua, el Perú fue reconocido por las Naciones Unidas como un país líder en la protección de los derechos de los pueblos originarios.

Sin embargo, ya han pasado 20 meses desde la aprobación de la ley y casi 20 años desde la ratificación del convenio 169 y hasta ahora nada de nada. Peor aún, se comienza a identificar retrocesos preocupantes. La reciente renuncia del vice ministro de Interculturalidad, Iván Lanegra y su equipo, es uno de los tantos indicadores de la falta de voluntad política del Gobierno y de un proceso que peligrosamente se ha estancado desde hace un buen tiempo.

Las discrepancias siguen trascendiendo pese a que algunos funcionarios del gobierno intentan negarlas. En su última presentación televisiva, el presidente peruano señaló que “en la sierra, la mayor parte son comunidades agrarias producto de la reforma agraria”, marcando así distancia de la base de datos de pueblos indígenas que todavía no ha sido publicada y que incluiría a comunidades aymaras y quechuas de Apurímac, Ancash, Lambayeque, Huánuco, Ayacucho, Cusco y Puno, regiones donde se ubican

12 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2013.

los principales proyectos mineros. De esta manera, el presidente Humala respaldaba públicamente la posición del Ministerio de Energía y Minas.

Esta nueva interpretación de lo que se entiende como pueblo indígena contradice lo que señala el propio Convenio 169 y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es un despropósito borrar del mapa de las poblaciones que tienen derecho a la consulta previa a las más de seis mil comunidades campesinas reconocidas por el propio Estado peruano. Como lo ha señalado la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en el Perú existen pueblos indígenas no sólo en la Amazonía, también en zonas andinas y de la Costa.

Por lo tanto, más allá de la etiqueta jurídica que el Estado peruano les asigne, comunidades indígenas, luego campesinas y nativas, rondas, etc., éstas tienen el derecho vigente, fundamentalmente en base a la autoidentificación y a los criterios objetivos que establecen el propio convenio 169 y la ley, y que deben ser evaluados en cada caso: descendencia directa de las poblaciones originarias; estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan; instituciones sociales y costumbres propias; patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional (artículo 7).

El ministro del Ambiente ha señalado que no habrá marcha atrás en el tema de la consulta y por otro lado el ministro de Cultura ha declarado que ya no se publicará la base de datos de pueblos indígenas, pese a que ya ha sido elaborada y que se trabajará a pedido. Lo cierto es que se ha generado un gran desconcierto con los aplazamientos, las renunciaciones y las marchas y contramarchas.

Sería un tremendo error retroceder en un tema crucial para el país. La consulta previa es un instrumento que deberá ayudar a canalizar los conflictos por vías institucionales, pacíficas y democráticas, sin que esto quiera decir que sea el remedio milagroso que terminará con todos los conflictos. No es cierto lo que dice un ex presidente de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, que la ley de consulta es una “bomba de tiempo” y que paralizará todas las inversiones. Al contrario, los conflictos han aumentado en el país en la última década, entre otros aspectos, precisamente por la ausencia de mecanismos de consulta y de participación ciudadana.

Un país serio tiene que cumplir con los convenios internacionales que firma, con sus compromisos y sus leyes. Eso es bueno para todos, incluso para los inversionistas. Seguir retrasando la implementación de la ley de consulta o implementarla con bajos estándares, excluyendo por ejemplo a poblaciones que tienen pleno derecho, provocará un efecto negativo a la imagen del país y mayores conflictos.

LOS INDIGNADOS DE LAS LAGUNAS Y DE OTRAS LATITUDES¹³

Los editoriales de los principales periódicos a nivel mundial se preguntan por qué en países que atraviesan por uno de sus mejores momentos de crecimiento y estabilidad económica se producen las movilizaciones sociales más importantes de las últimas décadas.

En Turquía, la indignación y el rechazo al avance destructivo de proyectos inmobiliarios y grandes centros comerciales y la consiguiente defensa de parques y áreas protegidas, ha desatado una amplia movilización. En la plaza de Taksim, en Estambul, los manifestantes protestan en contra del gobierno turco por temas tan variados como la ecología, la corrupción y la impunidad de los que comparten el poder político y económico.

En Brasil, las protestas se iniciaron en las ciudades en las que se aumentó el precio de los pasajes. A los pocos días, ya se habían extendido a cien ciudades, pese a que las autoridades retrocedieron en la medida. Ya no sólo se cuestiona el alza de los pasajes, sino también los más de 26 mil millones de dólares que se piensan gastar en el próximo mundial de fútbol y en las olimpiadas, y la agenda se ha ampliado a temas de educación, corrupción y violencia.

Como ocurriera en Chile, en Brasil y Turquía, los jóvenes han tomado las calles y sus demandas se conectan con los movimientos de indignados de otros países. En este contexto cabe preguntar si algo similar podría ocurrir en nuestro país.

No es sencillo intentar una respuesta. Lo cierto es que cada país presenta características propias. En los últimos años, en el Perú se ha registrado movilizaciones

13 Publicado en CooperAccion Opina de junio 2013.

importantes que responden a agendas más específicas: desde el capítulo doloroso de Bagua, pasando a la movilización por la defensa del agua, los numerosos conflictos mineros y la marcha de los cuatro suyos que se trajo abajo a la dictadura fujimorista. Si bien es cierto que la conflictividad en los últimos años ha ido en ascenso y todo indica que la tendencia continuará, por el momento todas estas luchas no se expresan necesariamente en grandes movilizaciones nacionales.

Sin embargo, la terca lucha de las comunidades de Bambamarca y Celendín por defender sus lagunas o la de los pobladores de Cañaris, es una expresión a la peruana de las luchas de los indignados de todo el planeta. El crecimiento económico de los últimos años en nuestro país tampoco se expresa como algunos quisieran en paz social. ¿Qué pasará más adelante? Difícil de pronosticar.

Sin embargo, no hay que perder de vista el creciente malestar que se percibe en diversos sectores sociales del país y que está a la base de la próxima jornada de lucha del 4 de julio. Un gobierno que sigue cediendo a las presiones de los grandes grupos económicos, que anuncia nuevos paquetes para facilitar aún más las inversiones sin equilibrios sociales y ambientales, está generando las condiciones para que la indignación aumente en el país.

¿AGILIZANDO INVERSIONES SIN FILTROS AMBIENTALES Y SOCIALES?¹⁴

Parece que el gobierno nuevamente ha cedido a las presiones. El propio presidente peruano acaba de anunciar un primer paquete de reformas para impulsar las inversiones en el país, que coincide con los pedidos que provenían de los gremios empresariales y sus escribidores.

¿Cuáles son algunas de las principales medidas anunciadas y que sin duda generan inquietudes?

La primera es la creación de un equipo de ejecutivos o gestores que se encargarán de darle seguimiento a la implementación de los proyectos de inversión. Este equipo estará adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. La gran interrogante es cómo se conformará este equipo. ¿Estará integrado solamente por gestores próximos a la Confiep o al Instituto Peruano de Economía o será algo realmente balanceado? ¿Incluirán a representantes de la sociedad civil, sectores académicos, representantes de organizaciones sociales? ¿Serán tomados en cuenta especialistas en aspectos sociales y los impactos ambientales de los proyectos?

Una segunda medida apunta a que el acceso a terrenos para obras de infraestructura se agilice, gracias a una reciente ley que separa el acto de expropiación del pago de un justiprecio. De esta manera se busca acelerar un conjunto de proyectos de infraestructura, sin tomar en cuenta que este tema ha sido fuente de varios conflictos en varias regiones del país.

Otra medida tiene relación con el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, que aplica el silencio administrativo positivo a los pedidos de Certificación de Inexistencia de

14 Publicado por CooperAccion Opina de junio 2013.

Restos Arqueológicos (CIRA), para que los empresarios privados y el propio Estado certifiquen que no existen sitios arqueológicos en las zonas en donde se pretenden desarrollar proyectos de inversión. Cabe señalar que, como han señalado algunos expertos, esta norma vulnera las obligaciones internacionales contraídas por el Perú (UNESCO y otros protocolos internacionales) para la protección de nuestro patrimonio arqueológico.

Quizás una de las medidas del paquete que más preocupa tiene que ver con el decreto supremo 060-2013-PCM, publicado el pasado 25 de mayo, que busca agilizar la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) detallados y semidetallados. Desde ahora estos estudios deberán ser aprobados en menos de 100 días. No hay que ser muy perspicaz para darse cuenta que una decisión de este tipo aportará a relajar aún más el filtro ambiental que representa los EIA, en la medida que la institucionalidad ambiental que está en los ministerios no está preparada para realizar evaluaciones ambientales rigurosas en esos plazos y que el nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) recién comenzará a operar desde abril del próximo año.

Lo cierto es que este primer paquete despierta justificadas preocupaciones. No está mal que un gobierno busque desarrollar proyectos de inversión en beneficio del país; sin embargo, no tomar en cuenta lo que la propia realidad nos ha venido mostrando en los últimos años (la mayoría de conflictos tienen que ver con demandas sociales y ambientales), es una demostración que estamos frente a una gestión que ha perdido los necesarios equilibrios sociales y ambientales. ¿Cómo serán los próximos paquetes?

Cada vez son más evidentes los retrocesos, mensajes contradictorios y la debilidad que muestra el gobierno frente a las presiones de los principales grupos económicos. Pasó con el tema de Repsol y la posible compra de sus activos, luego con el entrampamiento de la consulta previa a los pueblos indígenas y ahora con este paquete de promoción de las inversiones. Con mucha razón, los que perdieron las elecciones deben sentir que al final ganaron.

¿CUÁNTO CRECERÁ LA MINERÍA ESTE AÑO?¹⁵

Se ha abierto un debate interesante sobre las proyecciones de crecimiento del sector minero para este año. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva (BCR) aparentemente no se ponen de acuerdo: mientras que el MEF (Marco Macroeconómico Multianual) proyecta un crecimiento para la minería metálica de 3.5%, el BCR es más conservador y anuncia apenas un 2%.

¿Quién se acercará a la cifra definitiva a fin de año? Las variaciones en las proyecciones se deben fundamentalmente al peso que se le da al contexto desfavorable de la economía mundial o en su defecto a los niveles de producción que se pueda alcanzar este año en algunos metales.

Al margen de posibles aciertos o errores, lo importante es identificar algunas tendencias que ya se han comenzado a dar en la producción minera del país. Un primer elemento a destacar es que si cualquiera de las dos proyecciones se concretan, este sería el segundo año consecutivo de cifras en azul para el PBI de la minería metálica, luego de varios años de caída: como se puede apreciar en el gráfico, el año pasado el PBI minero creció en 2.12%, luego de sucesivas caídas desde el año 2009 hasta el 2011. Cabe señalar que el quinquenio del gobierno aprista fue el peor de los últimos 20 años para la minería peruana.

El otro dato interesante es que la producción minera del país dependerá cada vez más del dinamismo de la evolución del cobre. El año pasado, en el último trimestre, entró en etapa de producción el proyecto de Antapaccay en Espinar, Cusco y para finales de este año se prevé la entrada en producción de la primera etapa del proyecto Toromocho, a un 25% de su capacidad, proyectándose alcanzar el 100% a mediados

15 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2013.

del 2014. Además, están los procesos de ampliación de Cerro Verde, Southern Perú y Antamina.

Por lo tanto, y pese a la caída de los niveles de producción del oro y las menores cotizaciones, todo indica que la evolución del PBI minero metálico seguirá siendo positiva no solamente este año, y que se ha entrado a un período de crecimiento que se sustentará sobre todo en la mayor producción de cobre, con la maduración adicional de proyectos como el de Las Bambas, Constancia, entre otros. Habrá que mirar con atención cómo este escenario se refleja en las futuras proyecciones del Producto Bruto Interno minero.

LOS DOS AÑOS DE HUMALA¹⁶

El 28 de julio se cumplen dos años del gobierno de Humala. Dos años que parecen más. Hace 24 meses se inició el gobierno de Gana Perú en medio de una gran expectativa: pese a que la propuesta de la gran transformación se convirtió en la hoja de ruta en la segunda vuelta, las expectativas de cambios y reformas sustantivas fueron muy altas.

En estos dos años, los giros han sido notorios: la caída del gabinete Lerner, en plena crisis de Conga, fue un primer momento de giro. Luego, en julio del año pasado, con la caída del gabinete Valdés, se dijo que se instalaba, con el primer ministro Jiménez, un equipo más dialogante y se anunció la creación de una Comisión Multisectorial que estaba encargada de elaborar un conjunto de propuestas de reformas normativas orientadas a construir “una nueva relación con las industrias extractivas”.

Ya ha pasado un año del anuncio, el trabajo de la mencionada Comisión Multisectorial concluyó en octubre del año pasado y hasta el momento no queda claro en qué consiste la “nueva relación con la minería”. La única reforma anunciada ha sido la creación del nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), que hasta el momento no tiene una jefatura y que recién comenzará a operar con todas sus funciones a finales del año 2014.

En cambio, en lo que sí se ha avanzado es en la tarea de destrabar las inversiones. A finales del mes de mayo, el propio presidente Humala anunció un conjunto de siete medidas para agilizar las grandes inversiones, sobre todo en el sector extractivo, que ha generado un fuerte debate y que además se presenta como un primer paquete que parece que será complementado con otros. Las políticas anunciadas apuntan a una mayor flexibilización en varios temas claves.

16 Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2013.

Por otro lado, lo ocurrido la semana pasada en el Congreso con la frustrada elección de los miembros del Tribunal Constitucional y la designación de un nuevo Defensor del Pueblo, no hace sino ahondar aún más el descrédito de la clase política y de las instituciones que deberían ser garantes de la democracia. El gobierno tiene parte importante de la responsabilidad.

¿Qué anunciará el presidente el próximo 28 de julio al inicio de su tercer año de gobierno? Seguramente el tema de las inversiones ocupará un lugar central en el discurso. En este punto, el presidente tiene algunas cifras que mostrar y hacer evidente que, por ejemplo, las inversiones mineras no se han desacelerado y que por el contrario han aumentado: los principales indicadores del sector minero son positivos y la tendencia muestra que el comportamiento del producto interno bruto de la minería metálica superará largamente a la del quinquenio anterior.

Lo que seguramente no podrá demostrar el presidente es cómo avanza lo de “la nueva relación con la minería”, luego de transcurridos 12 meses del anuncio. ¿Se acordará de su ofrecimiento de hace un año? Habrá que escuchar con atención el mensaje presidencial y ver qué peso le da en esta ocasión al tema minero y a los aspectos sociales y ambientales.

LA MINERÍA Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL DISCURSO PRESIDENCIAL¹⁷

Hay diferentes maneras de evaluar el discurso presidencial del 28 de julio. Una forma es analizar los temas abordados, los fundamentos de los anuncios y al mismo tiempo los vacíos en el discurso. Otra manera es compararlo con los discursos precedentes y los ofrecimientos que fueron hechos en los años anteriores.

La tercera presentación del presidente Humala en el Congreso da material para hacer comparaciones y recordar los discursos precedentes, sobre todo en los temas vinculados a la minería y las políticas ambientales.

En el primer discurso, el tema del ordenamiento territorial fue presentado como una de las políticas centrales del nuevo gobierno para ordenar el crecimiento equilibrado de las actividades productivas, al mismo tiempo que se apostaba por la ley de consulta, una mayor contribución de la minería y el fortalecimiento de las políticas ambientales. En el segundo discurso (hace apenas doce meses) y luego de varios meses de convulsión social, se anunció la creación de una comisión multisectorial que trabajaría lo que el propio presidente llamó como “una nueva relación con la minería”.

Lo cierto es que, cumplidos los dos años, poco es lo avanzado en estos temas que además, prácticamente han dejado de ser mencionados por el presidente. El ordenamiento territorial está durmiendo en el espacio del Acuerdo Nacional; nada se ha dicho sobre los reales aportes del gravamen minero acordado con las empresas; y sobre la consulta, se ha comenzado a aplicar precisamente donde no hay minería ni hidrocarburos.

El informe de la comisión multisectorial, “encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se

17 Publicado por CooperAccion Opina en julio 2013.

desarrollarán las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas”, fue entregado el 10 de octubre del año pasado y seguramente está muy bien guardado en un escritorio de la Presidencia del Consejo de Ministros. De los cuatro ejes estratégicos aprobados por la comisión (Estado soberano y garante de derechos; mejora en la calidad de vida con ambiente sano; compatibilizando el aprovechamiento armonioso de los recursos naturales; y patrimonio natural saludable), habría que preguntarse en qué aspectos se ha avanzado. Lo cierto es que, salvo la creación del nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental (que ya debería tener por lo menos una cabeza visible), poco o casi nada se ha avanzado.

Por eso las menciones en el último discurso de lo ambiental y la minería suenan a lugares comunes y a nada concreto. El presidente habló de “fortalecer el contrato social entre la comunidad, la empresa y el Estado”, pero no ha dicho cómo y qué es lo que se está haciendo o pretende hacer. También ha mencionado como “experiencia replicable” el caso del proyecto minero de Las Bambas, en Apurímac, región que aparece, según los últimos reportes de la Defensoría del Pueblo, en el segundo lugar en cuanto a número de conflictos.

Encerrado en su propio círculo, el gobierno parece escuchar solamente lo que le conviene: la gente está en las calles, pero la oficina de conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros le dice que los conflictos están disminuyendo; sus ministros le anuncian que ya se viene una lluvia de millones en inversiones en sus carteras y que hay que seguir destrabando las inversiones para que el país siga creciendo y la recaudación aumente.

En todo caso, lo que no se puede decir es que el discurso del presidente no refleje la situación actual de su gobierno. Un discurso soso, cansino, que refleja a un gobierno que ha comenzado a arrastrar los pies y que al mismo tiempo ha terminado de configurar un gabinete cada vez más conservador.

En este contexto, el ministro de Economía, Castilla, que es en realidad el primer ministro en la sombra, tiene la cancha libre para preparar nuevos paquetes de medidas. La recomposición del gabinete ha terminado de configurar un escenario en el que el verdadero liderazgo recae en Luis Castilla que controla la mayoría de carteras. Los últimos cambios en los ministerios de Agricultura (vice ministerios), Comercio, y Cultura, han consolidado la influencia del Ministerio de Economía y Finanzas, con el beneplácito de la CONFIEP que ha saludado los anuncios y el mensaje.

LAS PARADOJAS DEL CRECIMIENTO MINERO Y LA TRIBUTACIÓN EN EL PERÚ¹⁸

Mucho se ha dicho en estas últimas semanas sobre la caída de la recaudación tributaria proveniente de la minería. Conocidas las cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cierto es que los ingresos provenientes del Impuesto a la Renta de tercera Categoría que pagan las empresas mineras, habrían caído en casi 20%, mientras que el canon minero ha retrocedido en un 25.7%. Esta situación ha provocado una justificada preocupación de varios gobiernos regionales y alcaldes, ya que más que un hecho episódico todo indica que el próximo año la situación se volverá a repetir.

Los análisis elaborados hasta el momento sobre la caída del aporte minero a la recaudación, han venido priorizando los elementos del contexto actual (menores precios, caída de la producción, etc.), lo cual sin duda son aspectos a considerar. Sin embargo, no está de más incorporar a la reflexión referencias de mediano y largo plazo para identificar algunas tendencias de la tributación minera en el país. A continuación planteamos algunos temas como aporte a la discusión.

En primer lugar, si uno revisa lo que ha pasado con la minería en las dos últimas décadas, se puede identificar hasta dos momentos muy claros de expansión minera y un tercero que está en proceso de definición:

- Una primera etapa, que se inicia en 1993, con la entrada en producción de Yanacocha y algunos otros emprendimientos mineros como el de Pierina en Ancash, entre otros. Es el período del denominado efecto Yanacocha que permitió un crecimiento sostenido del PBI de la minería metálica, en algunos años a tasas de dos dígitos (ver gráfico), con el despegue de la producción de oro en el Perú. El boom minero de los 90 tuvo al oro como el mineral estrella: el Perú, en pocos

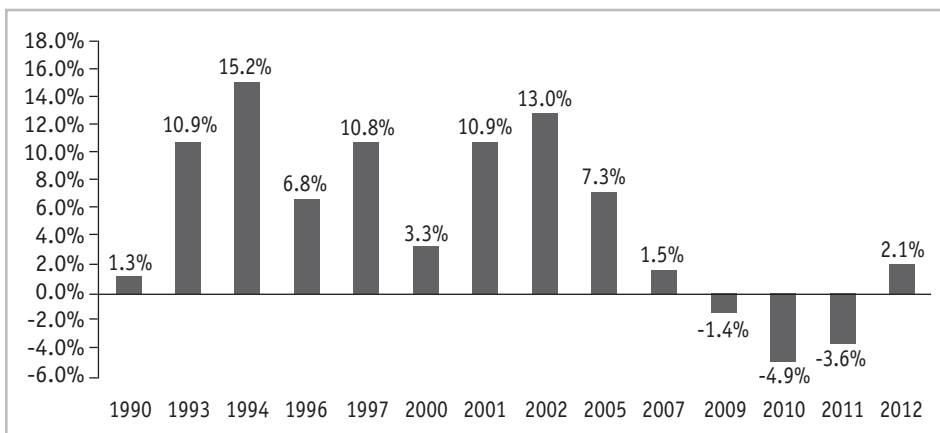
18 Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2013.

años, pasó a ocupar el primer lugar en la producción de oro en América Latina y llegó a ocupar el cuarto puesto a nivel mundial.

- Un segundo momento es a partir del año 2001, con la entrada en producción de Antamina, a la que se le sumaron algunos otros proyectos y ampliaciones. Lo cierto es que (cómo se puede apreciar en el siguiente gráfico), la evolución del PBI alcanzó un fuerte dinamismo, nuevamente con tasas de dos dígitos en los años 2001 y 2002 y un crecimiento sostenido hasta el año 2005. La situación comenzó a cambiar en la segunda mitad de esa década, con un menor dinamismo hasta pasar a tasas negativas a partir del año 2009.
- Todo indica que a partir del año pasado (2012), ha comenzado una nueva etapa expansiva para la minería. Luego de varios años de tasas negativas del PBI minero (2009-2011), se ha iniciado un período de crecimiento, que se basará en la mayor producción de cobre, con la próxima entrada en actividad de proyectos como el de Antapaccay (ya en producción), Toromocho, Las Bambas, Constancia, a lo que se le sumarán las ampliaciones de Cerro Verde y Toquepala, entre otros emprendimientos. Esto permitirá que la producción de cobre se duplique en los próximos años.

Si uno revisa las etapas expansivas de la minería, éstas no han coincidido necesariamente con incrementos significativos de su aporte tributario. Al finalizar la década del 90, el aporte de la minería a la recaudación del total de Tributos Internos, apenas superaba el 3% y en el caso del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría, era menos

PBI MINERÍA METÁLICA 1990-2012
(Var. porcentual)

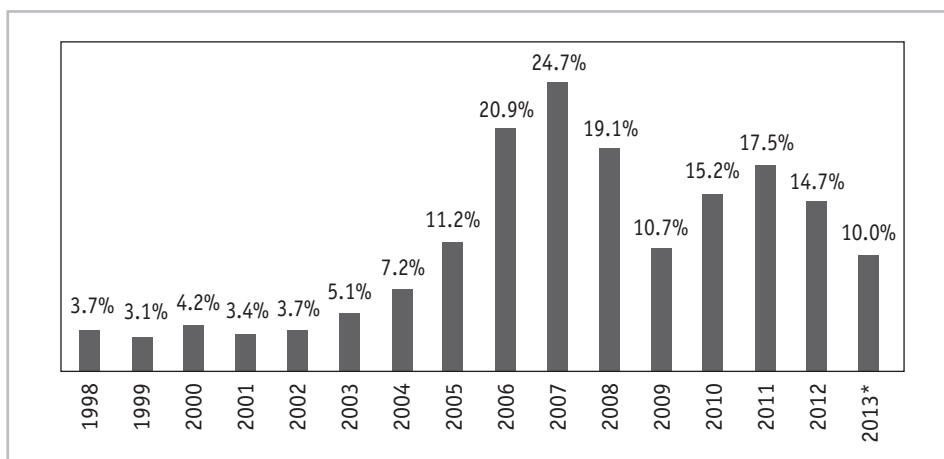


del 10%. En los años de la entrada en producción del mega proyecto Antamina y pese al salto productivo, el aporte de la minería siguió siendo modesto ya que esta empresa no pagó Impuesto a la Renta entre el 2001 y parte del 2005, debido a que utilizó el beneficio tributario de la depreciación acelerada. La aplicación de este beneficio tributario, al disminuir contablemente el total de sus activos netos, le permitía obtener pérdidas tributarias que se iban sumando a las pérdidas de los ejercicios subsiguientes, configurando así una bola de nieve en pérdidas tributarias que crecía año tras año. El ejemplo de Antamina es uno de los más representativos de los efectos perversos para la recaudación de la aplicación de los beneficios tributarios.

Por lo tanto, el incremento del aporte tributario de la minería que se hace evidente a partir del año 2005 y que llega a su nivel más alto el 2007, se explica básicamente por el factor precios internacionales.

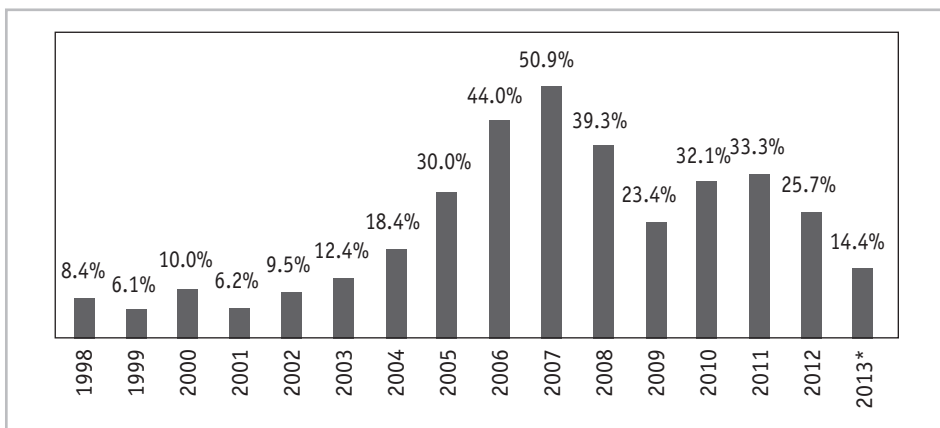
¿Cuáles son las explicaciones del nivel del aporte tributario de la minería en las dos últimas décadas? Tres factores principales explican esta insuficiente participación del sector minero en el total de la recaudación de tributos internos: (1) el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría no es el más importante dentro de la estructura tributaria del país, 2) una mínima participación en la recaudación del IGV, impuesto que es el de mayor importancia relativa en la estructura tributaria del país; y 3) una política tributaria sectorial bastante permisiva.

PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN LOS TRIBUTOS INTERNOS (1988-2013*)



* Acumulado a Junio
Fuente: SUNAT

**PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(1988-2013*)**



* Acumulado a Junio

Fuente: SUNAT

El período de gran bonanza minera ha terminado y lo cierto es que los beneficios no fueron distribuidos de manera equitativa. Es una buena oportunidad para generar una discusión e identificar los necesarios ajustes en la política tributaria minera para que escenarios futuros no sean nuevamente desperdiciados.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL DEBATE SOBRE LA MINERÍA INFORMAL EN EL PAÍS¹⁹

El acuerdo logrado el pasado 22 de agosto entre el gobierno y las organizaciones de mineros informales, ha provocado una ola de críticas desde diferentes sectores que perciben que el Ejecutivo vuelve a ceder frente a un sector que no desea entrar a un real proceso de formalización.

Representantes del gobierno han señalado que las interdicciones no se han suspendido y que los plazos definitivos tampoco han sido prorrogados, aunque sí se reconoce que algunos plazos intermedios han sido modificados.

Al margen de la especificidad de los acuerdos logrados y si los plazos han sido ampliados o no, lo cierto es que existe la sensación que el proceso de formalización no logra consolidarse y los diferentes sectores del Estado no se presentan articulados para hacer frente a la problemática.

A continuación planteamos algunos elementos para el análisis:

- Al margen de no contar con cifras oficiales, la realidad muestra que tanto el número de mineros como los ámbitos geográficos donde se ubica esta actividad, han venido aumentando. Hasta hace poco, se hablaba de principalmente de cuatro zonas: Sur Medio (Ica, norte de Arequipa y la provincia de Lucanas en Ayacucho), Madre de Dios, Puno y La Libertad. En la actualidad, el mapa de la minería informal se ha ampliado drásticamente y hoy en día, en la práctica, no hay región en el país que no registre este tipo de actividad, tanto en la Amazonía como en la Sierra y la Costa.

19 Publicado por CooperAccion Opina en agosto 2013.

- Se necesita con urgencia implementar un censo para dejar de especular sobre el número de mineros informales en todo el país. Es clave dimensionar adecuadamente el fenómeno y sus características en las distintas regiones del país.
- No hay que perder de vista que durante casi una década, este sector de la minería peruana también se ha beneficiado de los precios altos de los minerales, principalmente del oro. Esto ha permitido un proceso de acumulación sin precedentes y un mayor poder económico de grupos de mineros en varias regiones. Los casos del clan Baca-Casos en Madre de Dios o el de la familia Torres Carcaso en Puno, son solamente algunos ejemplos del creciente poder económico de los clanes consolidados que operan en la minería informal.
- Aparte de la acumulación económica, los mineros informales han ganado en niveles de organización e influencia política. Las distintas federaciones de regiones como Apurímac, Madre de Dios, Ica, Arequipa, La Libertad, entre otras, muestran mayores niveles de articulación y capacidad de convocatoria. Por otro lado, igualmente es notoria la influencia política que se expresa en representantes vinculados a esta actividad en el Congreso de la República, algunas autoridades regionales y municipales.

Se hace necesaria una respuesta articulada frente a un fenómeno de envergadura. No hay respuestas ni soluciones sencillas frente a un problema de la dimensión alcanzada por la minería informal.

Todo indica que un verdadero plan de acción para este sector debería contar con las siguientes características: debe estar articulado multisectorialmente; tiene que ser sostenido en el tiempo; y debe contar con el financiamiento necesario. El objetivo es recuperar la presencia del Estado y definir con precisión las zonas donde no se puede ejercer la actividad minera. El ordenamiento territorial es una herramienta central para proteger ecosistemas y evitar los conflictos socio-ambientales.

También se hace necesario construir, a partir del diálogo, una verdadera base social para el impulso del plan de acción. Poblaciones afectadas por esta actividad, mineros dispuestos a formalizarse y las mejores experiencias de productores mineros, son la base social que debe ser incorporada plenamente a la implementación del plan de acción. En paralelo, se debe monitorear los avances del plan de acción e informar con la mayor transparencia sobre los avances y los problemas que se enfrenten.

LA CONVENCION MINERA Y LOS NUEVOS VIENTOS DEL GOBIERNO²⁰

Varios medios han resaltado la presencia de siete ministros en la última Convención Minera realizada en Arequipa, a lo que se le sumó el Presidente del Consejo de Ministros y el propio Presidente de la República. Una notoria diferencia con la convención precedente a la que asistieron apenas una viceministra y un ministro.

El hecho confirma de manera contundente la nueva relación entre el gobierno y las empresas mineras. El empresario minero más influyente del país, Roque Benavides, lo ha declarado a cuanto medio de comunicación le ha sido posible: el ministro de Energía y Minas “es un excelente ministro”, “el gobierno está haciendo bien las cosas” y sobre todo, ahora “los permisos están saliendo más rápido”.

¿Por qué tanto entusiasmo? En primer lugar porque no hay duda que la situación desde hace tiempo ha cambiado: los empresarios saben que le han ganado el pulso al gobierno, vienen obteniendo una serie de concesiones y todavía falta mucho trecho por recorrer.

La férrea oposición de los núcleos empresariales y sus aliados finalmente han logrado controlar los intentos iniciales de reformas. En materia económica y, como se recuerda, luego de una fuerte campaña desde los círculos empresariales que apuntaba a señalar que la economía peruana se estaba desacelerando, el gobierno dictó una serie de medidas para favorecer las inversiones. El propio presidente de Humala y su ministro de Economía, Luis Castilla, anunciaron a finales del mes de mayo de 2013 que el gobierno había tomado un conjunto de medidas orientadas a destrabar las inversiones por un monto aproximado de 15 mil millones de dólares.

20 Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2013.

En este contexto, la campaña de los gremios empresariales para obtener mayores beneficios ha continuado, al mismo tiempo que se ha seguido presionando para que algunas reformas y mejoras de políticas sean postergadas o sean dejadas definitivamente de lado. Por ejemplo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía no ha dejado de cuestionar la creación del SENACE, que es calificado como un trámite más que tendrán que cumplir, logrando en la práctica postergar el calendario de implementación del nuevo sistema de certificación ambiental. Hasta el momento no se nombra al jefe del SENACE.

Otras postergaciones o procesos de implementación que están por debajo de los estándares vienen ocurriendo. Como se ha mencionado en este boletín, en el caso de la Ley de Consulta, en la práctica se ha descartado su aplicación en las zonas de influencia de proyectos mineros en las zonas andinas y de la Costa. Mientras tanto, desde el Ministerio de Economía y Finanzas, se siguen anunciando nuevos paquetes de medidas para mejorar el clima de inversiones, sin que se nombre en paralelo algún tipo de medidas en materia social y ambiental.

Además, anuncios desde el Ejecutivo muestran las estrategias que se vienen implementando para sacar adelante proyectos altamente conflictivos. Declaraciones recientes del presidente del Consejo de Ministros, revelan por ejemplo la estrategia del gobierno para el caso del proyecto minero Conga, uno de los conflictos más emblemáticos del período: “Conga es el gran desafío para el gobierno del presidente Humala y por eso estamos trabajando arduamente para sacarlo adelante”... “se ha logrado que el sector que está en contra del proyecto ahora se encuentra muy debilitado”. “Nuestra decisión es firme en avanzar y dar señales de que este proyecto se realizará”²¹. En el mismo sentido declaraba el Ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, al lado del gerente general de Yanacocha, Javier Velarde Zapater, asegurando “que el cuestionado proyecto cuprífero Conga de todas maneras se ejecutará porque ha quedado demostrado que su relación con las comunidades ha mejorado sustantivamente”²².

Las declaraciones del primer ministro y del ministro de Energía y Minas muestran que la estrategia del gobierno ya no apunta a grandes reformas que busquen generar nuevos y mayores equilibrios ambientales y sociales en las zonas de influencia de

21 Declaraciones del jefe del Gabinete de ministros, Juan Jiménez Mayor. Diario Gestión del 06 de septiembre de 2013.

22 Diario La República, edición del 14 de septiembre del 2013.

la minería, sino que se busca principalmente debilitar a los actores que se oponen a los proyectos.

Desde este boletín queremos expresar que consideramos que la minería es una actividad importante en el país y lo seguirá siendo; sin embargo, sigue pendiente la tarea de construir los equilibrios ambientales, sociales y económicos que están haciendo falta y esto es algo que se ha dejado de lado por la actual administración.

Lo cierto es que transcurridos 26 meses de la gestión del gobierno de Humala, todo indica se han retomado los diagnósticos más tradicionales sobre lo que viene pasando en el país en materia de conflictividad social, lo que se expresa en la consolidación en una nueva oleada de políticas que buscan conservar el estatus quo. Los que perdieron las elecciones deben sentir con mucha razón que al final de cuentas volvieron a ganar.

AY, MADRE DE DIOS²³

Madre de Dios no es sólo una región amazónica del país. Es más que eso: es una de las joyas del territorio nacional que está considerada como una de las 25 zonas de mayor biodiversidad del planeta: el Parque Nacional del Manu, la Reserva Nacional Tambopata, junto al parque Nacional Bahuaja Sonene, forman parte del Corredor de Conservación Vilcabamba Amboro.

A inicios de la década del 90, la zona afectada por la actividad minera no superaba las 900 hectáreas en Madre de Dios, principalmente en la zona de Hueypetuhe. Diez años después, en el 2000, ya eran 6,254 hectáreas y en el 2011, según cifras del Ministerio del Ambiente, la zona impactada por la minería alcanzaba las 32,750 hectáreas, entre las zonas de Hueypetuhe, Delta y Huacamayo.

El avance incontrolado de la minería ha llegado a ocupar incluso más de cinco mil hectáreas de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata en los últimos años. Los impactos son dramáticos en territorios cada vez más extensos de toda Madre de Dios, con cauces de ríos alterados irremediablemente por usos de maquinarias que están prohibidas.

Los métodos que utiliza la minería en Madre de Dios son básicamente dos: un 30% de la explotación es a través del método del Shute, con cargadores frontales, lo que implica una inversión por operación de aproximadamente un millón de soles. El otro método de extracción, es el de la succión que representa el 70% de todas las operaciones mineras en la región, con una inversión del orden de los 450 mil soles por operación. Ambos métodos generan impactos irreversibles en el ambiente.

23 Publicado por CooperAccion Opina en septiembre 2013.

La minería se ha convertido de lejos en la principal actividad económica de Madre de Dios, dando cuenta del 52% de su PBI. Ahora ¿cuánto gana y cuánto pierde el país por esta actividad? ¿Cuál es el balance final? Si bien el tema del empleo intensivo que genera este tipo de minería es uno de los principales argumentos que se esgrimen, cabe señalar que en septiembre del año 2011, el Ministerio del Ambiente, a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística y cálculos propios de costos asociados a esta actividad, concluyó que mientras el aporte de la minería al PBI de Madre de Dios el año 2009 había sido de S/. 939 millones, las externalidades negativas (costos) fue de S/. 959 millones; es decir un saldo negativo de 14 millones, que se traduce en una pérdida para la economía y para la propia población que sufre directamente de los impactos ambientales y sociales de la minería.

LA ECONOMÍA DE MADRE DE DIOS

Descripción	2007	2008	2009
PBI corriente (Miles de nuevos soles)	1,282,992	1,635,112	1,805,977
Agricultura, Caza y Silvicultura	85,514	103,556	124,996
Pesca	1,126	1,305	1,026
Minería	584,434	833,330	939,296
Manufactura	45,738	49,926	48,938
Electricidad y Agua	5,981	7,130	5,227
Construcción	33,947	45,572	37,777
Comercio	115,819	129,377	142,812
Transportes y Comunicaciones	74,554	84,705	92,222
Restaurantes y hoteles	51,943	61,524	65,988
Servicios Gubernamentales	113,583	126,640	140,064
Otros Servicios	170,353	192,047	207,631

COSTOS ECONÓMICOS DE LA MINERÍA INFORMAL EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS

	Años			
	2007	2008	2009	2010
Evasión de impuestos: Impuesto a la Renta dejado de percibir (S/.)	302,019,992	372,019,036	444,236,651	615,780,829
Costos por daños a la Salud (S/.)	2,457,000	3,685,500	7,371,000	11,056,500
Compensación por derrame de mercurio (S/.)	2,050,014	2,089,705	2,159,824	2,378,899
Costos de restauración del ecosistema (S/.)	278,422,563	282,882,084	290,759,983	315,321,895
Costos por pérdida de biodiversidad (S/.)	173,109,834	191,148,909	209,187,984	227,226,985
Total de costos (S/.)	758,059,402	851,825,235	953,715,443	1,171,765,108

El ministro del Ambiente tiene razón cuando afirma que no hay derecho que se siga atentando contra la Amazonia, contra la diversidad biológica del país y que se afecten irremediablemente los cauces de los ríos y todo el entorno. Cualquier tipo de minería, la grande, la mediana y la pequeña, debe respetar los necesarios mecanismos de regulación que se tienen que seguir desarrollando en el país. El mercurio no se puede seguir expandiendo en nuestras cuencas amazónicas, afectando la riqueza biológica de nuestro territorio e impactando la salud de nuestras poblaciones, ni se puede aceptar las condiciones laborales y la explotación de personas que se ve en Madre de Dios. Cada vez más se hace necesario construir un acuerdo de gobernabilidad para la minería en el país que por supuesto tome en cuenta el capítulo doloroso de la minería informal.

PERÚ, ALEMANIA Y LAS MATERIAS PRIMAS²⁴

¿Alguien sabe que el Perú está a punto de firmar un acuerdo de asociación con Alemania para el acceso y abastecimiento de materias primas? ¿Alguien conoce el texto que parece que ya ha sido acordado entre los equipos negociadores de ambos países y está listo para la firma?

La respuesta para el caso peruano es un rotundo no. Nadie ha escuchado nada de nada. Las negociaciones se han desarrollado con una total y absoluta falta de transparencia en nuestro país. En el caso de Alemania, por lo menos a inicios de este año hubo una reunión entre los funcionarios encargados de la negociación y representantes de la sociedad civil de ese país en la que se les informó algunos componentes generales del acuerdo.

Organizaciones de la sociedad civil de Alemania están preocupadas por este tipo de acuerdos que forman parte de una estrategia que, por un lado, busca asegurar abastecimientos para los procesos industriales de sus economías y al mismo tiempo presiona por una mayor producción de materias primas, sin considerar lo que viene ocurriendo en varios países en cuanto a impactos ambientales, sociales y la afectación de derechos humanos.

Aunque los negociadores alemanes aseguran que el texto del acuerdo que se firmará con el Perú incorpora temas de transparencia, mejoras en las regulaciones ambientales y los derechos humanos, lo cierto es que se va comprobando en este tipo de acuerdos, tratados comerciales y tratados bilaterales de inversión, una situación preocupante: mientras que los mecanismos de protección de las inversiones son hoy en día obligatorios y los Estados son sancionados si los incumplen; los mecanismos

24 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2013.

de protección de derechos ambientales y sociales solamente se atienden a través de mecanismos voluntarios: políticas de responsabilidad social de las empresas o acuerdos de colaboración entre Estados que dependen de la buena voluntad de nuestros gobernantes y que por supuesto, no son sujeto de ningún tipo de sanción.

Es cierto que Alemania no cuenta con inversión directa en actividades extractivas; sin embargo es uno de los principales destinos de algunos de nuestros minerales, como el cobre, y es uno de los países europeos que ha firmado el mayor número de Tratados Bilaterales de Inversión, que son hoy en día una Espada de Damocles para cualquier ambición de reformas en los países del Sur.

Lo mínimo que podemos pedir es transparencia en este tipo de negociaciones a nuestros gobiernos. Nos sumamos a la preocupación expresada por un conjunto de instituciones alemanas ante la inminente firma de este acuerdo y nuestra tarea es pedirle a nuestro gobierno que informe los términos de la negociación.

LAS EMPRESAS DE LOS PAÍSES BRICS²⁵ EN EL PERÚ²⁶

Si alguien duda que el mundo ha cambiado, una mirada a las páginas de economía de los principales diarios les puede dar datos concretos de la nueva realidad y el Perú, por supuesto, no es la excepción.

Si China y la India no fuesen lo que son hoy en día en la economía global, los precios de los minerales habrían descendido desde el año 2008 a los niveles de inicios del siglo XXI y la crisis de la zona euro y de América del Norte hubiese provocado una recesión de envergadura de la economía global que en el Perú habría tenido un impacto severo.

En el escenario de las inversiones en el sector extractivo también se ve en la actualidad y de manera concreta una situación diferente: la presencia cada vez más estelar de las empresas de los países BRIC que compiten abiertamente y hasta desplazan a los grandes consorcios mineros y de hidrocarburos de América del Norte, Europa y Oceanía.

Por ejemplo, hace apenas unas semanas, se acaba de anunciar en el Perú que los activos de la brasileña Petrobras han sido adquiridos, nada menos, que por la China National Petroleum Company (CNPC). Esto significa que los lotes X, 58 (próximo a Camisea) y el 46 y un porcentaje del lote 57, pasarán al control de la empresa china en una transacción por un monto de US\$ 2,600 millones. CNPC es un gigante en la producción de gas y petróleo y además ya es socio de Petrobras en el megaproyecto de petróleo y gas en la bahía de Santos en Brasil.

25 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

26 Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2013.

A esta operación en el campo del petróleo y el gas, se le suma la posibilidad que otro megaproyecto en Perú, esta vez minero metálico, pase a propiedad de una empresa china. Se trata del proyecto cuprífero de Las Bambas, ubicado en la provincia de Cotabambas, región Apurímac.

Como se sabe, una de las condiciones puestas por los reguladores antimonopolio de China para la fusión entre Glencore y Xstrata, fue precisamente la venta de una de sus principales minas en la región, lo que provocó que se coloque el cartel de “se vende” a Las Bambas. Entre las empresas interesadas en adquirir este proyecto figuran en primer lugar los consorcios chinos Jiangxi Copper, Chinalco y el grupo MMG Ltda que cotiza en Hong Kong.

Todo indica que en los próximos años los países BRIC y sus empresas consolidarán su presencia en el sector extractivo del Perú. Aunque con un menor dinamismo en la actualidad, la proximidad y las perspectivas estratégicas de la economía brasileña hacen pensar en un rol importante de las empresas brasileñas en la economía peruana. Sin embargo, sin discusión, China aparece como el jugador más importante: el gigante asiático se ha convertido ya no sólo en el principal destino de las exportaciones mineras peruanas, sino sus empresas se están constituyendo en el principal inversionista en el sector minero en el Perú.

Habrà que observar con mucha atención cómo se desarrollan estos procesos, sobre todo en sectores como el de la minería y de los hidrocarburos que han estado en medio de fuertes cuestionamientos ambientales y sociales.

POLICÍA NACIONAL AL SERVICIO DE INTERESES PRIVADOS²⁷

El escándalo que estalló alrededor del caso López Meneses y que ha mostrado cómo un operador de la mafia que gobernó el país en la década del 90 tenía un impresionante resguardo policial en su domicilio, ha sido descrito por el Presidente de la República como “un caso de prácticas irregulares y corruptas de la Policía Nacional”.

Al margen de si ésta es la explicación más certera y completa para el caso mencionado, lo que es cada vez más evidente para el común de los peruanos es que la Policía se ha convertido en una suerte de institución prestadora de servicios privados a nivel nacional. Una peligrosa tendencia que cada vez la aleja más de su misión institucional y del servicio público que debe asumir.

Esto se ve en las principales ciudades, ya no sólo en las puertas de los bancos, sino también cuando la Policía protege, por ejemplo, a constructoras abusivas que ocupan las vías públicas, interrumpen el tráfico y hasta destruyen pistas y veredas.

Y en las zonas rurales quizás el mejor ejemplo es el de la Policía Nacional prestando servicios especiales de seguridad a las empresas mineras. Estos se realizan bajo el esquema de los denominados “Servicios Extraordinarios Complementarios” por los cuales la Política Nacional ofrece protección “a personas naturales o jurídicas, sean éstas públicas o privadas, así como a entidades públicas en general y empresas de propiedad del Estado a nivel nacional”²⁸

27 Publicado por CooperAccion Opina en noviembre 2013.

28 Decreto Supremo que aprueba el reglamento de prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial, N° 004-2009-IN, p.3.

Denuncias periodísticas²⁹ han señalado que la Policía peruana habría firmado por lo menos 13 contratos secretos con igual número de empresas extractivas, principalmente mineras, entre las que figuran Antamina, Yanacocha, Xstrata, Sulliden, Gold Fields La Cima, Santa Luisa, entre otras.

Esta situación, que se reproduce alarmantemente en diferentes regiones del país, no solamente tiene como efecto que una entidad fundamental del Estado, como la Policía Nacional, tome partido en favor de los que le pagan sus servicios, sino que la población le pierda confianza a la actuación del Estado y vea a sus instituciones como actores que carecen de toda neutralidad, que actúan de manera parcializada y que no responden ni por asomo al interés público.

Hechos recientes muestran esta situación de una manera dramática. Un video acompañado del respectivo audio, presentado por la institución GRUFIDES, muestra como un policía le responde a una pobladora de Cajamarca en pleno conflicto de Conga: la pobladora le reclama al policía por el trato excesivamente violento hacia la población y el policía le responde, “los tratamos así porque son unos perros” a lo que agrega un improperio de grueso calibre.

En la localidad de Espinar, en medio del conflicto que estalló en mayo de 2012, la policía mantuvo detenidos a 23 pobladores dentro de las instalaciones de la empresa Xstarata, denunciándose maltratos y torturas. Como consecuencia del conflicto en Espinar murieron tres pobladores y otros 100 fueron heridos.

Este tipo de actuación de una institución que debe preservar el orden público y que por ningún motivo debería responder a intereses privados, debe cesar cuanto antes. Los denominados “Servicios Complementarios” que presta la Policía a entidades privadas como las empresas mineras, no sólo distorsiona su misión institucional, sino que genera un enorme espacio para la corrupción, afecta derechos básicos de peruanos y peruanas y abre mayores grietas de desconfianza entre el Estado y las poblaciones.

29 “Hildebrandt en sus trece”, del 12 de abril de 2013.

EL PROYECTO MINERO TÍA MARÍA Y LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL³⁰

El ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, ha declarado que el proyecto minero Tía María ya tiene licencia social para operar, porque la audiencia pública del Estudio de Impacto Ambiental finalmente se pudo realizar el pasado 19 de diciembre. Lo que olvida decir el ministro es que para que la accidentada audiencia se pueda realizar necesitó trasladar más de dos mil policías, un número que supera largamente a los asistentes a la audiencia.

La empresa Southern, propietaria del proyecto, ha señalado que no escatimará gastos para sacar adelante el proyecto. La empresa también olvida señalar que hace tres años precisamente rechazaba la posibilidad de desalinizar el agua del mar y pretendía utilizar la escasa agua de la cuenca, porque el procedimiento era muy costoso, lo que provocó el rechazo de los pobladores del Valle del Tambo.

Lo que ha quedado claro en estos días, es que el cuestionado proyecto minero de Tía María no tiene, ni por asomo, licencia social para operar. Por el contrario, la gran mayoría de pobladores de la zona han expresado su rechazo al proyecto: la audiencia pública ha estado acompañada de intensas movilizaciones y enfrentamientos con la policía, que han provocado tres pobladores heridos y el inicio de una huelga de hambre de pobladores que se oponen al proyecto. Además, las organizaciones representativas de la zona han denunciado que los participantes de la audiencia no eran pobladores de la zona.

El caso de Tía María también muestra el colapso de nuestro sistema de certificación ambiental que a estas alturas, está claro que carece de toda legitimidad y credibilidad. ¿Una audiencia pública como la realizada en la localidad de Cocachacra el pasado 19

30 Publicado por CooperAccion Opina en diciembre 2013.

de diciembre puede significar que el proyecto Tía María ya tiene licencia social? De ninguna manera, porque, entre otros aspectos, el procedimiento no recoge criterios básicos de participación oportuna e informada.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) se han constituido, desde hace 20 años, en la herramienta fundamental del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en nuestro país, sin embargo la falta de credibilidad y una larga lista de proyectos cuestionados, han puesto en debate los EIA y han planteado la necesidad de renovarlos.

Uno de los temas centrales es cómo romper el control privado de todo el procedimiento, en donde la empresa minera privada contrata a una consultora privada y entre ambas fijan los términos del proceso de elaboración del EIA. Además, mientras dura la elaboración del EIA, la empresa contratante y la consultora interactúan sin que las autoridades intervengan, salvo al final cuando todo está prácticamente decidido y en condiciones desfavorables.

Una propuesta alternativa debe apuntar a que el Estado peruano intervenga desde el inicio y no al final, como ocurre hoy en día; es decir desde la definición de los términos de referencia de los EIA, la elección de la consultora que elaborará el estudio y el monitoreo del proceso, antes de encarar la parte definitiva de su aprobación o desaprobación. Este debe ser un aspecto fundamental de una reforma de este instrumento.

El caso del proyecto Tía María pone nuevamente en agenda este tema. Mientras no se construyan nuevos instrumentos, una nueva institucionalidad ambiental que recupere credibilidad frente a la población y mientras el gobierno sólo siga pensando en políticas orientadas a destrabar las inversiones, sin tomar en cuenta las bases objetivas que están detrás de los conflictos, situaciones como las ocurridas en la provincia de Islay, seguirán repitiéndose. Lo que se necesita es destrabar las políticas sociales y ambientales para superar el *estatus quo* que nos pretende seguir imponiendo la ortodoxia extractivista.

INTENTANDO HACER UN BALANCE³¹

La presentación del Informe del Observatorio de Conflictos Mineros (OCM) plantea una serie de elementos para comenzar a realizar una evaluación del contexto social y económico vinculado a la actividad minera.

Lo primero que hay que señalar es que el 2013 presenta características particulares en relación a los conflictos sociales ambientales. Si bien se puede afirmar que en comparación con el año 2012, se han registrado menos conflictos activos, sí ha sido un período intenso acompañado de una serie de acontecimientos que marcaron la agenda económica, social y ambiental.

En primer lugar, hay que decir que el año comenzó con una intensa campaña de los sectores empresariales, señalando que la economía se estaba desacelerando y que las inversiones se habían paralizado. Curiosamente, en el caso de la minería, las cifras oficiales mostraban que las inversiones no solamente no se habían paralizado, sino que habían aumentado: las cifras oficiales del propio Ministerio de Energía y Minas muestran que entre el año 2011 y el 2012, éstas pasaron de US\$ 7,243 millones a US\$ 8,549 millones, lo que significa un incremento de 18% y en el primer semestre del 2013 han vuelto a aumentar en 19.6%: de US\$ 3,6230.2 millones en el 2012 a US\$ 4,314.7 millones en el 2013.

Lo cierto es que la campaña empresarial, respaldada por los grandes medios, dio resultados: el propio presidente de Humala y su ministro de Economía, Luis Castilla, anunciaron a finales del mes de mayo de 2013 que el gobierno había tomado un conjunto de medidas orientadas a destrabar las inversiones por un monto aproximado de 15 mil millones de dólares, lo que fue festejado por los principales gremios empresariales.

31 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2013.

Desde entonces, sólo se ha escuchado hablar de nuevas medidas para seguir des-trabando inversiones y ya no de medidas para fortalecer los aspectos sociales y ambientales en las políticas del gobierno. Por el contrario, se comenzó a notar algunos retrocesos y demoras en la implementación de los compromisos asumidos.

Mientras que la nueva Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros indicaba que los conflictos se habían estabilizado, “especialmente los relacionados con la minería” y que “la tendencia hacia su aumento se ha moderado de manera evidente”³², el Ministro del Interior anunciaba la creación de los frentes policiales en las zonas mineras del país: algunas zonas como Espinar ya viven la consecuencia de este tipo de medidas, mientras que al mismo tiempo, sus dirigentes y el propio alcalde son sometidos a procesos judiciales en sedes especiales muy alejadas (como es el caso de la ciudad de Ica), lo que evidentemente recorta su derecho de defensa.

¿Qué retrocesos se han producido en este período? Por ejemplo, transcurridos más de dos años desde que la Ley de Consulta Previa fue aprobada, su implementación sigue despertando serias dudas. Uno de los temas más controversiales ha sido el de la elaboración y publicación de *Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios del Perú*. Luego de varios meses de espera, los mensajes del Ministerio de Cultura –encargado de su elaboración–, se fueron tornando cada vez más confusos: por un lado se prometía y luego, se retrocedía en la publicación de la Base, mientras que al mismo tiempo existía un completo misterio en los criterios utilizados para su elaboración. Para mediados del 2013 lo único que se sabía era que, a pesar de que este documento no se pensaba publicar, se había definido un listado con 52 pueblos: 48 amazónicos y 4 andinos.

Después de toda esta complicada historia, finalmente sin grandes anuncios y con mucho perfil bajo, el viernes 25 de octubre fue publicada la Base de Datos. A simple vista el avance en la elaboración y contenido del documento, deja mucho que desear. Basta señalar que hasta el momento sólo se ha consignado datos sobre 5 de los 52 pueblos listados, todos ellos amazónicos. Las preguntas sobre la forma de su elaboración se mantienen, y aunque se menciona que en el futuro se tomarán en cuenta diversas fuentes de información, ello aún no se plasma en resultados. No se menciona si se utilizó alguna metodología participativa que incorpore a las organizaciones de los pueblos indígenas.

32 Institucionalizando el Diálogo: A Un Año de Gestión. Oficina de Diálogo y Sostenibilidad Social de la Presidencia del Consejo de Ministro. Lima. .Julio de 2013.

Otro aspecto sobre el cuál algunas instituciones identifican retrocesos es el del ordenamiento territorial, uno de los temas fuertemente presentes en los discursos iniciales del Presidente Humala. La Plataforma (de instituciones) para el Ordenamiento Territorial, señaló en un comunicado público que “en sus mensajes a la Nación del 2011 y 2012, el Presidente Humala ofreció avanzar encargando al Acuerdo Nacional el debate de una política que viene siendo concertada en dicho foro”. “En los últimos meses hemos sido testigos del retroceso que se ha venido registrando en este tema en el cambiante discurso gubernamental. Tanto es así que el concepto mismo de ordenamiento territorial ha sido desdibujado bajo la imprecisa definición de “gestión del territorio”, restándole importancia a la planificación como un elemento fundamental para la gobernanza del país”³³.

Por otro lado, casi terminando el año, ha sido nombrada como jefa del Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), la Dra. **Rosa María Ortiz Ríos**. Cabe señalar que el nombramiento se da luego de varios meses de espera. Desde la creación del SENACE, en diciembre de 2012 (ley 29968), se esperaba la designación de la persona que asumiría la conducción del nuevo organismo: según el cronograma de implementación (DS 003-2013-MINAM), se debió nombrar al jefe del SENACE y a los titulares de sus unidades, en un plazo de tres meses desde la aprobación del decreto supremo (25/04/2013).

En todo caso, la tarea de la nueva responsable del SENACE y del propio Ministerio del Ambiente, no será para nada sencilla, ya que como se sabe, sectores empresariales como los que se agrupan en la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, no han dejado de cuestionar su creación.

En este escenario, los conflictos sociales siguen mostrando evoluciones a tomar en cuenta. Por un lado, aparecen nuevos ámbitos y temas: el mapa regional de conflictos socio-ambientales de este año presenta variaciones que es importante destacar: según los informes de la Defensoría del Pueblo, las regiones con mayor número de conflictos el 2013, son Ancash (30) y Apurímac (23), que han desplazado de los primeros lugares a Puno (16) y Cajamarca (13).

En ambas regiones predominan los conflictos socio-ambientales vinculados a la minería: en el caso de Ancash, destacan los conflictos en las diferentes zonas de influencia

33 Comunicado de la Plataforma Para el Ordenamiento Territorial, publicado en el diario La República el 14 de septiembre del 2013.

de Antamina (tanto en las zonas de extracción como en el puerto de Huarney), Barrick Misquichilca, Minera Huancapeti, California, entre otras. En Apurímac, la llegada de la gran minería y el crecimiento explosivo de la pequeña y la minería informal, son también en la actualidad, la principal fuente de conflictividad social en sus diferentes provincias.

Por otro lado, en la agenda de los conflictos habrá que considerar nuevos temas, como el recorte del canon, que ha comenzado este año y que viene afectando especialmente a regiones como la del Cusco y a municipios como el de Espinar y que todo indica que continuará el próximo año. Otro tema en agenda es el conflicto de la minería informal e ilegal que está latente en varias regiones del país y que se espera desenlaces importantes al finalizar el primer trimestre del próximo año.

Habrà que ver cómo se presenta el próximo año y qué tendencia será la que predomine: latencia o actividad y estallidos de nuevos conflictos. Lo cierto es que transcurridos dos años y medio de la gestión del gobierno de Humala, todo indica que se han retomado los diagnósticos más tradicionales sobre lo que viene pasando en el país en materia de conflictividad social, lo que se expresa en la consolidación de una nueva oleada de políticas que buscan conservar el estatus quo y no enfrentan los problemas de fondo. Si esta tendencia se mantiene, las perspectivas seguirán siendo poco alentadoras.

2014

LOS PAQUETAZOS AMBIENTALES
Y EL DISCURSO DE LA TRAMITOLOGÍA

“EL AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO”¹

El 2014 ha sido denominado en el Perú como el “Año de la promoción de la industria responsable y del compromiso climático”. Suena bien, más aún cuando, como sabemos, en el mes de diciembre se realizará en Lima la Cumbre Mundial de Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP 20). Esta nueva cumbre representa quizás el último intento, antes de la próxima reunión de París el 2015, de lograr un acuerdo de carácter vinculante para que los países reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), responsables del calentamiento global.

Ahora bien ¿cómo se nos presenta realmente el 2014? ¿Será realmente el año de la industria responsable y del compromiso climático? Es decir ¿será un año distinto a los precedentes?

Lo cierto es que el 2014 se inicia con las mismas tensiones de años precedentes. Conflictos ambientales aparecen en el primer plano de la agenda social en los primeros días del año: el caso del proyecto minero de Tía María en la provincia costeña de Ilay en Arequipa; Conga sigue siendo un caso latente en Cajamarca; las comunidades Awajun-Huambisa expresan su preocupación por el inicio de trabajos en el Lote 116, sin que se haya implementado la consulta previa; la ampliación del lote 88 que pondría en riesgo la existencia de comunidades en aislamiento involuntario; Espinar con Majes Sihuas y el conflicto con Glencore Xstrata. Por supuesto la lista continúa.

El año también se inicia con las presiones de los gremios empresariales que buscan acelerar inversiones y al mismo tiempo trabar cualquier posibilidad de avance de políticas sociales y ambientales. Un último comunicado de la CONFIEP² apunta claramente a ese objetivo, mientras que diferentes voceros de gremios empresariales como el minero, cuestionan reformas como las del nuevo Sistema Nacional de Certificación

1 Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2014.

2 Comunicado publicado en los principales diarios a nivel nacional el domingo 12 de enero de 2014

Ambiental (SENACE) y la Ley de Consulta Previa, que pretenden ser reducidas a meros trámites burocráticos.

La puntería está clara: traerse abajo el SENACE y la consulta para pueblos indígenas o desnaturalizar ambos instrumentos. Una estrategia poco responsable en el año de la industria responsable y el compromiso climático.

Tal como lo señaló el ministro del Ambiente en Varsovia, la COP 20 también debería ser vista como una oportunidad para avanzar en la agenda interna. Un dato preocupante: ninguna política sectorial en nuestro país ha incorporado en serio la variable cambio climático en sus planes de desarrollo. Es como si los ministerios pensasen que el cambio climático no tuviese nada que ver con el país y fuese un tema de otro planeta.

Algo parecido ocurre con el debate económico. Se pretende seguir actuando como si la economía se moviese al margen de lo que ocurre en el planeta; al margen de la crisis ecológica. Los comunicados y las declaraciones de los líderes de la CONFIEP no incorporan ni por asomo esta variable.

Lo cierto es que ya no estamos a mediados del siglo XX; la realidad de un planeta limitado nos obliga a incorporar nuevas variables en el análisis y sobre todo en las políticas públicas. Los que no lo hacen están al margen de la realidad o a lo que apuntan es a seguir manteniendo modelos económicos y estilos de vida excluyentes.

Uno de los aportes de las luchas ambientales, no solamente en el Perú, es haber puesto en relieve todos estos temas: los bienes de la naturaleza se están agotando, entre otros motivos, por esquemas de explotación que pretenden perpetuarse con las mismas políticas vigentes hace casi 25 años. “Ya no es posible explotar los recursos renovables (y mucho menos los no-renovables) sin considerar cuidadosamente las consecuencias a mediano y largo plazo”³. Se necesita recuperar la sensatez perdida; se necesitan cambios. Estos son los retos que tenemos por delante.

Sin embargo, en este contexto, hay sectores en el Perú que están viendo la COP 20 como si fuese un evento de Promperú, en el que el país se podrá mostrar al mundo y beneficiar del movimiento económico que generará más de 15 mil visitantes provenientes de 194 países.

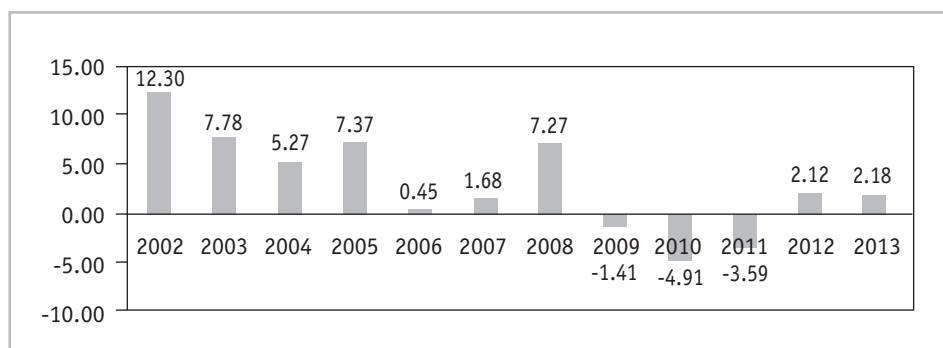
Hay que impedir que la COP 20 sea una nueva oportunidad perdida. Convirtamos la cumbre climática en una verdadera oportunidad para el país y para todo el planeta.

3 Índice de Seguridad de la Tierra: los límites planetarios son la frontera del desarrollo: <http://www.avina.net/esp/8981/incontext-23/#sthash.IVQZG1W7.dpuf>

LA MINERÍA EN AZUL POR SEGUNDO AÑO CONSECUTIVO⁴

La publicación de las cifras consolidadas del año 2013 del Instituto Nacional de Estadística e Informática, muestra a la minería metálica por segundo año consecutivo con resultados en azul. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, luego de tres años consecutivos de resultados negativos (2009, 2010 y 2011), la producción minera ha comenzado a rebotar y muestra signos de recuperación. Todo indica que la producción minera seguirá creciendo en los años siguientes.

**PBI MINERÍA METÁLICA VAR. %
2002-2012**



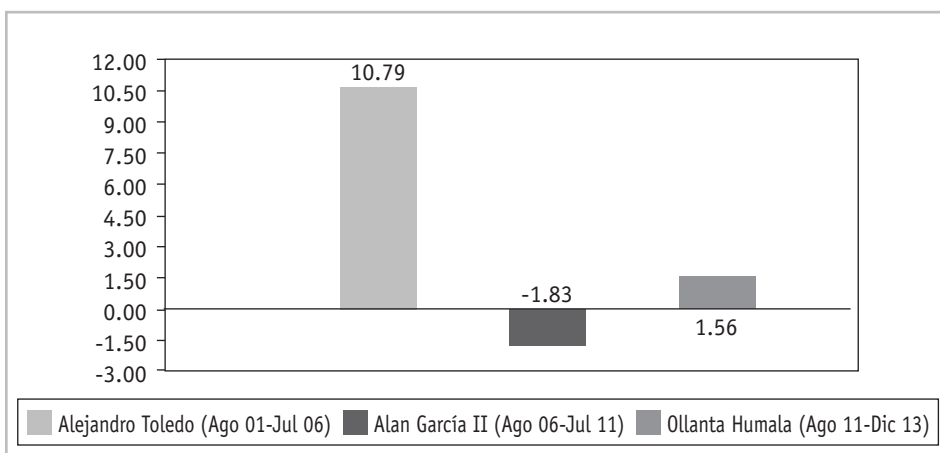
Lo cierto es que hemos entrado a una nueva etapa de expansión productiva que va a estar sustentada, sobre todo, en la mayor producción de cobre. Con la puesta en marcha del proyecto Antapaccay (Cusco), Toromocho (Junín), las ampliaciones de Cerro Verde (Arequipa), Toquepala (Tacna) y las próximas inauguraciones de los proyectos Las Bambas (Apurímac) y Constanza (Cusco), entre otros emprendimientos,

⁴ Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2014.

prácticamente se duplicará la producción nacional de cobre y el PBI de la minería metálica crecerá a tasas anuales de alrededor del 7%.

La revisión de la evolución del PBI minero por quinquenios también muestra tendencias interesantes: entre agosto de 2001 y julio 2006, se registró una tasa promedio de crecimiento de más de diez puntos porcentuales –en el período del gobierno de Toledo–, en lo que se conoció como el efecto de la entrada en producción de Antamina. En la situación opuesta se ubica el quinquenio 2006-2011, –que corresponde al período del gobierno aprista–, con una tasa negativa (-1.83%).

PBI MINERO METÁLICO 2001-2013
(Var. % promedio)



Todo indica que en el quinquenio del presidente Humala, la tasa de PBI de la minería metálica será nuevamente positiva y que los niveles de inversión serán superiores a los del período anterior. Lo que queda por observar es si la participación de la minería en los tributos internos se recuperará a los mejores niveles de la década pasada o si nuevamente quedará en evidencia el carácter permisivo de la política tributaria en nuestro país: en los últimos 20 años, los saltos productivos de la minería no han estado acompañados necesariamente de incrementos de la participación del sector en la captación de tributos internos⁵.

5 Los mayores aportes a los tributos internos de la minería a mediados de la década pasada se debieron sobre todo al factor incremento de las cotizaciones internacionales.

Se necesita una política fiscal y tributaria de mediano y largo plazo, destinada a que el sector minero pague los impuestos que le corresponden: ni un centavo más, pero, tampoco por debajo de lo que justifican sus ganancias y el contexto socio-económico del país.

Además, se necesita una mayor transparencia y acceso a la información en el sector. En el caso de las empresas mineras, la sociedad civil debería tener pleno conocimiento del comportamiento de sus variables productivas, así como de sus aportes fiscales y no tributarios: canon, regalías, entre otros. En el caso de las instituciones del Estado, sus decisiones y políticas frente a las empresas mineras deberían ser públicas y adecuadamente informadas, a fin de generar mecanismos de supervisión y transparencia.

SE CONFIRMA QUE BEAR CREEK DEMANDARÍA AL ESTADO PERUANO⁶

La semana pasada la empresa minera canadiense, Bear Creek, anunció que ha presentado una notificación de arbitraje al amparo del capítulo de inversiones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Canadá.

Como se sabe, Bear Creek es el titular del proyecto minero de Santa en el sur de Puno, que fue paralizado en los últimos meses del gobierno de Alan García, luego de varias semanas de protestas de la población.

La empresa señala que la decisión del gobierno peruano afectó sus intereses y está amenazando con una demanda que será presentada en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que es uno de los tribunales de arbitraje más utilizados y que pertenece al Grupo del Banco Mundial.

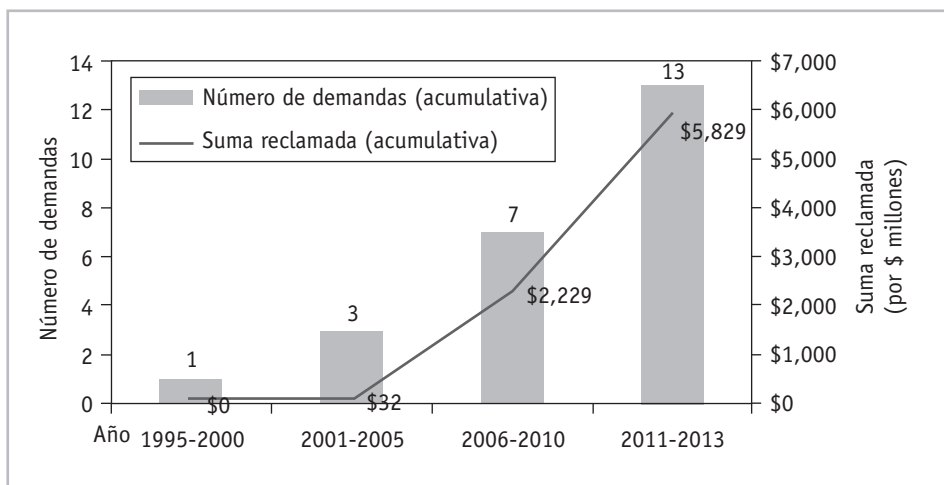
La empresa argumenta que la decisión del gobierno de García le afectó de diferentes maneras. No sólo sus derechos fueron suspendidos, sino las acciones de la compañía cayeron en la Bolsa de Toronto. Por lo tanto, la demanda no será solamente por los montos que la empresa habría invertido en el proyecto minero, sino por los daños y perjuicios y lo que en los TLC se conoce como las *expectativas de ganancia futura* de la empresa.

Cuando se hacen los balances y los análisis de los costos y beneficios de la implementación de los TLC en el Perú, nunca se menciona el aumento de demandas en contra el Estado peruano por empresas extranjeras que vienen utilizando los beneficios que le brindan los capítulos de protección a las inversiones de los TLC.

⁶ Publicado por CooperAcción Opina en febrero 2014.

Cabe señalar que desde la firma del primer TLC por el Perú (2006), las denuncias de inversionistas en contra del Estado peruano se han elevado notoriamente: como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en la actualidad las demandas de inversionistas en contra del Estado peruano ya bordean los US\$ 6 mil millones y como lo demuestra el caso Bear Creek, la lista de demandas y las sumas reclamadas por las empresas no cesan de aumentar.

DEMANDAS INVERSIONISTA-ESTADOS DE PERÚ



EL ARGUMENTO DE LA TRAMITOLOGÍA⁷

Núcleos empresariales, sobre todo del sector minero y de hidrocarburos, han venido señalando con insistencia sobre cualquier anuncio de reforma (nuevo sistema nacional de certificación ambiental –SENACE– o ley de consulta) que son, nada más ni nada menos, que nuevos y pesados requisitos burocráticos que estarán obligados a cumplir y que lo único que provocan es el retraso de las inversiones. El argumento se ha resumido en un término: **la tramitología**.

Parece que algunos ministros, como el de Energía y Minas, han comenzado a apropiarse del término y vienen diciendo básicamente lo mismo: *“la idea es pasar de la **tramitología**, la permisología, a la acción. Las empresas saben lo que tienen que hacer...”*. Estas declaraciones fueron dadas hace unas semanas cuando el mencionado ministro anunció que las exploraciones sísmicas para el sector de hidrocarburos ya no iban a necesitar de estudios de impacto ambiental.

Lo cierto es que el argumento no es para nada nuevo. Ya en 1990, la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo decía lo siguiente: *“La creación del denominado “Estudio de Impacto Ambiental” (EIA) a que se refieren los artículos 8 al 12 del Código (del Ambiente), constituirá un nuevo pre-requisito que entrampará los procesos de proyección y formalización de iniciativas productivas, **contrariando la política actual de minimizar la carga burocrática** en la constitución de empresas. Este requisito es tanto más innecesario, cuando ya existen regulaciones muy concretas en las legislaciones sectoriales, sobre las exigencias en materia de saneamiento ambiental, que deben reunir las actividades productivas; **por lo que se propugna la derogatoria de estas disposiciones**”⁸.*

7 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2014.

8 Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. Análisis del Código dl Medio Ambiente y Los Recursos Naturales. Comunicación N° PR-322/90 remitida a la Presidencia de la Comisión de Amazonía, Ecología y Medio Ambiente del Senado de la República con fecha 2 de noviembre de 1990.

¿Suena conocido? Son básicamente los mismos argumentos que el mismo gremio empresarial ha utilizado frente al nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental (2012), la Ley de Consulta (2011) y la Ley General del Ambiente (2005) o cualquier intento de reforma y de mejora de estándares sociales y ambientales.

Los intentos de mejorar, por ejemplo, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y adecuarlo a los mejores estándares internacionales, no pueden ser vistos como meros trámites burocráticos. Es un argumento mezquino y tremendamente limitado. Las reformas buscan construir políticas públicas para generar los necesarios equilibrios que necesita un país para que, por ejemplo, las inversiones respondan al interés público y que nuestro país no se convierta en una suerte de reino de la auto-regulación privada. Es totalmente legítimo que los Estados busquen construir, a través de diferentes instrumentos y políticas públicas, esos necesarios equilibrios ambientales, sociales, económicos y culturales, para que una sociedad avance.

Los que se opusieron hace casi 25 años a los Estudios de Impacto Ambiental, se siguen oponiendo a cualquier intento de mejora de nuestro todavía precario Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Si bien esto no es ninguna novedad y no causa sorpresa, sí es alarmante la influencia y la conexión directa que tienen los empresarios mineros y de hidrocarburos con las más altas esferas del Estado peruano.

¿CÓMO EVALUAR EL PARO DE LOS MINEROS INFORMALES?⁹

El pasado 20 de marzo llegó a Lima la denominada “Marcha de los Cuatro Suyos” de mineros informales, convocada por las principales federaciones regionales. La marcha ha estado acompañada de bloqueos de carreteras, sobre todo en el sur del país, entre Arequipa y Puno.

Al cierre de esta edición, el Alto Comisionado para la Interdicción y Formalización de la Minería de la Presidencia del Consejo de Ministros, Daniel Urresti, ha señalado que “el gobierno ha decidido no negociar ni dialogar con los mineros ilegales hasta que cesen las protestas en el país”. Se habla de una movilización de casi dos mil policías y 800 soldados a la zona de Ocoña (Arequipa), en el kilómetro 782 de la carretera Panamericana Sur.

En Chala se encuentran acantonados 10 mil mineros y las posiciones más duras parecen provenir de federaciones como las de Madre de Dios, Puno, Ayacucho, entre otras. El dirigente de Madre de Dios, Luis Otsuka, ha dicho que “si tengo que ir a la cárcel, iré” y que sus bases están dispuestas a “ir hasta el final”, lo que significa en otras palabras, lograr que se modifiquen los decretos relacionados con la formalización.

¿Cómo evaluar el paro de los mineros? Es evidente que los mineros han buscado hacer una demostración de fuerza al gobierno, teniendo en cuenta que el plazo para la formalización vence el próximo 19 de abril: si bien no es la primera paralización, ni será la última, lo cierto es que cada vez es más notorio que las federaciones de mineros han ganado en los últimos años capacidad de organización y convocatoria, en la medida que los afiliados no han cesado de aumentar y sus actividades se han expandido a la mayoría de regiones del país.

Queda por ver qué tan unificadas seguirán las distintas federaciones de mineros y si tienen capacidad para levantar plataformas que vayan más allá de las demandas ya conocidas y que sólo apuntan a traerse abajo cualquier intento de poner orden a sus actividades.

9 Publicado por CooperAcción Opina de marzo 2014.

Del lado del gobierno se hace necesario evaluar lo avanzado y las estrategias en curso. Los operativos del señor Urresti, muchas veces han provocado problemas con las regiones por la ausencia de coordinación con sus autoridades. Recientemente, el presidente regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén, mediante Oficio N° 189-2014-GRA/PR, dirigido al mencionado alto comisionado, expresó su profundo rechazo a las acciones de interdicción desarrolladas la madrugada del jueves (13 de marzo) en la provincia de Caravelí, “ya que deterioran el clima de diálogo y avances logrados con dirigentes y mineros que han apostado por el proceso de formalización”.

La Autoridad Regional de Arequipa señaló que dichas acciones se realizaron sin coordinación alguna, ni previo aviso al Gobierno Regional, afectando áreas destinadas a parques industriales, y atentando contra derechos de mineros que se han sometido al proceso de formalización y cuentan con Declaración de Compromiso. Advirtió que “lamentablemente esta forma de intervención podría generar situaciones imprevisibles de conflictos sociales, por lo que pidió la intervención directa del Presidente del Consejo de Ministros a fin de reiniciar el diálogo para la buena marcha y efectividad del proceso de formalización, y se puedan evitar mayores problemas”.¹⁰

Lo cierto es que se sigue constatando que desde el Estado no se cuenta con estrategias integrales, con capacidad de intervención multisectorial sostenida, para enfrentar un fenómeno que hoy en día ha alcanzado niveles alarmantes en varias regiones del país.

La batalla por recuperar las inmensas zonas degradadas por esta actividad ilícita, necesita mucho más que los despliegues de dinamita del señor Urresti. Como bien lo señala el comunicado del Gobierno Regional de Arequipa, se tiene que evitar generar desconfianza entre los mineros artesanales que han creído en el proceso de formalización y no perjudicar los esfuerzos que vienen haciendo algunas autoridades regionales.

Todos esperamos que el proceso de formalización resulte y permita revertir la tendencia hasta ahora incontrolada de expansión de una actividad que representa un alto costo social, ambiental y económico para todos los peruanos y peruanas. Para ello se necesita, entre otras cosas, que el Estado nacional, coordine con las autoridades regionales y locales, les brinde los recursos necesarios y apoye el fortalecimiento de su institucionalidad. Habrá que estar alertas y seguir con atención los próximos acontecimientos.

10 Nota de Prensa N° 147 GRA/RRPP. Emitida el 14 de marzo de 2014.

CHINA, CHINA, CHINA¹¹

La confirmación de la transferencia del proyecto minero Las Bambas a la empresa china Minmetals ha desatado una suerte de constatación colectiva: los inversionistas chinos han llegado para quedarse por largo tiempo en el Perú.

Sin embargo, esto no es ninguna novedad. La primera ola de inversión china se produjo a mediados de la década del 90, con la compra de la mina de hierro de Marcona por la empresa Shougang y de China National Petroleum Corporation en la extracción de petróleo. La segunda y más importante oleada de inversiones se inició en la segunda mitad de la década pasada y continúa hasta la actualidad, y tiene como protagonistas a las transnacionales mineras Chinalco, Minmetals, Jiangxi Copper y Zijin¹².

El Perú es en la actualidad, el país de América Latina donde China ha concentrado la mayor participación relativa de su stock de Inversión directa. Todo indica que esta tendencia seguirá en ascenso: en la cartera de proyectos mineros comprometida para los próximos años, China encabeza la lista con una participación del 23,23% (ver cuadro).

Además de los compromisos de inversión, no se descarta que empresas del gigante asiático sigan adquiriendo otros proyectos mineros en el Perú, actualmente bajo control de otras empresas. Por ejemplo, no sería raro que la propia Minmetals, luego de Las Bambas, comience a mirar las propiedades de Glencore Xstrata en la provincia de Espinar en el Cusco. No debemos olvidar que Xstrata adquirió las operaciones en Espinar (mina de Tintaya y otros proyectos entre los que figuraba Antapaccay y

11 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2014.

12 Al respecto ver TORRES VÍCTOR y CYNTHIA A. SAMBORD: La Economía China y las Industrias Extractivas: Desafíos para el Perú. CooperAcción y la Universidad del Pacífico. 2009.

CARTERA ESTIMADA DE PROYECTOS MINEROS SEGÚN PAÍS DE ORIGEN

PAÍS	US\$ MM	%
CHINA	13,839	23,23
USA	9,950	16,70
CANADÁ	8,947	15,02
PERÚ	5,636	9,46
SUIZA	5,200	8,73
UK	5,000	8,39
AUSTRALIA	3,790	6,36
MÉXICO	3,160	5,30
BRASIL	2,370	3,98
SUDÁFRICA	1,200	2,01
JAPÓN	490	0,82
TOTAL US\$ MILLONES	59,582	100,00

Fuente: MEM

Ccorocohuayco), luego que ganara la opción de compra en Las Bambas el año 2004. Entre las operaciones de Las Bambas, en la provincia de Cotabambas en Apurímac y las de Espinar en Cusco, existe el proyecto de definir todo un corredor minero.

Por otro lado, la confirmación de empresas chinas como actores estelares de la minería peruana, despierta diversas preocupaciones, sobre todo en el campo social y ambiental. Las empresas mineras chinas llegan con una mochila bastante cargada, no solamente por los antecedentes de sus operaciones en su propio país, sino por situaciones de conflictos que se han producido en otras regiones. Por ejemplo, en algunos países de África se han producido conflictos sociales importantes y los temas de denuncia contra empresas chinas van desde aspectos referidos a condiciones laborales hasta impactos ambientales.

En el Perú, en el caso de Shougan y sus operaciones de hierro en Marcona, se ha identificado prácticas reñidas con los derechos laborales y medioambientales. Además, en la propia China, Shougang ha sido considerada como uno de los diecinueve más grandes contaminantes de ese país.

Sin embargo, siempre queda la duda sobre qué tanto las empresas chinas tienen o tendrán en el futuro un peor comportamiento que sus pares de Norteamérica o Europa. Los propios antecedentes en el Perú muestran casos de pésimos comportamientos,

de impactos sociales y ambientales dramáticos que involucran a empresas norteamericanas, europeas y por supuesto también a las locales.

En todo caso, en el contexto internacional, los antecedentes de Minmetals no parecen ser más preocupantes que, por ejemplo, los de la suiza Glencore. Por lo tanto dependerá de cómo el Estado peruano controla, regula y fiscaliza el comportamiento de las empresas en el sector extractivo, sea cual sea el lugar de origen de estas inversiones.

Ahora bien, hay otros temas que la transferencia de Las Bambas ha puesto en debate. Uno tiene que ver con el precio y los impuestos que se deberán pagar por esta transacción. Ya ha ocurrido situaciones en el Perú en las que transferencias de proyectos entre empresas transnacionales no han dejado ningún tipo de beneficio al país: un caso de la década pasada fue el de la empresa canadiense Perú Copper, que luego de adquirir el proyecto Toromocho en algo más de US\$ 2 millones, lo vendió a Chinalco a US\$790 millones.

No está de más recordar que el año 2004, la empresa Xstrata pagó por el Contrato de Opción de Compra de Las Bambas US\$ 121 millones y cómo lo ha señalado Humberto Campodónico¹³, la inversión en Las Bambas sería de US\$ 5,220 millones y su precio de venta ha sido US\$ 5,850 millones.

Habrà que estar atentos para que la ganancia de capital obtenida por el consorcio suizo, pague los impuestos que debe pagar y que el país reciba lo que le corresponde. En principio el Convenio para Evitar Doble Imposición (CDI), entre Suiza y Perú, no se debería aplicar a la venta de Las Bambas, ya que, si bien entró en vigencia el 10 de marzo de este año, sus disposiciones –conforme a lo dispuesto en el artículo 27–, surtirán efectos sólo a partir del 1ro de enero de 2015.

Adicionalmente, el Perú puede aplicar el artículo 68 de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado en febrero de 2011 y cuyo reglamento fue publicado el mes de noviembre 2013: en el mencionado artículo se señala que si la empresa extranjera no paga el Impuesto a las Ganancias de Capital generadas por la transferencia de las acciones de la compañía peruana, está última tendrá que asumir la deuda tributaria de la primera. Nuestras autoridades tributarias deberán estar alertas para evitar cualquier tipo de evasión o elusión.

13 La República, 21 de abril 2014.

LAS DISCREPANCIAS EN LAS PROYECCIONES DEL CRECIMIENTO DE LA MINERÍA¹⁴

Al parecer las discrepancias entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) continúan. A los dimes y diretes entre el ministro Castilla y el presidente del BCRP, Julio Velarde, le ha seguido la publicación del Marco Macroeconómico Multianual (MEF) y del Reporte de Inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2014-2015 (BCRP).

Si bien las proyecciones que hacen ambos organismos del Producto Bruto Interno para el presente año no varían mucho¹⁵, sí llama la atención las diferencias en los pronósticos del sub sector de la minería metálica. Mientras el MEF proyecta un crecimiento de 9,4%, el BCRP apunta a un modestísimo 1,9%. Una diferencia de más de 7 puntos porcentuales.

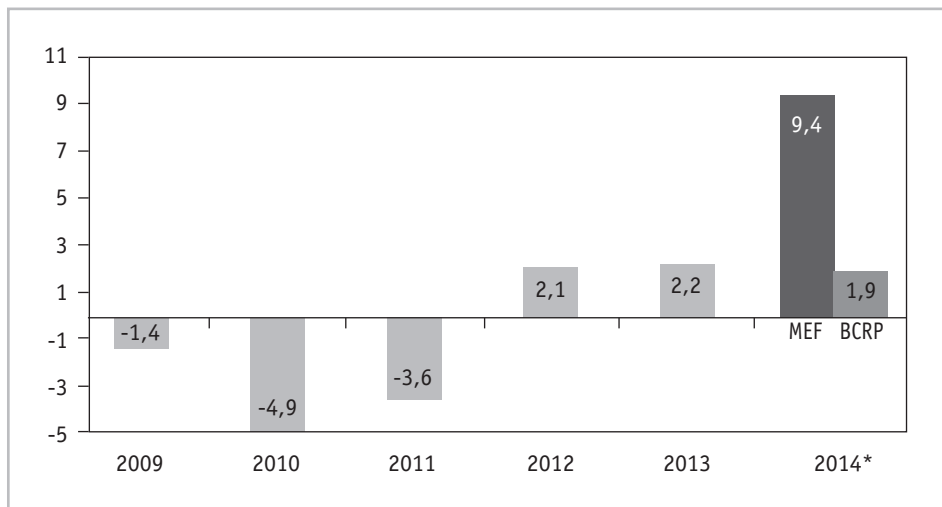
¿Por qué el BCRP es notoriamente menos optimista que el MEF en el caso de la minería metálica? En el documento mencionado, el ente encargado de preservar la estabilidad monetaria señala que ha revisado “el crecimiento del sector minero metálico de 9,1 por ciento a 1,9 por ciento. Esta reducción contempla una menor producción de cobre esperada por la disminución de las leyes del mineral principal y los depósitos del mineral en algunas minas importantes y un menor ritmo de producción de Toromochu, de acuerdo a lo anunciado por la propia empresa”¹⁶. También se menciona la tendencia a la baja de la producción de oro, como consecuencia de la política de interdicción en regiones como Madre de Dios.

14 Publicado por CooperAcción Opina en abril 2014.

15 Mientras el MEF proyecta un crecimiento de la economía peruana del 5,4%, el BCRP apunta a un 5,5%.

16 Reporte de Inflación. Abril 2014. BCRP.

**PRODUCTO BRUTO INTERNO DE LA MINERÍA METÁLICA
Y PROYECCIÓN PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS
(Variación Porcentual Real)**



* Proyecciones según el Marco Macroeconómico Multianual y según el BCP.

Fuente: BCRP y Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2014-2016.

Si bien las proyecciones de ambos organismos no siempre han coincidido en el pasado, sí llama la atención la gran diferencia. Por ejemplo, mientras que el año pasado el MEF pronosticó un crecimiento de 3.5% para la minería metálica, el BCRP proyectó un crecimiento del 2%. Finalmente el resultado consolidado de la minería metálica el año 2013, fue de 2.18%.

¿Qué puede pasar finalmente este año? Lo cierto es que en los primeros meses del año, el crecimiento de la minería metálica ha continuado boyante. En enero fue 8,13% y en febrero casi bordeó los dos dígitos: 9.80%. Los reportes del Instituto Nacional de Estadística e Informática señalan que los niveles de crecimiento logrados se respaldan, sobre todo, en el crecimiento sostenido por los mayores niveles de extracción de Antamina, asociada a la ampliación de su capacidad de tratamiento de minerales, Southern, El Brocal, Milpo, la consolidación de Antapaccay y por supuesto el aporte del proyecto Toromocho, que inició su fase operativa en los últimos meses del año 2013.

Si bien el argumento de una menor ley de mineral debe ser considerado, parece difícil pensar en una suerte de parada en seco de la dinámica productiva alcanzada en los últimos meses. El aporte de Toromocho, así sea a un menor ritmo de lo esperado,

por los problemas ambientales que ha ocasionado, es un adicional a los niveles de producción alcanzados el año pasado.

En todo caso lo que debe quedar claro es que la minería ha iniciado desde el año 2012 una nueva etapa de expansión productiva, aunque todavía queda por ver cuáles son los niveles que finalmente se lograrán. Si en algo coinciden el MEF y el BCRP, es que el 2015 la minería alcanzará los niveles más altos de expansión de los últimos 20 años: el MEF proyecta un crecimiento de 14,7% y el BCRP de 15,6%.

Habrà que seguir con atención las cifras de los diferentes productos mineros en los próximos meses para ver cuál de las dos proyecciones se acerca finalmente a la realidad.

EL TRABAJO MINERO EN EL PERÚ¹⁷

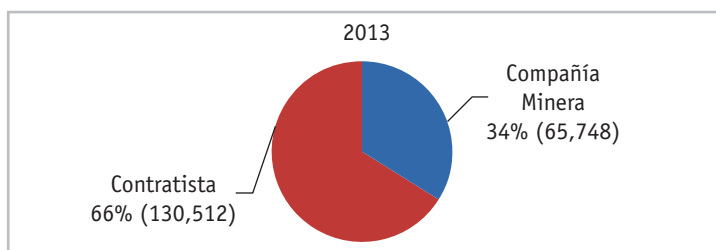
La proximidad del 1 de mayo motiva revisar algunos indicadores laborales del sector minero. En los últimos años, el conflicto laboral ha estado opacado por la preponderancia de los denominados conflictos socio ambientales, lo cual no significa que no se hayan presentado problemas en este campo. Por lo tanto, siempre es importante indagar sobre lo que puede estar pasando en el sector laboral minero.

Uno de los primeros datos que llama la atención es el descenso del empleo minero el año 2013, luego de un incremento constante en los últimos años, que alcanzó un pico de 207,772 trabajadores en 2012. Esta caída, que todo indica que será momentánea, estaría relacionada con una menor actividad de exploración y los menores presupuestos asignados a este rubro.

Pero lo que sí sigue siendo una constante en los últimos años, es la predominancia de las empresas contratistas como principales empleadores en el sector minero: el año pasado apenas el 34% de los trabajadores del sector tenía una relación laboral directa con la empresa minera. Este es un indicador clave para medir la calidad del empleo que genera la minería y para saber cuántos de los puestos que se crean en el sector responden a lo que la Organización Internacional del Trabajo define como trabajo decente: como se sabe, los trabajadores de las empresas contratistas no gozan de las mismas condiciones laborales y los mismos derechos de los que laboran de manera directa para las empresas.

AÑO	PROMEDIO ANUAL						2013												DICIEMBRE		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OCT.	NOV.	DIC.	2012	2013	Var %
Compañía	60,783	58,987	67,575	61,263	68,330	67,949	68,916	68,514	70,343	71,334	68,645	69,878	67,053	66,096	66,856	66,491	65,505	65,748	73,976	65,748	-11.1%
Contratista	66,243	67,096	97,956	111,882	139,441	140,433	136,204	138,114	143,589	147,811	146,925	147,326	142,225	140,323	139,154	137,451	135,557	130,512	145,073	130,512	-10.0%
TOTAL	127,026	126,083	165,531	173,145	207,772	208,383	205,120	206,628	213,932	219,145	215,570	217,204	209,278	206,419	206,030	203,942	201,062	196,250	219,049	196,250	-10.4%

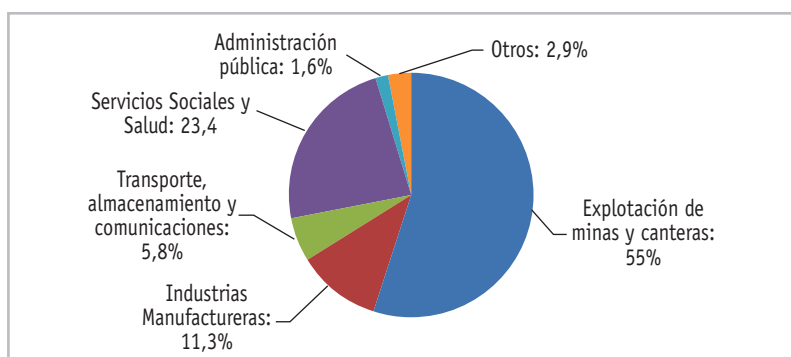
17 Publicado por CooperAcción Opina en abril 2014.

EMPLEO DIRECTO EN MINERÍA A DICIEMBRE 2013

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

El otro dato interesante es la participación del sector minero en el total de horas-hombre– perdidas. Las últimas cifras consolidadas del Ministerio de Trabajo, muestran que el 55% del total de horas-hombre-perdidas (hhp), se han producido precisamente en el sector minero: el pico de paralizaciones laborales en minería –medido en hhp–, se produjo el año 2007 (2'057,232).

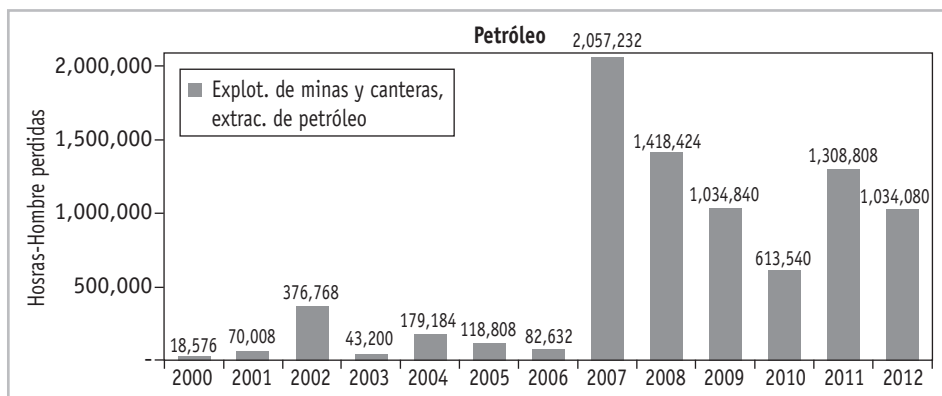
Las últimas cifras publicadas por el Ministerio de Trabajo muestran que en el año 2012, hubo 30 huelgas en el sector minero que significaron 1'034,080 hhp. Habrá que esperar la publicación de las cifras del año 2013 para sacar mayores conclusiones y analizar tendencias.

PORCENTAJE DE HORAS-HOMBRE PERDIDAS POR SECTOR PARA EL 2012

Fuente: Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo.

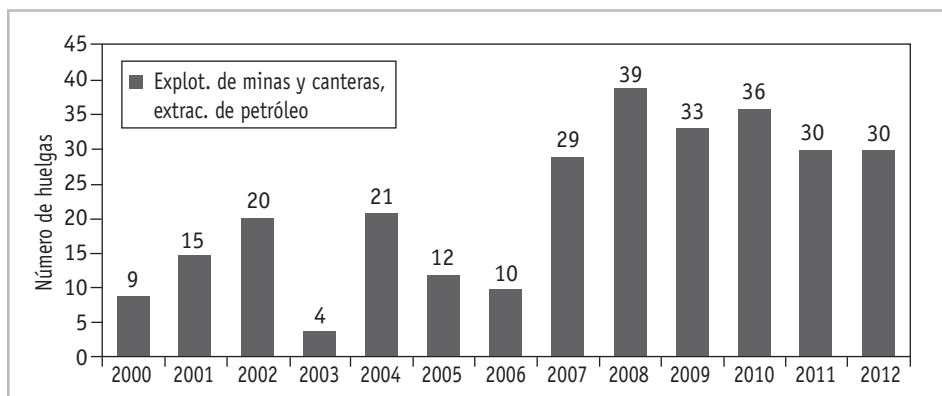
En todo caso, varios indicadores del tema laboral minero muestran aspectos de una agenda que comienza a ser cada vez más visible y que está generando tensiones con los trabajadores. Las condiciones laborales diseñadas hace aproximadamente 20 años han generado situaciones que deben ser adecuadamente evaluadas: por ejemplo, llama la atención que no sean las empresas las que generen el principal empleo directo en

EVOLUCIÓN DE HORAS-HOMBRE PERDIDAS EN EL SECTOR DE EXTRACCIÓN EN MINAS Y PETRÓLEO



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

EVOLUCIÓN DE HUELGAS EN EL SECTOR DE EXTRACCIÓN EN MINAS Y PETRÓLEO



Es decir, desde el 2000 al 2012, cada año las huelgas aumentan en aproximadamente 49%.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

el sector, a lo que hay que sumar las características de ese empleo; los niveles y las causas de los accidentes fatales e incapacitantes; el tema de las jornadas atípicas; las enfermedades profesionales y los aspectos ambientales en el campo laboral.

Toda esta agenda comienza a manifestarse en parte, en las demandas de los trabajadores mineros y sus organizaciones sindicales; en el número de huelgas y en su intensidad. Habrá que seguir con atención cómo evoluciona este tipo de conflicto que seguramente irá recuperando un espacio importante en la agenda de demandas sociales vinculadas a la minería.

¿LA MINERÍA CAMBIA DE TENDENCIA?¹⁸

Las cifras de la evolución de la producción nacional en el tercer mes del año han mostrado una novedad importante: la contracción, después de mucho tiempo, de la producción de la minería metálica.

SECTOR MINERÍA E HIDROCARBUROS: MARZO 2014 (Año base 2007)

Producto	Ponderación	Variación porcentual 2014/2013	
		Marzo	Enero-Marzo
Sector Minería e Hidrocarburos	100,00	0,85	4,70
Minería Metálica	84,64	-1,69	5,22
Hidrocarburos	15,36	9,45	3,02

Fuente: Ministerio de Energía y Minas. PETROPERU S.A.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, la caída se debe principalmente a los menores volúmenes de producción del oro (-14.70%), zinc (-18.55%), plata (-1.94%) y estaño (-2-79%). Adicionalmente, otro factor identificado es “el minado de materiales con bajo contenido metálico y menores leyes, la paralización temporal de algunas mineras en un escenario internacional de cotizaciones bajas”. Contrastando con esta situación, el cobre, hierro, molibdeno y plomo, han registrado una variación positiva.

Ahora, ¿el resultado de marzo significa un cambio de tendencia para la minería? No hay que olvidar que sobre la proyección de crecimiento de la minería se había abierto

18 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2014.

SECTOR MINERÍA E HIDROCARBUROS: MARZO 2014
(Año base 2007)

Producto	Ponderación	Variación porcentual 2014/2013	
		Marzo	Enero-Marzo
Cobre	30,16	9,95	17,37
Oro	20,50	-14,70	-7,71
Zinc	15,39	-18,55	12,07
Plata	7,34	-1,94	1,01
Molibdeno	5,43	4,60	27,94
Plomo	3,13	6,68	2,33
Hierro	1,78	11,80	10,99
Estaño	0,81	-2,79	4,61

Fuente: Ministerio de Energía y Minas. PETROPERU S.A.

una fuerte discrepancia entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva (BCRP): mientras el MEF proyecta un crecimiento de 9,4%, el BCRP apunta a un modestísimo 1,9%. Una diferencia de más de 7 puntos porcentuales. En todo caso, los resultados del mes de marzo le están dando momentáneamente la razón al BCRP. ¿Cuál será finalmente la tendencia que se confirmará este año?

Hasta el momento, en los tres primeros meses, el sector de minería metálica registra un acumulado de 5.22%. Lo cierto es que habrá que seguir con atención las cifras de los diferentes productos mineros en los próximos meses para ver cuál de las dos proyecciones se acerca finalmente a la realidad. Si bien la minería ha iniciado desde el año 2012 una nueva etapa de expansión productiva, todavía queda por ver cuáles son los niveles de crecimiento que finalmente se logrará.

Volviendo al MEF y el BCRP, si bien discrepan abiertamente en los pronósticos para este año, ambos organismos coinciden en que el 2015 la minería metálica alcanzará los niveles más altos de expansión de los últimos 20 años: el MEF proyecta un crecimiento de 14,7% y el BCRP de 15,6%.

LOS PREOCUPANTES MENSAJES DEL ÚLTIMO SIMPOSIO MINERO¹⁹

Entre el 20 y 22 de mayo, se realizó en la ciudad de Lima el 11° Simposio Internacional del Oro y la Plata. El evento que congregó a representantes de las empresas mineras, varios ministros y ex ministros cercanos al sector empresarial minero, sirvió de escenario para que los principales voceros de la Sociedad Nacional de Minería, expresen sus principales demandas y hagan incidencia frente a las autoridades gubernamentales.

Fue un diálogo totalmente monocorde. No hubo en toda la programación ningún expositor que presente por lo menos, alguna visión distinta o alternativa al *pensamiento único* de los empresarios mineros.

El punto central de las críticas empresariales ha sido la famosa “permisología”. Argumento que repiten todos los empresarios cada vez que pueden y que lamentablemente comienzan a repetir algunos ministros y funcionarios del actual gabinete. El objetivo es traerse abajo las precarias normas ambientales y sociales existentes y la incipiente institucionalidad vinculada a estos temas.

Según el ex presidente de la CONFIEP y empresario minero, Ricardo Briceño, la “permisología” se expresa en más de 180 normas vinculadas a la minería, que se entrecruzan y crean confusión y desalientan supuestamente a los inversionistas. Los blancos han sido bien identificados: son el Ministerio del Ambiente y varios de sus organismos adscritos como la Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el recientemente creado Sistema Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), el Vice Ministerio de Interculturalidad y la consulta previa; el proceso de descentralización y varios otros organismos e instancias.

19 Publicado por CooperAccion Opina de mayo 2014.

Hay que traerse abajo toda esa maraña: “la normatividad minera es hoy un plato de espagueti”; así la ha definido el propio Briceño. La impresión que queda de estos mensajes es que los empresarios sienten que ha llegado el momento de lanzar una ofensiva; se sienten fuertes y ahora es el momento preciso de pulsar nuevamente al gobierno para traerse abajo, o por lo menos, limitar a las instituciones y las normas que les incomoda: si no se puede desaparecer toda esa institucionalidad, por lo menos hay que maniatarla y que queden simplemente para guardar las apariencias.

Lo que queda claro del Simposio es que ahora, ése es el objetivo. “La permisología ha desplazado a la conflictividad social como el problema más acuciante para minería”, concluía un diario local como uno de los balances principales del simposio. Ciertamente, la campaña empresarial continuará y habrá que ver cuánto más cede el gobierno.

JUGANDO IRRESPONSABLEMENTE CON LA MEMORIA DEL PAÍS²⁰

El pasado 18 de junio, el Ejecutivo envió al Congreso de la República el Proyecto de Ley que establece un conjunto de medidas tributarias, la simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Tres títulos y numerosos capítulos detallan el conjunto de propuestas en el proyecto de Ley del Ejecutivo.

El paquete del Ejecutivo tiene un peligroso aroma a los decretos legislativos del gobierno aprista, que estuvieron a la base de la movilización indígena y el trágico conflicto de Bagua. En esa ocasión, la promoción de la inversión privada *a como dé lugar*, se expresó en un conjunto de medidas que afectaban directamente los derechos de los pueblos indígenas, lo que provocó la respuesta de las comunidades indígenas y sus organizaciones.

En esta ocasión, el paquete apunta a debilitar, casi al nivel de lo absurdo, regulaciones, y toda la institucionalidad que se había intentado construir con mucho esfuerzo, precisamente como respuesta a la creciente conflictividad social que el país ha vivido en los últimos años. A las medidas tributarias para promover la inversión, que incluyen, “flexibilizar el impacto financiero que representan las deudas tributarias del contribuyente” y ampliar la estabilidad tributaria para las inversiones mineras, se le añade el mazazo en contra de la institucionalidad ambiental.

¿Cuáles son algunas perlas del paquete reactivador en materia ambiental? Por ejemplo, desde ahora, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) pasará en la práctica y por tres años a la congeladora y se dedicará principalmente “a acciones prioritarias de educación y difusión de la normativa”. En la exposición de motivos se

20 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2014.

llega a decir que *“la imposición de sanciones requiere de una etapa previa de educación y concientización de los agentes, la población y las autoridades”*. Llama la atención que se hable de una etapa previa cuando, como se sabe, el OEFA fue creado casi en paralelo con el Ministerio del Ambiente, el año 2008.

Además, el paquete “para mejorar y generar la confianza de los inversionistas”, le quita abiertamente facultades al Ministerio del Ambiente en materia de creación de áreas naturales protegidas, en el tema del ordenamiento territorial, zonas ecológicamente económicas, límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental, que desde ahora pasarán “a ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto del Consejo de Ministros”.

En el caso de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, “se plantea establecer que las opiniones vinculantes y no vinculantes que requiera la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, deberán emitirse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles; y si el funcionario encargado no cumple, será considerada como falta grave “aplicable al régimen laboral al que pertenece”. Por supuesto, en este escenario el hasta ahora clandestino Sistema Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), entra en coma y queda moribundo. En suma, el *SENACE*, es una criatura que *SE MUERE* antes de haber dado sus primeros pasos.

Parece una broma de mal gusto que todo esto esté pasando en pleno “Año de la promoción de la industria responsable y del compromiso climático” y precisamente cuando el Perú será el anfitrión de la COP 20 en el mes de diciembre. Un gobierno como éste, que destruye lo poco que había en materia de institucionalidad ambiental, no tiene ninguna autoridad moral para constituirse en el anfitrión del evento cumbre que busca lograr un acuerdo vinculante para enfrentar la amenaza del calentamiento global en todo el planeta. El 2014 se ha convertido en el año en que el gobierno de Humala está llevando las políticas ambientales a la época de la carreta.

¿Qué efecto tendrá el paquete en el terreno social? Aunque es difícil decirlo, no se debe olvidar que toda la institucionalidad ambiental, construida con mucho esfuerzo, no cayó del cielo: no se puede entender la creación del Ministerio del Ambiente sin las luchas socio-ambientales de los últimos 15 años. Tampoco se puede entender la existencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, los límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental, el sistema nacional de áreas naturales protegidas; sin las demandas de los pueblos amazónicos, las luchas de La Oroya, Ilo, Cajamarca, Cocachacra, entre otros casos. Incluso la ley de consulta previa que este gobierno aprobó el año 2011 y que hasta ahora no se implementa de acuerdo a los

reales estándares del Convenio 169 de la OIT, se explica por Bagua, Tambogrande o Río Blanco.

Esa es la dimensión del paquete: hacer retroceder esos avances a un punto de no retorno. El peligro es que ahora se pretenda que Conga vaya como sea, lo mismo que Tía María, Río Blanco, Chadín II y varios etc. Y en ese escenario, Daniel Urresti como flamante Ministro del Interior, calza muy bien. No debemos olvidar que, durante este gobierno, 40 peruanos y peruanas han perdido la vida en contextos de conflictos sociales, principalmente vinculados a actividades extractivas.

Finalmente, no está demás mencionar una flagrante contradicción de Castilla, su gabinete y de toda la CONFIEP, que en principio deberían defender los TLC que el Perú ha firmado. Lo cierto es que el paquete y la propuesta de proyecto de ley, contradice claramente el compromiso asumido por el Estado peruano en el marco del TLC con los Estados Unidos. El artículo 18.3, numeral 2, de este TLC, establece que ***“las partes (léase los dos países firmantes del Tratado) reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales, en consecuencia una parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogará, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes”***. Más claro no puede estar. Ahora, qué dirán los defensores del modelo, cuando lleguen las quejas de nuestros socios comerciales, por violar flagrantemente el TLC con los Estados Unidos.

PROHIBIDO PRONUNCIAR LA PALABRA AMBIENTE²¹

Repasando los discursos del presidente Humala por fiestas patrias, uno puede identificar con claridad la impresionante metamorfosis que ha sufrido su gobierno. En el primer mensaje, en el lejano 28 de julio de 2011, el flamante presidente, todavía con el impulso de la campaña electoral, generó expectativa. Era el momento de algunas apuestas que generaron posibilidades de cambio: se habló en el discurso de la necesidad de generar una política nacional de ordenamiento territorial, de fortalecer la institucionalidad ambiental, la consulta previa, un nuevo gravamen minero, entre otros aspectos.

En el segundo discurso, el año 2012, y en medio de una fuerte conflictividad social vinculada a varios proyectos mineros (Conga, Espinar y otros), el presidente anunció la conformación de una comisión multisectorial que tenía como tarea trabajar un conjunto de propuestas de reforma sobre lo que el propio presidente definió como *una nueva relación con la minería*. Finalmente, la comisión terminó su labor y un informe casi clandestino fue archivado en algún anaquel entre las oficinas de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El tercer mensaje presidencial, ya mostró con mayor claridad el giro a una propuesta conservadora que dejaba de lado los impulsos iniciales: un discurso soso, cansino, que reflejó a un gobierno asustadizo, que había comenzado a ceder a las demandas que venían de los principales grupos empresariales.

En este cuarto mensaje se ha continuado y se ha profundizado en la misma línea. Como el propio ministro Castilla lo ha señalado en una entrevista post mensaje, “ahora la prioridad para el gobierno es cómo se genera un ambiente más amigable

21 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2014.

para la inversión y en realidad varios de los anuncios fuertes ya se habían concretado a inicios de julio”, con la aprobación del paquetazo económico y ambiental”. De ahora para adelante todo será profundizar esta línea a niveles inimaginables hasta hace un tiempo.

Por eso, las palabras medio ambiente o conflictos socio-ambientales no han sido pronunciadas ni una sola vez en el discurso y por supuesto tampoco se habló de alguna iniciativa al respecto. Y ello ocurre en el año en el que el Perú será sede de la cumbre mundial sobre cambio climático (COP 20): como lo ha reconocido el propio Castilla, estamos en pleno proceso de desregulación ambiental y aparentemente ya no hay mayores resistencias dentro del gabinete. Todo es alineamiento puro.

Queda por ver en qué consistirá la propuesta de modificaciones al proceso de descentralización que el Ejecutivo presentará en los próximos días. Sin duda todo un tema que levantará polémica, sobre todo si se siguen las orientaciones del MEF que desde hace un tiempo viene centralizando presupuestos y otros instrumentos.

En suma, la tradicional danza de cifras y obras en curso y que están por hacer que nos contó el presidente, no pueden ocultar que la nueva hoja de ruta es la que ha definido Castilla y su equipo que ahora está distribuido en todos los sectores claves del gobierno. El Ministro de Economía es el verdadero director de orquesta, el que saca y pone los temas en los mensajes que el presidente tiene que leer. Ya estamos advertidos, están prohibidas algunas palabras: ambiente, consulta previa, cambio climático, etc.

ENTRE LOS LOBBIES Y LA DANZA DE CIFRAS²²

Que existen lobbies poderosos y que se pasean como *Pedro por su casa*, en los pasillos –reales y virtuales– de los ministerios, Congreso, Poder Judicial, etc., no es ninguna novedad; pero que nos pretendan decir que esto es lo normal y que no debemos sorprendernos, indignarnos y además reaccionar rechazando estas prácticas por inadmisibles, ya es demasiado.

Que a un ministro le parezca normal y defienda la participación de una empresa petrolera, nada menos que en la elaboración del reglamento ambiental para temas de hidrocarburos, “debido a su amplia experiencia en el tema”, es una pachotada que no tiene nada de ingenuo. Que una de las principales lobistas de este país, una vez descubierta con las manos –y sus correos electrónicos– en la masa, nos pretenda decir que el pedido de ampliación de la temporada de pesca no sólo favorecía a la empresa en la que figura como directora, sino a los pescadores y a todo el país, es una tomadura de pelo. Ellos deben estar mareados con tanta puerta giratoria que han cruzado.

Lo cierto es que la penetración de los grandes poderes económicos al interior del Estado cada día aumenta. Pretenden hacernos creer que lo que es bueno para la CONFIEP lo es también para el país. Las campañas empresariales de los últimos años y las respuestas –retrocesos– del gobierno con las medidas económicas y ambientales aprobadas, así lo muestran. Además, no hay que olvidar que en el paquete aprobado el pasado mes de julio, se ha consolidado al interior del Ministerio de Economía y Finanzas, una instancia enteramente controlada por los principales grupos económicos del país: en el artículo 25 de la Ley 30230²³, el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión, conformado el año pasado y adscrito al Ministerio de Economía y

22 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2014.

23 Publicada en El Peruano el 12 de julio de 2014.

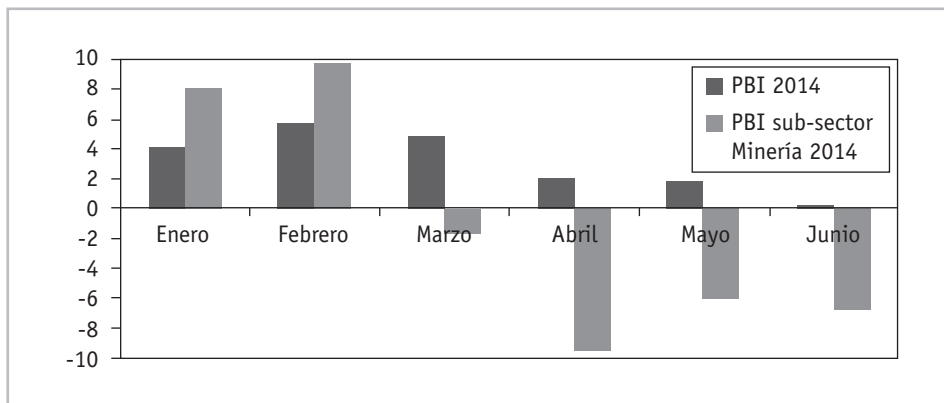
Finanzas, adquiere súper funciones. Desde ahora todas las entidades públicas tienen la obligación de atender los requerimientos de información de este equipo, en un plazo máximo de 20 días hábiles (artículo 25.2) y el incumplimiento de esta obligación constituirá una falta administrativa sancionable, de conformidad a la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 25.3). Un paso más en la afirmación del Estado en función de los intereses privados.

Pero el otro tema que se debate en el país es sobre el comportamiento que tendrá la economía al finalizar el año. Como informamos en este boletín, las cifras del mes de junio no sólo son las más bajas desde octubre del año 2009, sino que el PBI desestacionalizado ha caído tanto en el primer como en el segundo semestre del año, lo que significa que la economía peruana está en recesión.

Ahora se anuncia que el relanzamiento de la economía se iniciará en el segundo semestre y que al finalizar el año creceremos por encima del 4%. Sin embargo, las cifras finales podrían seguir ajustándose a la baja y el resultado final estaría alrededor del 3%. Lo cierto es que, pese a los anuncios del ministro de Economía, el país ya no podrá seguir a las mismas tasas del pasado quinquenio, porque el escenario ha cambiado.

El comportamiento de la minería refleja en cierta medida los actuales vaivenes de la economía peruana. Mientras que en los dos primeros meses del año, el PBI minero creció en promedio a una tasa de 8.95%, a partir del mes de marzo se revirtió la tendencia al alza y se comenzaron a registrar tasas negativas (ver gráfico): en el acumulado del primer semestre el PBI minero registra una tasa negativa de -0.51%.

PBI Y PBI MINERO MENSUAL
(Variación porcentual %)



¿Qué pasará con la minería en el segundo semestre? Las principales expectativas se cifran en el aumento de la producción de cobre, con la recuperación productiva del proyecto Toromocho: como se sabe, el pasado 28 de marzo, el Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental (OEFA) dispuso la paralización inmediata de las actividades de operaciones de mina y de todas aquellas causantes de la generación de los efluentes que descargan en las lagunas Huacracocha y Huascacocha. Esta medida fue levantada el 11 de abril (Resolución 005-2014-OEFA/DS), considerando que Chinalco había ampliado y construido diques de contención y demás estructuras hidráulicas para el encausamiento de los efluentes.

Por lo tanto, todo indica que la producción de cobre irá recuperándose paulatinamente. Sin embargo, la situación de otros metales, como el oro, sigue mostrando una sostenida tendencia a la baja que no será revertida en el corto plazo. Bajo estos considerandos, el resultado del PBI minero al finalizar el año, seguramente tendrá que seguir ajustándose a la baja.

TANTAS VECES LA OROYA²⁴

La situación del complejo metalúrgico de La Oroya parece una historia de nunca acabar. Como se sabe, los actuales administradores anunciaron la paralización del complejo metalúrgico desde el 11 de julio hasta el 9 de agosto. El motivo ha sido la falta de acuerdos comerciales con los proveedores para la entrega de concentrados. Cabe señalar que los proveedores habían anunciado que no están dispuestos a asumir riesgos y entablar una relación comercial con Doe Run Perú (DRP) en un contexto de insolvencia.

Si bien la compañía ha informado que dicha medida no atenta contra la continuidad del negocio y que se llevará adelante el proceso de subasta internacional anunciado para fin de año, lo cierto es que la situación del complejo metalúrgico se torna cada vez más complicada y no se ve una salida en el corto plazo. Habrá que ver si realmente las operaciones se reanudarán el 9 de agosto.

Por otro lado, el pasado 1 de agosto, la Corte Superior de Justicia de Lima falló a favor del Estado peruano en el proceso que Doe Run había interpuesto para evitar el pago de US\$ 163 millones por no haber construido la planta de ácido sulfúrico que era parte del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Complejo Metalúrgico de La Oroya.

Finalmente, es importante comentar que ha sido presentada la Propuesta de Actualización del Plan de Acción Para la Mejora de la Calidad del Aire en la Zona de la Cuenca Atmosférica de la Ciudad de La Oroya. Al respecto, varias organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en el Movimiento por la Salud de La Oroya, han presentado un conjunto de observaciones.

24 Publicado por CooperAccion Opina de agosto 2014.

Estas instituciones señalan que los objetivos específicos del Plan, deberían proponerse implementar medidas urgentes y buscar “ser muy exigentes en su cumplimiento”. Estas acciones deben ser acompañadas de esfuerzos concretos en la mejora de las condiciones ambientales de los suelos y el agua en toda la cabecera de cuenca del río Mantaro.

Por otro lado, para establecer las medidas a futuro, deben incluirse en las proyecciones realizadas las estimaciones de los niveles de contaminación que pudiera producir el complejo metalúrgico en sus distintos niveles de operación, sobre todo después del periodo de receso productivo. Igualmente, debe establecerse claramente cómo y quién es el responsable de medir la evolución de los niveles de plomo en la sangre sobre una población con capacidad de inferencia en el total de la población.

El periodo propuesto de 5 años aparentemente es demasiado largo para implementar las acciones y corregir los niveles de contaminación ambiental y alcanzar los estándares primarios de la calidad del aire, en la cuenca de La Oroya. En el punto de Programa de Vigilancia Epidemiológica propuesto no aparecen las modalidades de participación de la sociedad civil u organizaciones civiles de afectados que sería conveniente considerar.

Resulta muy importante la participación de la comunidad educativa y la comunidad de salud (instituciones/ organizaciones/ redes/ personas) en la propuesta para mejorar la calidad del aire y su consecuente mejoramiento de la salud de la población, dando preferente atención a los grupos más vulnerables. La participación ciudadana, tanto de las organizaciones como de los grupos de afectados y las personas en general, es clave en todo el proceso de diseño e implementación del Plan de Acción para mejorar la calidad del aire en La Oroya.

Se espera que estas sugerencias puedan ser tomadas en cuenta por las autoridades correspondientes y de esa manera se encare de manera seria y sostenida la problemática ambiental en toda la cuenca de La Oroya.

SE APROBÓ ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO TÍA MARÍA: ¿Y AHORA QUÉ VIENE?²⁵

Si bien algunos ministros y el propio presidente Humala ya lo habían anunciado en las semanas previas, el día de ayer se oficializó la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero Tía María que se ubica en la provincia de Islay, en la región de Arequipa.

El proyecto, a cargo de la empresa Southern Perú, representa una inversión de US\$ 1,300 millones y se explotará principalmente cobre en los yacimientos a cielo abierto de La Tapada y Tía María, tratándose aproximadamente 100 mil toneladas métricas diarias para producir en un inicio 120 mil toneladas métricas de cátodos de cobre por año. Se calcula que Tía María iniciará la fase productiva en año 2017.

Como se sabe, el proyecto ha sido cuestionado desde un inicio por la población de Islay, sobre todo la de Cocachacra, distrito de influencia directa. Como se recuerda, la última audiencia pública de presentación del EIA, realizada el 19 de diciembre del año pasado, fue sumamente accidentada por los reclamos de participación de la población, y las autoridades tuvieron que movilizar más de dos mil policías. Quedó demostrado en la audiencia que el proyecto Tía María seguía siendo cuestionado y que no tenía ni por asomo licencia social para operar.

El caso de Tía María también ha mostrado el colapso de nuestro sistema de certificación ambiental que a estas alturas, carece de toda legitimidad y credibilidad, situación que se va a ahondar con el reciente paquete de medidas aprobadas por el gobierno. ¿Una audiencia pública como la realizada en la localidad de Cocachacra el pasado 19 de diciembre, puede significar que el proyecto Tía María tiene licencia social? El procedimiento no recoge criterios básicos de participación oportuna e informada.

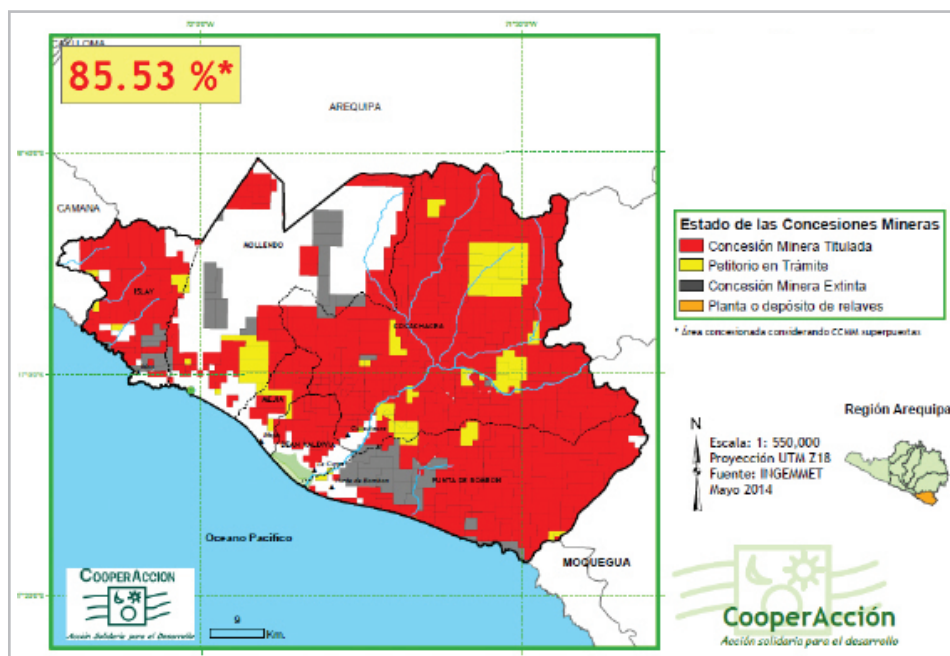
25 Publicado por CooperAccion Opina de agosto 2014.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) se han constituido, desde hace 20 años, en la herramienta fundamental del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en nuestro país; sin embargo, la falta de credibilidad y una larga lista de proyectos cuestionados, han puesto en debate los EIA y han planteado la necesidad de renovarlos. Sin embargo, el gobierno ha decidido ir en sentido contrario y ahora se pretende que las opiniones vinculantes y las no vinculantes se emitan en un plazo de 45 días.

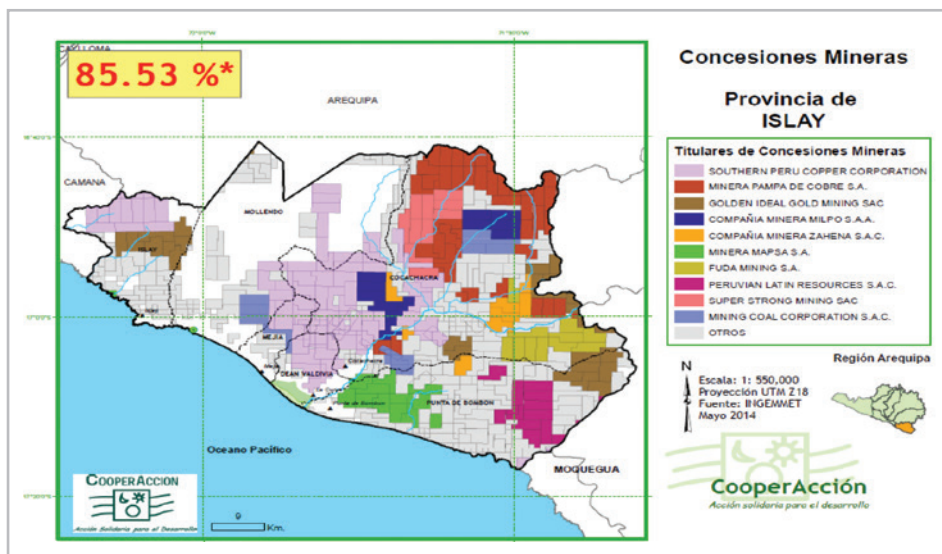
Habrà que observar las reacciones de la población luego del anuncio de la aprobación del EIA de Tía María. Por lo pronto, ya se ha anunciado una conferencia de prensa para este jueves 7 de agosto y una próxima asamblea de las principales organizaciones sociales de la provincia en la que se evaluarà la situación.

Lo cierto es que en la actualidad, la provincia de Islay es una de las más concesionadas de la región Arequipa (ver mapas). Al lado de Southern y Tía María, hay una decena de empresas que tienen concesiones en toda la provincia, lo que hace presagiar que un valle agrícola productivo podría terminar convirtiéndose en un nuevo territorio de expansión minera.

Concesiones mineras. Provincia de ISLAY



Concesiones mineras. Provincia de ISLAY



¿CUÁL ES EL VERDADERO COMPROMISO DEL GOBIERNO FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO?²⁶

Algún asesor debe hacerle recordar al presidente Humala que lo que dice y hace en cualquier parte del mundo se conoce en ese mismo instante en el Perú. Lo mismo sucede en sentido contrario: sus decisiones de política interna también se conocen de inmediato en el exterior.

Un presidente que hace poco más de un mes aprobó la ley 30230 que, entre otros aspectos, debilita casi al nivel de lo absurdo la institucionalidad y la regulación ambiental en el país, no tiene mucha autoridad para decirle a la comunidad internacional lo que se debe hacer para enfrentar los riesgos del cambio climático.

Sobre todo, porque nada significativo está haciendo su gobierno en el país que está identificado como uno de los más vulnerables al cambio climático. El propio Ministerio del Ambiente destaca que nuestro país presenta siete de las nueve características reconocidas por las Naciones Unidas que aumentan la vulnerabilidad frente al Cambio Climático: zonas costeras bajas; zonas áridas y semiáridas; zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación; ecosistemas montañosos frágiles; zonas propensas a desastres; zonas urbanas con alta contaminación atmosférica; y economías dependientes en gran medida de los ingresos generados por la producción y uso de combustibles fósiles.

El 24 de julio de 2014, el Ministerio de Ambiente publicó el proyecto de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC). Este documento forma parte de los compromisos que han asumido todos los países que deben formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales que contengan medidas orientadas a mitigar y a facilitar la adaptación frente al cambio climático.

²⁶ Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú en septiembre 2014.

El principal reto que dice enfrentar la mencionada estrategia publicada, es la reducción de los riesgos y sus impactos previsibles vía acciones de gestión integrada de los sectores y regiones a fin de reducir la vulnerabilidad, aprovechar las oportunidades y fortalecer la capacidad de respuesta frente al cambio climático. En tal sentido, su visión considera –de manera optimista– que al 2021, el Perú se habrá adaptado a los efectos adversos y habrá aprovechado las oportunidades asociadas al cambio climático, poniendo los cimientos para construir una economía con desarrollo sostenible bajo en carbono.

El problema fundamental de la ENCC es que no establece metas precisas a ser cumplidas en plazos concretos. Los indicadores de estas metas, además, deberían ser verificables por entidades independientes nacionales y extranjeras, y ser sujetos de monitoreo por parte de la sociedad civil y las comunidades afectadas directamente, incluidos los pueblos indígenas. Sin embargo, la estrategia no las consigna, convirtiéndose entonces en un conjunto de buenas intenciones, que carecen del músculo necesario para conducir la política general del Estado peruano en sus diferentes niveles en materia ambiental. Esto llama profundamente la atención, habida cuenta que la COP20 a celebrarse en Lima el próximo diciembre, justamente busca avanzar en un acuerdo global que establezca metas vinculantes para todos los países respecto de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Más allá de lo que pueda decir el presidente Humala y su ministro del Ambiente, lo cierto es que las recientes políticas aprobadas constituyen un verdadero golpe a la institucionalidad ambiental y a cualquier estrategia seria para enfrentar el cambio climático. Más aún, el paquetazo ambiental (Ley 30230) constituye una profundización del modelo primario-exportador y una renovada apuesta por el sector minero como locomotora del crecimiento económico. Con esto, lejos de incorporar consideraciones respecto del cambio climático en el modelo de desarrollo nacional, se ubica al país en la criticable situación de que todo vale a fin de incrementar las perspectivas de crecimiento de mediano y largo plazo, a punta de incentivar proyectos extractivos de gran envergadura. Incluso debilitar la aún incipiente institucionalidad regulatoria ambiental, y reducir los estándares de protección del ambiente.

En este contexto, ningún discurso del presidente Humala en foros internacionales puede ocultar la total falta de compromiso de su gobierno frente a un evento fundamental que marca la agenda del país y de todo el planeta. El compromiso del gobierno peruano frente al cambio climático es totalmente dudoso, y lo más preocupante es que se viene banalizando la cumbre climática de diciembre 2014

a extremos preocupantes: para algunos integrantes del actual gobierno pareciera que la COP20 es una suerte de evento de promoción del país, de sus atractivos turísticos, gastronomía, etc. y al mismo tiempo una oportunidad para que algunos ministros aparezcan en la foto con diferentes líderes mundiales.

Sin embargo, no está de más recordar que lo que realmente está en juego es avanzar en un nuevo acuerdo global para reducir y limitar la emisión de gases de efecto invernadero y frenar así el cambio climático. Este nuevo acuerdo debiera ser sellado en la COP21 a celebrarse en París en 2015, y entraría en vigencia en 2020. Para ello, lo coherente sería que las políticas internas prediquen con el ejemplo y no vayan en la dirección opuesta, como ocurre lamentablemente con el gobierno de Humala.

RANKING PARA HACER NEGOCIOS Y RANKING AMBIENTAL²⁷

La reciente publicación del ranking para hacer negocios, Doing Business, del Banco Mundial muestra que el Perú ha subido al puesto 35 de 189 países evaluados y en América Latina sólo es superado por Colombia. Los indicadores que se evalúan son facilidad de pago de impuestos; agilidad del trámite de los permisos de construcción; licencias de funcionamiento, créditos, cumplimiento de contratos, eficiencia de mecanismos de resolución de insolvencias, entre otros.

El puesto en el ranking del Banco Mundial contradice algunos de los principales argumentos de la campaña empresarial de los últimos años. ¿Cómo se entienden estos resultados que muestran un mejor clima para hacer inversiones en el Perú con los argumentos de la permisología o la tramitología de los gremios empresariales? Todo indica que no estamos tan mal como algunos han pretendido hacer ver.

Sin embargo, el informe del Banco Mundial nos debería hacer pensar en otros indicadores y otros rankings. Por ejemplo, no está de más preguntarnos cómo estamos en el ranking de desempeño ambiental. El economista Roberto Machado, nos recuerda los resultados del Índice de Desempeño Ambiental de 2014 (EPI, 2014) que publica la Universidad de Yale. “El EPI es un índice bianual que toma valores entre 0 y 100, donde mayores valores indican mejor desempeño ambiental. Está compuesto por subíndices en nueve áreas, tales como impactos en la salud, calidad del aire, agua y saneamiento, bosques, biodiversidad y hábitat, clima y energía, entre otras. A partir del valor del EPI y de los subíndices se construye un ranking mundial del desempeño de los países en materia ambiental”.

27 Publicado por CooperAccion Opina en septiembre 2014.

PERÚ: ÍNDICE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL, 2014

	Ranking mundial (Total = 178 países)	Comparación con 10 años antes	Comparación con países en el mismo rango de PBI per cápita ^a	Comparación con países de América Latina y el Caribe
TOTAL	110	Mejor	Peor	Peor
Impactos en la salud	123	Mejor	Peor	Peor
Calidad del aire	75	Mejor	Peor	Peor
Agua y saneamiento	121	Mejor	Peor	Peor
Recursos hídricos	63	Igual	Mejor	Mejor
Agricultura	17	Mejor	Mejor	Mejor
Bosques	67	Igual	Peor	Mejor
Pesca	34	Mejor	Mejor	Mejor
Biodiversidad y hábitat	68	Mejor	Mejor	Mejor
Clima y energía	119	Igual	Peor	Peor

Fuente: EPI (2014) y perfil del Perú en el EPI (ver <http://epi.yale.edu/epi/country-profile/peru>).

^a PBI per cápita entre US\$4,086 y US\$12,615.

Como se observa, en 2014 el Perú se ubicó en el puesto 110 entre 178 países. En comparación con los países con un PBI per cápita similar, el desempeño ambiental del Perú ha empeorado según el EPI general, en cinco de los nueve subíndices: impactos en la salud, calidad del aire, agua y saneamiento, recursos hídricos, y clima y energía. Del mismo modo, en comparación con los países de América Latina y el Caribe, el país ha empeorado en el índice general del EPI, así como en impactos en la calidad del aire, agua y saneamiento, y clima y energía.

En consecuencia, el Perú no se encuentra bien ubicado a nivel mundial en materia de desempeño ambiental, incluyendo los riesgos vinculados al cambio climático. Por el contrario, la tendencia es a retroceder con medidas como las aprobadas el pasado mes de julio (ley 30230). Si se trata de rankings, hay que mirar diferentes indicadores para evaluar de manera integral el desempeño del país y evitar la tentación de *desvestir un santo para supuestamente vestir otro*.

EL NUEVO MAPA ELECTORAL EN LAS ZONAS CON PRESENCIA MINERA²⁸

El evento más relevante del segundo semestre ha sido, sin lugar a duda, las elecciones regionales y municipales del 5 de octubre. Los resultados han terminado de configurar un nuevo mapa de autoridades regionales y municipales que gobernarán el período 2014-2018.

Ahora bien, tomando en cuenta la importancia de la actividad minera en el país, cabe preguntarse sobre los resultados que se han dado en las diferentes zonas con marcada presencia minera y qué autoridades han sido elegidas.

Un primer tema que hay que precisar es cómo se define una región como un territorio de influencia minera: un criterio utilizado hace referencia al peso o al aporte de la minería a la economía regional. Así una región puede ser considerada como “minera”, cuando esta actividad representa el 4% o más de la actividad económica de la región. Si aplicamos este criterio catorce regiones del país pueden ser consideradas como “mineras”: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancaavelica, Ica, Junín, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno y Tacna.

Sin embargo, este único criterio nos deja fuera de la lista a una región como Apurímac, que si bien en la actualidad no cuenta con una producción minera significativa, si figura como la número uno en la cartera de proyectos de inversión minera. Por lo tanto, vamos a incorporar el tema del ranking de la inversión minera como un criterio adicional para la definición de una zona de influencia minera.

Viendo el mapa de resultados electorales en las denominadas regiones con presencia minera relevante, la primera conclusión es que hay una diversidad de situaciones y se

28 Informe publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de octubre de 2014.

puede decir que han sido elegidas autoridades para todos los gustos. En dos regiones con presencia minera relevante, como Cajamarca y La Libertad, en principio no habría nada en común entre Gregorio Santos y César Acuña.

Además, tenemos desde autoridades elegidas que pueden ser claramente identificadas con las luchas de resistencia y el cuestionamiento a proyectos mineros importantes hasta otras autoridades que se las puede identificar como amigas de las empresas. Finalmente, hay otro grupo de autoridades que generan serias dudas sobre cuál será finalmente su comportamiento y que seguramente serán una caja de sorpresas.

En el primer grupo -las que se identifican con el cuestionamiento a proyectos mineros- figuran Gregorio Santos a nivel de presidencia regional y alcaldes virtuales de varias provincias de Cajamarca, Islay, entre otras zonas del país y una fila más larga de alcaldes distritales en diferentes regiones, entre los que figuran el de Cañaris (Lambayeque), Picuyo (Puno), Capacmarca y Livitaca (Cusco), Dean Valdivia, Coca-chacra, Punta de Bombón (Arequipa), entre otros.

Sin embargo, estos resultados no pueden ocultar el hecho que alcaldes y movimientos emblemáticos de luchas de resistencia a la minería, han sufrido serias derrotas en estas elecciones. Por ejemplo, el Movimiento Agro Sí, que nació al calor de las luchas de Tambogrande hace más de una década, está a punto de perder su inscripción regional y ha perdido la municipalidad de Tambogrande y la provincia de Huancabamba. Algo similar ha ocurrido con el alcalde provincial de San Ignacio (Cajamarca), varias veces reelecto y ex presidente del Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, Carlos Martínez. Por supuesto, la lista es más larga e incluye a municipios de otras regiones.

Por lo tanto, como ya se ha mencionado, hay resultados para todos los gustos, incluido el tema de la incertidumbre que generan algunas autoridades elegidas. Por otro lado, no hay que olvidar que habrá segunda vuelta electoral en diez de las quince regiones “mineras”.

¿Qué lecciones podemos sacar de este nuevo dato de la realidad que el país nos envía? Una primera gran lección es que detrás de cada hecho gravitante, como es una elección regional y municipal, hay una racionalidad que se expresa legítimamente en distintos espacios. No se puede pretender -como creen algunos-, que en un país como el nuestro todos pensemos de la misma manera y se les pase la aplanadora a los que no estén de acuerdo. No existe una sola racionalidad en el país.

Sin embargo, la vena autoritaria de algunos sectores se sigue mostrando. La democracia, aparentemente, sólo les acomoda cuando ganan los que piensan como ellos. Los rótulos de *antisistema* y *antimineros*, están nuevamente a la orden del día con el propósito de descalificar a varias de las autoridades elegidas en diferentes provincias y distritos.

Hay que evitar seguir intercambiando rótulos. Como comentábamos antes de las elecciones del 5 de octubre, el reto sigue siendo cómo construir gobernabilidad democrática; cómo se construyen los necesarios equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales que hacen falta y cómo se logra finalmente que los grandes poderes económicos no rebasen la capacidad que debe tener una sociedad de controlar y regular, por ejemplo las inversiones, en función del bien común. Reconocer nuestras diversas racionalidades y realidades forma parte esencial del ejercicio democrático.

NUESTROS PROPIOS TEMORES SOBRE LA COP 20²⁹

César Gamboa, de la institución Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, publicó la semana pasada una interesante columna sobre los temores acerca de la próxima COP 20. Esa columna nos ha hecho reflexionar sobre nuestros propios temores que además, lamentablemente, día a día se acrecientan.

Un primer gran temor sobre la COP 20 es que en el Perú predomine el criterio de “evento mundial que será un vitrina para el Perú” que se le viene dando. Esa lógica de evento de PROMPERÚ donde lo que terminará resaltándose es el movimiento económico que generará los 14 mil funcionarios de 194 países, los hoteles llenos y la gastronomía peruana en boca de todo el mundo y varios etc. Otro temor es que el titular de una de las ediciones post COP de El Peruano ya esté casi escrito y sea algo así como “El Perú se lució frente al mundo” y que se le dé menos importancia a los acuerdos logrados y las grandes incertidumbres que quedarán como espada de Damocles sobre el planeta.

Los riesgos de banalizar la COP cada vez son más grandes; como grandes son las diferencias entre lo que se debe hacer y lo que realmente se está haciendo: el himno compuesto por el gran músico peruano Lucho Quequezana para la COP 20 no puede ocultar lo que está pasando en el Perú en materia ambiental.

Este año ha sido dramático en materia ambiental. Nunca se había retrocedido tanto en institucionalidad ambiental, en instrumentos y en políticas ambientales: el año en el que el Perú es el país anfitrión de este importante evento internacional no se dejan de tomar medidas que van en el sentido contrario de lo que significa hacer frente en serio a las amenazas del cambio climático. El gobierno, con anuencia del

29 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre de 2014.

MINAM acaba de enviar un proyecto de ley que busca recortar una importante área protegida, el Parque Nacional Cerros de Amotape que se ubica en los departamentos de Piura y Tumbes. Por otro lado, también se pretende seguir bajando requisitos ambientales: curiosamente, en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2015 se pretende reducir aún más la rigurosidad de instrumentos ambientales; por ejemplo, la ejecución de obras de distribución de gas que se desarrollen en áreas disturbadas solo requerirán de una Declaración de Impacto Ambiental, instrumento inferior del que se requería previamente. Todo ello se suma a la ley 30230 del mes de julio y las medidas que debilitaron al OEFA y varias funciones del MINAM.

Es preocupante la falta de rumbo del gobierno en materia ambiental. Lo menos que se podría pedir es que estos proyectos de ley sean inmediatamente retirados por el gobierno y que se detenga el desmantelamiento de la institucionalidad ambiental del país, y que a la brevedad se defina una verdadera estrategia nacional frente al cambio climático que ordene la actuación del Ejecutivo y sus diferentes ministerios, sobre todo, los productivos y los de infraestructura.

Lo cierto es que el país anfitrión está llegando al inicio de esta importante cumbre mundial con una pésima imagen precisamente en materia ambiental.

UN FRACASO MÁS SI IMPORTA³⁰

Acabó la COP 20 y es momento de evaluación. Se tuvo que jugar un tiempo suplementario para evitar una situación lamentable: que luego de dos semanas de reuniones y negociaciones intensas no se tenga absolutamente nada para mostrar. Luego de las 36 horas de tiempo suplementario fue presentado el denominado “Llamado de Lima para la Acción Climática”.

El ministro del Ambiente y presidente de la COP, ha calificado el acuerdo como algo tremendamente positivo y una gran contribución al proceso que todo el planeta debe seguir para lograr un acuerdo definitivo en menos de un año en la próxima COP en París. Los temas que se levantan como grandes acuerdos son: el reconocimiento de pérdidas y daños –mecanismo creado para situaciones en las que los impactos del cambio climático son tan grandes que exceden las capacidades de las poblaciones de enfrentarlos–; la incorporación del tema de la adaptación como parte del acuerdo; el tema financiero y la aceptación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. También han sido mencionados los temas de género que han sido incorporados y la participación de los pueblos indígenas en los procesos a venir.

Del borrador a un llamado a la incertidumbre

Cabe preguntarse si estos acuerdos o menciones en el denominado “Llamado de Lima” dejan, como ha señalado el ministro Pulgar Vidal, un proceso sólido y realmente encaminado para que en un año se logre un acuerdo vinculante que permita enfrentar las graves amenazas del cambio climático.

30 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2014.

Lo cierto es que el documento acordado en Lima deja casi todos los problemas centrales sin resolver y los patea para más adelante. Si durante un año nos dijeron que en Lima se tenía como tarea central elaborar el borrador de un acuerdo vinculante que se debía finiquitar en París, en la actualidad ya casi nadie pronuncia la palabra borrador que ha sido reemplazada por la de “llamamiento”.

Si el documento acordado en la madrugada del domingo 14 de diciembre fuese el ansiado borrador, literalmente estaríamos fritos. Revisando el documento de Lima, uno de los temas más preocupantes tiene que ver con las denominadas contribuciones nacionalmente determinadas para reducir emisiones de gases de efecto invernadero, que cada país va a definir de acuerdo a su propio criterio, metodología y que ni siquiera se ha aceptado que sean auditadas. Peor aún, si antes de Lima los países debían definir sus compromisos de reducción de emisiones para marzo de 2015, ahora se ha postergado hasta octubre.

Todo esto indica que seguimos estando muy pero muy lejos de un verdadero acuerdo vinculante que nos aleje del peligro que enfrenta el planeta y, como señala Eduardo Gudynas refiriéndose al comportamiento de los países, *existen enormes distancias entre sus discursos de responsabilidad ambiental y las medidas que realmente están dispuestos a tomar*.

Habría que recordar el discurso inaugural de Rajendra Pachauri, Director del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y Premio Nobel de la Paz para entender la dimensión de la tarea pendiente: *“Para impedir que la temperatura global se incremente en dos grados centígrados, las emisiones de gases de efecto invernadero deben reducirse entre 40 y 70% al 2050 y eliminarse casi en su totalidad el 2100”. Si no se cambia el modelo, los riesgos son la escasez de alimentos y de agua, el desplazamiento de la población y grandes conflictos*”.

Una declaración como la de Lima, donde el texto está repleto de términos como “instar a las partes” “solicitar” o “invitar a los países”, no es un avance sólido como se pretende presentar. La realidad nos dice que todavía estamos muy lejos de lograr encaminar el proceso para lograr el ansiado acuerdo vinculante que nos aleje del peligro que significa la elevación de la temperatura por encima de los 2 grados centígrados, lo que significaría una catástrofe ambiental y social irreversible. El camino a París estará lleno de dificultades y lo cierto es que lo que predomina después de la cita en Lima se resume en una sola palabra: incertidumbre.

La economía y el ambiente

Nuevamente ha quedado en evidencia que la economía y el ambiente están en las antípodas. Pese a que hace ya algunos años el informe Stern³¹ (2006) nos alertaba que se necesitaría una inversión equivalente al 1% del PBI mundial para mitigar los efectos del cambio climático y que, de no concretarse, el mundo se expondría a una recesión que podría alcanzar el 20% del PBI global, los países y los agentes económicos globales siguen actuando como si estuviésemos en la primera mitad del siglo pasado o que el cambio climático fuese un asunto de otro planeta. En el caso peruano, por ejemplo, hay diferentes cálculos hechos: un estudio elaborado para el Banco Central de Reserva señala que las pérdidas por el cambio climático podrían equivaler al 6.3% del PBI al 2030 y más del 20% al 2050³². La Cepal, en plena COP de Lima presentaba un estudio en el que el costo del cambio climático al 2100 equivaldría hasta el 15,4% del PBI actual.

Esta tremenda contradicción se vivió a lo largo de toda la COP y se expresó por ejemplo en las estrategias de los negociadores de la mayoría de países –del norte y del sur– y en la propia actuación y los lobbies empresariales. Rocío Silva Santistevan se preguntaba en una columna periodística por la presencia gravitante de las grandes empresas petroleras en la COP: “¿es auténtico el interés de estas empresas por reducir emisiones de carbono?” ¿Acaso no pretenden crecer infinitamente, depredando recursos y territorios que en un escenario de cambio climático urge preservar?

Es curioso constatar en este tipo de cumbres, como el rol inicial de los científicos es desplazado por el de los negociadores y los lobbies de las grandes empresas globales. Por ejemplo, los mensajes de responsabilidad y alerta en los días iniciales de una cumbre –sobre lo que ya está pasando y lo que puede pasar– del Panel Intergubernamental de Expertos, siempre terminan siendo desplazados por los mensajes y la actuación irresponsable de los principales responsables del calentamiento global –grandes corporaciones y gobiernos– que buscan preservar la lógica del crecimiento infinito. No está demás señalar que el crecimiento económico permanente en un planeta finito es imposible.

31 Informe elaborado por el economista Nicholas Stern sobre el impacto del cambio climático y el calentamiento global sobre la economía mundial.

32 Vargas, P. (2009). “El cambio climático y sus efectos en el Perú”. Serie de Documentos de Trabajo D.T. N° 2009-14. Banco Central de Reserva del Perú. Lima. Julio.

Esa tremenda contradicción entre economía y ambiente la hemos vivido a lo largo de todo el año en el Perú: en el año de la cumbre climática, el país anfitrión afectó considerablemente –y lo sigue haciendo– los pocos avances que teníamos en materia de institucionalidad e instrumentos de política ambiental porque así lo exigía la CONFIEP para precisamente facilitar las inversiones. El anti premio “Fósil” entregado al gobierno peruano por la organización Climate Action Network en plena COP ha sido un papelón del cual el presidente Humala debería sacar lecciones: lo que dicen y hacen el presidente y sus ministros en el país, se conoce en tiempo real a nivel internacional y lo cierto es que el país anfitrión llegó a la cumbre mundial con una pésima imagen precisamente por haber retrocedido en materia ambiental y sin haber hecho su tarea: sin estrategia nacional definida para enfrentar el cambio climático y con versiones sin metas concretas; sin ningún ofrecimiento claro sobre cómo serán los lineamientos para reducir nuestras emisiones y ubicados en el puesto 110 (de 178 países) en el Índice de Desempeño Ambiental que elabora la Universidad de Yale.

Por lo tanto, la tarea sigue siendo enorme tanto en el frente externo como en el interno y ya no hay mucho tiempo ni margen para el error. Otra de las conclusiones de la COP de Lima es que el *negacionismo climático* sigue vivo y coleando, aunque quizás hoy en día actúa con estrategias más soterradas. Es una tarea fundamental desenmascararlo; a nivel global y por supuesto a sus representantes en el Perú.

2015

LAS INVERSIONES MINERAS CAEN
EN EL PERÚ Y EN TODO EL MUNDO

MÍNERÍA: ¿CÓMO SE PROYECTA EL 2015?¹

Enero es el mes de los pronósticos, uno de los deportes nacionales en el que también la gran mayoría de profesionales que juegan en esta cancha, cosechan grandes derrotas que luego buscan ocultar.

El año 2014 ha sido pésimo para los pronosticadores y sobre todo para las dos “islas de excelencia” del Estado peruano: el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva. Las cabezas de ambas instituciones anunciaron crecimientos que bordeaban los seis puntos porcentuales y durante todo el año 2014 tuvieron que ir ajustando sus pronósticos a la baja y lo tendrán que seguir haciendo hasta que se tengan las cifras finales del año que seguramente estarán por debajo del anunciado 2.7%.

Pero si el 2014 no ha sido un buen año, el 2015 no se presenta mejor y habrá que ser muy cauteloso para hacer proyecciones. Para comenzar, la cifra de crecimiento anunciada por el ministro de Economía y Finanzas –luego de los sucesivos paquetes de medidas– ha comenzado a ajustarse a la baja por organismos internacionales como el FMI y por el propio Banco Central de Reserva², y todo indica que se siguen manejando cifras demasiado optimistas.

¿Y qué pasará con el sector minero? Lo mismo, si el año pasado está cerrando con un resultado negativo³, el 2015 se presenta con varios nubarrones, tanto en el contexto externo como en el interno.

1 Editorial del Boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2015.

2 Pese a la mala experiencia del año pasado, el presidente del Banco Central de Reserva, Julio Velarde, ha criticado las proyecciones del FMI de un 4% y estima un crecimiento del 4,8% para este año.

3 En el acumulado enero-noviembre 2014, el PBI de la minería metálica es -1.52%.

En el entorno internacional, también se vienen recortando los pronósticos de crecimiento global: las fuerzas negativas –herencia de la crisis– persisten, lo que viene impactando en el potencial de crecimiento de los países. En este contexto, los precios de los minerales han comenzado el año con fuertes tropezones: en el primer mes del año el precio del cobre ha retrocedido a los niveles más bajos de los últimos cuatro años. De mantenerse esta tendencia a la baja, el impacto será significativo en el comportamiento del sector en el 2015 y sobre todo en el proceso de maduración de la cartera de proyectos mineros en el Perú que, dicho sea de paso, mayoritariamente son de cobre (62.94%).

Los proyectos que si entrarían en producción este año y el próximo, son los que ya se encuentran bien encaminados e incluso ya han iniciado la fase de producción pre-operativa: es el caso de Constancia (Cusco) y Toromocho⁴ (Junín). Otros proyectos, como la ampliación de Cerro Verde y el mega proyecto Las Bambas, entrarían en producción el próximo año. Con estos proyectos y algunas otras ampliaciones y proyectos menores, se espera un incremento en la producción de cobre del orden del 14% este año⁵ y del 48% en 2016.

Sin embargo, lo ocurrido el año pasado obliga a ser prudente en las proyecciones. No hay que olvidar que en el Marco Macroeconómico Multianual se proyectó una tasa de crecimiento de algo más del 9% para el 2014 y se ha cerrado el año con cifras preliminares en rojo. Habrá que seguir con especial atención cómo evolucionan las cifras de producción de los diferentes minerales y al mismo tiempo cómo maduran las inversiones en el sector.

4 En realidad, Toromocho inició la etapa operativa el año pasado, aunque por varios problemas de carácter operativo no pudo alcanzar los niveles de producción esperados. Se anuncia que este año estaría alcanzando su capacidad total de producción de planta.

5 Según el Ministerio de Energía y Minas, la producción de cobre alcanzaría las 1.576 millones de toneladas métricas finas.

APLIQUEN EL CÓDIGO DE ÉTICA⁶

En la actualidad, Yanacocha debe ser la empresa que más daña la imagen del sector minero en el Perú y quizás a nivel internacional. Resume las peores prácticas del sector. Yanacocha ocupa hoy en día el lugar que Doe Run ocupó en la década pasada.

Lo que ha pasado esta semana, donde la prepotencia y la matonería desbocada arremetieron nuevamente en contra de la familia Chaupe Acuña, en las alturas de Celendín, no tiene nombre y menos aún justificación. Una de las más poderosas empresas auríferas del mundo entrando con un desmedido contingente policial y miembros de sus fuerzas privadas de seguridad a los terrenos que ocupa una sola familia campesina para destruir parte de las construcciones que habían levantado, es inadmisibile.

La noticia y las imágenes que se han podido recoger han dado la vuelta al mundo. La indignación se extiende y organismos internacionales se vienen pronunciando. Flaco favor le está haciendo Yanacocha al resto de empresas mineras y al famoso **Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM)** que, desde Londres, nos dice todos los meses en sus boletines que este tipo de comportamiento es cosa del pasado y que sus afiliados implementan las mejores prácticas sociales y ambientales.

La Sociedad Nacional de Minería del Perú forma parte del ICMM, se adhiere a sus principios y Yanacocha forma parte de este gremio. La Sociedad Nacional de Minería debería aplicar de inmediato su código de conducta y sancionar a Yanacocha. Cabe recordar que en la década pasada Doe Run y la empresa Casapalca fueron expulsadas de la Sociedad Nacional de Minería (eufemísticamente suspendidas) por su pésimo comportamiento.

6 Publicado por CooperAccion Opina el 22 de enero de 2015.

Lo mejor que podría hacer la comisión de ética del gremio empresarial minero es abrirle un proceso sancionador a Yanacocha. Sería un excelente mensaje hacia afuera, demostrarían que lo que dice en su código de ética no es letra muerta y mejorarían en algo su alicaída imagen. Además, deberían informar de estos lamentables hechos al ICMM.

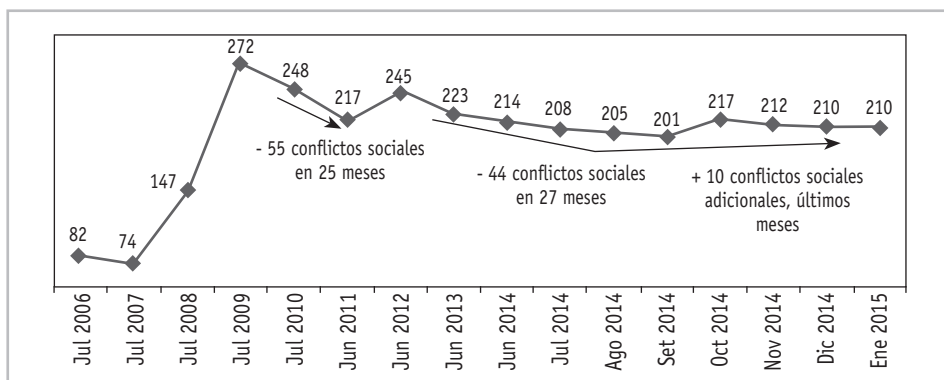
¿Harán algo? ¿Su flamante presidente, hombre del grupo Buenaventura, socio de Yanacocha, se pondrá firme frente a esta empresa infractora de su código de ética? ¿Le estamos pidiendo peras al olmo?

Se sabe que varias empresas afiliadas se sienten incómodas por el estilo Yanacocha y la mala imagen que las afecta. Si no hay reacción y no se aplican sanciones, podría ser que algunas empresas estén dispuestas a mirar la puerta de salida y la desafiliación, como ya lo han hecho las empresas de hidrocarburos.

ENTRE LOS CONFLICTOS Y EL CAMBIO DE MINISTROS⁷

Las altas temperaturas no sólo se deben al declarado período estival, sino también a que se ha iniciado el año con un notorio incremento de la conflictividad social. Varios conflictos en diferentes partes del país se han reactivado y han elevado la temperatura en el terreno social y político: en la Amazonía, la toma de los pozos en el lote 1AB en tres cuencas en la región Loreto desde inicios de enero; los recientes sucesos en Pichanaki en Junín y la tensión permanente en la provincia de Condorcanqui en la región Amazonas. En zonas de influencia minera, tenemos los casos de Tía María en la provincia de Islay, Arequipa, donde la población acaba de organizar una gran movilización en contra del proyecto minero; el de Las Bambas en Cotabambas, Apurímac; el caso Uchucarco en la provincia de Chumbivilcas en Cusco; y la permanente conflictividad en regiones como Cajamarca y Ancash. Según la base de datos de la Defensoría del Pueblo, en los últimos meses se han registrado por lo menos 10 nuevos conflictos activos.

CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ (2006-2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Elaboración: CooperAccion

7 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2015.

Si hasta hace un tiempo, el gobierno se ufana de una supuesta estrategia preventiva para enfrentar los conflictos, en los últimos meses ha quedado demostrado que ésta no existe o ha sido sobredimensionada. Todos los conflictos mencionados coinciden en que son casos que se arrastran desde hace bastante tiempo y en donde las poblaciones denuncian una total indiferencia y desatención de parte del Estado. Las denominadas mesas de desarrollo, impulsadas por la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la práctica, no operan y en el mejor de los casos han sido instancias que permitieron hacer frente a la emergencia provocada por una determinada movilización social.

Como ocurrió al inicio de este gobierno, en la tercera semana de febrero, buena parte del gabinete ha tenido que ser removido en un escenario de creciente conflictividad social. Los ministros de Energía y Minas, Justicia e Interior, agotaron sus funciones en Pichanaki y entraron a la picota con un par de ministros más. En el caso específico del sector Energía y Minas, ha sido nombrada como ministra la abogada Rosa Ortiz Ríos, ex jefa del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) y que no hizo nada notable en esta institución. Este organismo, que fue creado el año 2013, adscrito al Ministerio del Ambiente, debía asumir las funciones de revisar y aprobar los EIA detallados de los diferentes proyectos de inversión pública y privada; sin embargo hasta el momento no se le ha transferido las funciones desde los ministerios.

Lo cierto es que el gobierno ha entrado al último tramo de su período mostrando no sólo debilidad sino también una marcada incapacidad operativa para enfrentar contextos difíciles. Por otro lado, los principales gremios empresariales, como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y la propia Confiep, han elegido nuevas directivas y continúan a la ofensiva para lograr mayores beneficios: el flamante presidente de la SNMPE, en una de sus primeras declaraciones públicas ha lanzado fuertes críticas contra el Ministerio del Ambiente, mientras que el elegido presidente de la Confiep no se ha quedado atrás y sigue machacando el tema de la tramitología.

Queda claro que los gremios empresariales se están preparando para enfrentar la actual coyuntura y el próximo proceso electoral que se avecina. Mientras tanto seguirán intentando sacarle algunas medidas a su favor a un gobierno débil e inestable. El Decreto Supremo 001-2015-EM aprobado el pasado 6 de enero, que flexibiliza peligrosamente los requisitos para el uso del terreno superficial y otros aspectos como la reducción de plazos en los procedimientos mineros y la eliminación de la obligación de monitoreo ambiental, es un buen ejemplo de esta tendencia que busca favorecer a las empresas al mismo tiempo que afecta derechos de las poblaciones.

La consecuencia directa es un malestar que se expande a lo largo y ancho del país y que está a la base del incremento del número de conflictos activos. Todo indica que se ha iniciado un año que será bastante movido en el terreno social y también en el político.

LA DINI EXTRACTIVISTA⁸

En la medida que siguen apareciendo los reglajes a políticos de oposición y oficialistas, funcionarios públicos como la jefa de la SUNAT, etc., y que todo apunta a la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), no está de más recordar algunos datos de la realidad que pueden ayudar a seguir atando cabos.

Un primer dato es que al inicio del actual gobierno, el señor Humala nombró como jefe de la DINI a su compañero de promoción, Víctor Gómez Rodríguez, capitán en retiro (EP)⁹. ¿De dónde provenía Víctor Gómez Rodríguez y a qué se había dedicado antes de asumir la jefatura de la DINI? Parece ser que desde su pase al retiro, Gómez Rodríguez se dedicó a labores vinculadas a temas de seguridad de empresas privadas, sobre todo del sector minero. Recortes periodísticos de 2011 dan cuenta que, antes de entrar a la DINI, habría laborado para Antamina en la región Ancash.

Cabe recordar que al inicio del gobierno de Humala el país vivía una creciente conflictividad social, sobre todo en las zonas con presencia minera: Andahuaylas, Cajamarca y luego Espinar, fueron algunos de los conflictos más relevantes de la época. En ese contexto, la experiencia de Gómez Rodríguez era muy bien vista y el flamante jefe de la DINI probablemente comenzó a operar tal y como lo había hecho en el pasado para las empresas mineras a las que sirvió.

Al ver las recientes evidencias de los reglajes a distintos personajes, se nos viene a la mente el tristemente célebre operativo diablo que se montó para darle seguimiento al líder ambientalista Marco Arana en Cajamarca, cuya línea de articulación y mando, todo indica, llegaba hasta la empresa que le prestaba seguridad a Yanacocha. Allí están

8 Publicado por CooperAccion Opina el 26 de enero de 2015.

9 Víctor Gómez Rodríguez fue destituido el 8 de enero 2015 y en su lugar ha sido nombrado Javier Briceño Carpio.

todas las evidencias que aparecen en el internacionalmente galardonado documental “Operación Diablo” del grupo Guarango.

También aparecen como evidencias, los escandalosos “convenios de prestación de servicios extraordinarios” entre la Policía Nacional del Perú y las empresas mineras que han convertido a nuestra policía en una suerte empresa de seguridad particular al servicio de las mineras. Todo indica que los servicios de inteligencia y muchas de nuestras instituciones se han manejado –y se siguen manejando– en función de intereses privados.

¿Dónde seguirá la actividad profesional del capitán en retiro, Víctor Gómez Rodríguez, luego de su paso por la DINI? Pueden correr las apuestas, pero seguramente alguna puerta giratoria ha comenzado a moverse.

UN NUEVO PRESIDENTE DE LOS EMPRESARIOS MINEROS QUE SOLO QUIERE QUE LE DIGAN SÍ¹⁰

El recientemente elegido presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Carlos Gálvez, ha iniciado su mandato con el pie en alto. Hombre de confianza del grupo Buenaventura, en sus primeras declaraciones ha puesto en evidencia que el gremio minero ha optado en esta coyuntura por la estrategia más dura y de abierta confrontación.

Pese a que en el sector minero no se ha aplicado ni un solo proceso de consulta, el flamante presidente de los empresarios mineros ha señalado que la consulta es una traba. Por otro lado, también ha enfilado sus baterías en contra del Ministerio del Ambiente y nuevamente, sin precisar qué proyecto ha sido trabado por este ministerio, ha declarado que “hasta ahora no he visto al Ministerio del Ambiente proponer nada. Lo único que sabe es decir no a las inversiones”. En todo caso queda claro que al señor Carlos Gálvez no le gusta que le digan no: “Eso es lo que espero de una autoridad. No que diga no”, también ha declarado.

En realidad es el discurso de la tramitología en su versión más dura. No hay mayores evidencias de lo que se afirma, sin embargo se repiten las etiquetas y los blancos son claros. Los empresarios perciben que en el actual contexto de desaceleración de la economía y de debilidad extrema del gobierno, es el momento para traerse abajo lo poco que se había avanzado en materia ambiental y social: si no se puede desaparecer toda esa institucionalidad, por lo menos hay que maniatarla y que quede simplemente para guardar las apariencias.

No está de más recordarle al señor Gálvez, que el Perú no es precisamente un país que figura en los primeros lugares en cuanto a desempeño ambiental. Según el Índice

10 Publicado por CooperAccion Opina el 10 de febrero de 2015.

de Desempeño Ambiental que publicó el año pasado la Universidad de Yale, el Perú se ubica en el puesto 110 entre 178 países y en América Latina y el Caribe estamos por debajo del promedio.

Lo cierto es que los gremios empresariales se están alistando para la próxima contienda electoral en la que saben se van a jugar varios partidos de fondo. Ya han elegido al presidente de los empresarios mineros para el período 2015-2016 y hoy día conoceremos al nuevo presidente de la Confiep. El diario Gestión anunciaba hace unos días, casi como si fuese un aviso clasificado, que la “Confiep busca presidente para campaña electoral”.

¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN APURÍMAC?¹¹

El pasado 6 de febrero fue un paro de 72 horas en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas: las comunidades campesinas de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas, reclamaban por la supresión de puestos de empleo y denunciaban incumplimientos de los compromisos asumidos por la empresa. Como consecuencia de la paralización se instaló una nueva mesa de diálogo que viene trabajando la agenda de demandas planteadas.

El 10 de marzo se inició una nueva paralización, esta vez en las provincias de Andahuaylas y Chincheros, por un motivo distinto: cobros excesivos de la empresa Electro Sur Este por servicios de energía eléctrica que además son ineficientes y ni llegan a muchas. Finalmente la paralización se suspendió luego que la Presidenta del Consejo de Ministros se trasladara a Andahuaylas y firmara un acta de compromiso que recogía las principales demandas de la población.

El 18 de marzo, en horas de la madrugada, el alcalde del distrito de Maras (Cotabambas), Alberto Roque Cconislla, fue emboscado y asesinado en un solitario paraje de una carretera que lo conducía a su localidad. El móvil del crimen aún no ha sido esclarecido y se tejen varias hipótesis.

Estos tres hechos, en menos de tres meses, plantea la interrogante sobre lo que viene ocurriendo en esta región del país. Un dato adicional nos lo recuerda Rolando Luque de la Defensoría del Pueblo: Apurímac se ha convertido desde hace un tiempo, en una de las zonas que concentra el mayor número de conflictos sociales a nivel nacional¹². ¿Cuáles son los principales factores de esta creciente conflictividad y cuáles son los riesgos presentes y futuros?

11 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2015.

12 Comparte el primer lugar con Ancash.

Hay varios elementos a tomar en cuenta para tratar de descifrar lo que viene ocurriendo. En primer lugar habría que señalar algunos rasgos regionales: Apurímac es una de las regiones del país donde la población padece de mayores necesidades, lo que se refleja en los pobres resultados que alcanza en la mayoría de indicadores sobre pobreza, educación, nutrición y otros, ubicándose de manera sostenida en los últimos puestos a nivel nacional y reflejando una situación caracterizada por carencias endémicas.

En lo referente a la incidencia de pobreza y pobreza extrema, Apurímac figura entre las regiones donde un mayor porcentaje de la población es pobre o pobre extrema, con tasas que están largamente por encima del promedio nacional. Los años de bonanza económica no han producido cambios sustantivos y Apurímac sigue figurando a la cola en la mayoría de los indicadores que miden el grado de bienestar y desarrollo socioeconómico.

Otra característica saltante de Apurímac es que su población es predominantemente rural, en contra de la tendencia nacional: la población rural supera el 60% del total regional. Otro dato clave es que la propiedad rural es predominantemente comunal. En este escenario, en Apurímac se vienen produciendo cambios sustantivos en todo su territorio. Uno de los cambios más significativos es la entrada masiva de la minería: grande, mediana y pequeña, incluida la minería informal. En la actualidad, Apurímac figura en el primer lugar en la cartera de proyectos mineros y más del 60% del territorio regional se encuentra ocupado por derechos mineros vigentes.

Desde la región se percibe que todas estas mutaciones se vienen dando sin que la población y sus autoridades sean tomadas en cuenta. Actores extraterritoriales (empresas, otros agentes económicos, organismos internacionales y el propio Estado nacional) vienen imponiendo condiciones a los actores territoriales (poblaciones, organizaciones sociales, autoridades regionales y municipales).

¿Cuáles son algunos elementos de estas orientaciones impuestas desde fuera? El actual diseño de control del territorio regional que viene afectando, sobre todo, la propiedad rural; el manejo de recursos públicos y privados en función del crecimiento de ciertas inversiones; procesos de desplazamientos de poblaciones y al mismo tiempo, de actividades económicas tradicionales; llegada masiva de trabajadores de otras regiones; crecientes impactos ambientales; son algunos los ingredientes visibles de este proceso.

En este escenario, todo indica que se va a seguir provocando la ruptura abrupta de los equilibrios preexistentes: económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que agudizará la tendencia creciente de conflictividad social en esta región. No podemos seguir ignorando lo que pasa en Apurímac: se necesita con urgencia construir canales institucionales, de diálogo democrático y de participación oportuna e informada para evitar que la situación en esta región se siga degradando.

EL OEFA NUEVAMENTE BAJO AMENAZA¹³

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se encuentra seriamente amenazado. Ya la Ley 30230 le había aplicado un duro golpe a mediados del año pasado: el denominado “paquetazo ambiental” debilitó el OEFA, al limitar drásticamente su capacidad sancionadora y ponerlo en la congeladora: en los próximos tres años, este organismo se deberá dedicar principalmente “a acciones prioritarias de educación y difusión de la normativa”.

Sin embargo, nuevamente se le pretende aplicar otro golpe; esta vez buscando asfixiarlo económicamente. Cuatro empresas mineras¹⁴ han denunciado a este organismo ante el INDECOPI y buscan dejar de pagar el Aporte por Regulación que les corresponde y que financia la fiscalización ambiental que realiza el OEFA.

¿Qué es el Aporte por Regulación (APR) y cómo se origina? La Ley 27332 (2000) estableció el APR como una contribución de los sectores para los organismos reguladores de los servicios públicos. En la medida que el OEFA asumió la fiscalización ambiental del sector minero, las empresas deben pagar el denominado aporte. Debemos precisar que no sólo las empresas mineras financian la labor de fiscalización del OEFA: todos los administrados del OEFA están obligados a asumir los gastos que genera la fiscalización de su respectiva actividad.

Sin embargo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía interpuso hace un tiempo acciones populares ante el Poder Judicial para no pagar el APR, cuestionando el Decreto Supremo N° 130-2013-PCM, que fijó la alícuota de 0,15% de la facturación anual de las empresas mineras como aporte. Sin embargo, el Poder Judicial ha emitido

13 Publicado por CooperAccion Opina el 6 de marzo de 2015.

14 Cía. Minera Pampa de Cobre S.A.; Minera Vichaycocha S.A.C.; Sociedad Minera Corona S.A.C. y Minera Caudalosa S.A.

dos sentencias –precisamente en los procesos de acción popular–, que reconocen la legalidad y constitucionalidad del aporte que percibe el OEFA.

El INDECOPI entró a tallar en el tema cuando el 14 de octubre del 2014, en primera instancia, calificó el cobro del APR a cargo del OEFA como una barrera burocrática ilegal. Luego de varias idas y venidas, el 9 de marzo del 2015 el Tribunal del INDECOPI otorgó una medida cautelar a favor de Sociedad Minera Corona S.A.C. suspendiendo el cobro del APR.

El próximo viernes 20 de marzo se llevará a cabo una audiencia de informe oral en el INDECOPI para adoptar una decisión final sobre el tema. Si las empresas logran su objetivo y dejan de pagar el APR, se estaría afectando seriamente la fiscalización ambiental en un sector como el minero: cabe señalar que el APR representa en la actualidad el 80% del presupuesto del OEFA.

Hay que estar atentos a lo que pueda pasar el próximo viernes 20 de marzo en la audiencia en INDECOPI. Se espera que la necesaria labor de fiscalización ambiental sea preservada en el país.

TÍA MARÍA: INTENTANDO HACER UN RECUENTO DEL CONFLICTO¹⁵

A estas alturas, la vorágine de acontecimientos en torno al conflicto Tía María, provoca que se pierda la perspectiva, no se tomen en cuenta los antecedentes, lo que está en juego, los cuellos de botella que persisten, pero al mismo tiempo los temas de fondo y hasta las oportunidades que todo conflicto trae consigo y que es necesario identificar.

A continuación intentaremos subrayar algunos aspectos que no deben pasar inadvertidos para entender la situación actual:

Una primera etapa que marcó

El caso Tía María tiene claramente una primera etapa que se remonta al período 2009-2011. ¿Qué pasó entonces? El 2009 el proyecto minero ya era totalmente visible en la zona y la población expresó su rechazo. Desde un inicio el tema del agua apareció como uno de los aspectos centrales del conflicto y en ese contexto la empresa rechazó la posibilidad de desalinizar agua de mar e insistió en utilizar agua de la cuenca: el argumento central era que el proceso de desalinización encarecía el proyecto y le restaba viabilidad. Cabe señalar que entonces el precio del cobre se encontraba en alza y alcanzando picos máximos históricos.

El 28 de octubre de 2009, se realizó una consulta popular en los distritos de Coca-chaca, Punta del Bombón y Dean Valdivia en la que más del 90% de los votantes se pronunciaron en contra de la minería en la zona y del uso del agua subterránea y superficial. Estaba claro que el proyecto era rechazado por la población.

15 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2015.

En medio de la protesta, la polarización del conflicto y el cuestionamiento al proyecto, las autoridades del Ministerio de Energía y Minas de entonces decidieron que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (*UNOPS por sus siglas en inglés*) revise el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado por la empresa Southern. El resultado fue demoledor para los intereses de la empresa: la UNOPS presentó 138 observaciones centrales que daban cuenta que el EIA había omitido información sobre componentes básicos, habían datos y desarrollo insuficientes o conceptualmente erróneos.

En otras palabras, el informe de la UNOPS destruyó el EIA presentado por Southern y confirmó las preocupaciones de la población. Al Ministerio de Energía y Minas no le quedó otra alternativa que declarar inadmisible y rechazar el Estudio de Impacto Ambiental (Resolución Directoral 105-2011-MEM-AAM, de fecha 8 de abril de 2011). Algunos resultados de esta primera etapa: confianzas dañadas entre los principales actores (población, empresa y Estado); instrumentos como el EIA sin ninguna credibilidad y una imagen de una empresa que buscaba maximizar la rentabilidad del proyecto a costa de alternativas más responsables.

Un segundo intento que no tomó en cuenta los antecedentes

Dos años después la empresa volvió a la carga bajo el supuesto que la presentación de un nuevo EIA superaría todos los problemas de la primera etapa. En efecto, el EIA planteaba cambios importantes, como la propuesta de desalinizar agua de mar, sin embargo, las confianzas dañadas en la primera etapa se mantenían, así como la percepción negativa hacia el proyecto: el rechazo de la población era firme y evidenciaba que el proyecto no contaba con lo que las propias empresas denominan como licencia social para operar.

Además, los agricultores de Islay ven a Tía María como el inicio de un proceso de reconversión de la provincia en una nueva zona de expansión minera: bajo este supuesto, después de Tía María, otros emprendimientos mineros continuarían a cargo de las empresas que ya cuentan con derechos mineros vigentes en la zona.

En estas condiciones y sin tomar en cuenta los antecedentes, el Ministerio de Energía y Minas decidió realizar la audiencia pública en el distrito de Cocachacra en una fecha próxima a las fiestas de fin del año 2013 (19 de diciembre) y de esa manera limitar la capacidad de respuesta de la población. Lo cierto es que la audiencia requirió la movilización de cerca de dos mil policías; la presentación del EIA duró apenas 35 minutos y los dirigentes del frente de defensa y de la junta de regantes fueron impedidos de ingresar.

Culminada la audiencia y en medio de enfrentamientos entre la policía y los manifestantes que no pudieron ingresar a la audiencia, el entonces ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, declaró: “el proyecto Tía María ya cuenta con licencia social”. Finalmente, el 1 de agosto de 2014, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros emitió la Resolución Directoral 392-2014-MEM/DGAAM aprobando el EIA de Tía María.

En esta segunda etapa la empresa ha intentado mostrar a la opinión pública que sí contaba con el respaldo de la población, sin embargo, los hechos han seguido mostrando lo contrario. Para los que tenían alguna duda sobre cuán importante era la oposición al proyecto, dos meses después de la aprobación del EIA se realizaron elecciones municipales que arrojaron resultados contundentes: la población eligió como alcalde provincial de Islay y alcaldes distritales de Cocachacra, Dean Valdivia y Punta de Bombón, a connotados líderes de los sectores de oposición al proyecto minero¹⁶.

Las dificultades de un diálogo sobre la base de hechos consumados

En medio del conflicto se ha intentado instalar mesas de diálogo. El gobierno ha pretendido replicar sus ya conocidas –y poco efectivas– mesas de desarrollo, tratando de contrarrestar los cuestionamientos a Tía María con ofrecimientos de proyectos de inversión. Sin embargo, hasta el momento no ha habido mayores avances y en función de lo que está en juego parece difícil pensar que esta estrategia dé resultados.

Quizás uno de los principales problemas de estos intentos de diálogo es que han sido planteados sobre la base de hechos consumados. El hecho que el EIA ya esté aprobado y con la casi totalidad de vistos buenos y autorizaciones, es en realidad un mensaje claro que para el gobierno el proyecto va sí o sí y que no hay vuelta atrás.

Bajo estas condiciones será difícil que cualquier intento de diálogo prospere. Frente al hecho consumado del EIA aprobado, los dirigentes y autoridades de Islay también expresan una posición irreductible: el proyecto no va y pretenden que el gobierno dé marcha atrás. Un diálogo e intercambio sobre si el nuevo EIA levantó o no las observaciones del organismo de Naciones Unidas si bien es necesario, parece difícil pensar que sea la vía para superar el conflicto.

16 Richard Ale Cruz, alcalde provincial de Islay; José Miguel Ramos, alcalde de Punta de Bombón; Helar Valencia, alcalde de Cocachacra y Jaime de la Cruz, alcalde de Dean Valdivia.

Lo cierto es que la falta de una lectura adecuada de la situación que se vive en Islay, los antecedentes del conflicto, intervenciones a destiempo, decisiones cuestionadas –como la de llevar adelante audiencias públicas sin condiciones mínimas, restringiendo la participación y bajo estricto control policial–, entre otros errores cometidos, ha llevado a la actual situación de entrapamiento de la que está siendo difícil salir.

Lo que está en juego y las perspectivas

La sensación que deja este nuevo caso de conflicto minero, es que seguimos sin sacar las lecciones de una larga lista de casos similares que han ocurrido en las dos últimas décadas y se pretende seguir actuando como si fuese la primera vez que algo así ocurre: desde Tambogrande, pasando por los casos del Cerro Quilish, Río Blanco, Espinar, Santa Ana y varios otros conflictos, se actúa como si en el país no hubiese una vasta experiencia previa.

Tía María era quizás uno de los conflictos más previsibles de todos los casos que han ocurrido en el Perú, precisamente por los antecedentes descritos y pese a ello, se han empleado las mismas estrategias y se utilizan los mismos discursos, aunque con adjetivos cada vez más duros y descalificadores. Se necesitan mayores esfuerzos de todos lados.

Por el lado de las empresas, debería haber mayor consecuencia entre lo que dicen sus códigos de conducta y sus políticas de responsabilidad social y lo que finalmente hacen. Algunos textos del Consejo Internacional de Minería y Metales¹⁷ (2) y en los propios eventos de este organismo, se admite que hoy en día el negocio minero necesita construir por lo menos cuatro viabilidades principales: la viabilidad técnico productiva, la financiera, la ambiental y, finalmente la social. Si una de esas viabilidades falla, el proyecto está en riesgo, pero además cuando la viabilidad social pretende ser sometida a los tiempos de maduración de las otras viabilidades del negocio minero, se provocan situaciones de tensión y conflicto que pueden terminar por paralizar los proyectos mineros de manera indefinida. Algo de esto ha pasado en el caso de Tía María.

Del lado del Estado peruano (no sólo es el problema de un gobierno) se emplean básicamente las mismas estrategias pese a algunos cambios superficiales que se han

17 ICMM por sus siglas en inglés. Entidad con sede en Londres que agrupa a los principales consorcios gremios de empresas mineras a nivel mundial. La Sociedad Nacional de Minería forma parte del ICMM.

implementado en los últimos años, como el de las mesas de desarrollo y una anunciada estrategia preventiva que en el caso de Tía María está claro que ha brillado por su ausencia. Además, el Estado sigue actuando frente a los conflictos con una lógica de compartimientos estancos y de competencia entre los sectores: ¿se puede entender que dos instituciones del Estado peruano, como la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, tengan diagnósticos y enfoques distintos y que por ejemplo emitan informes sobre los conflictos que difieren en cuanto a cifras y análisis? Se sigue sin entender que los conflictos sociales son luces rojas que se prenden cada cierto tiempo y que nos están diciendo que desde hace tiempo algo no funciona bien.

Se necesita a gritos hacer ajustes: instrumentos fundamentales como los EIA y sus procedimientos carecen de credibilidad, más aún cuando los recientes cambios normativos han seguido debilitándolos. No hay que olvidar que el nuevo EIA de Tía María ha sido aprobado bajo la nueva normativa que entró en vigencia en los dos últimos años y que ha reducido plazos, mantiene la misma precariedad institucional y ha debilitado los instrumentos de evaluación, fiscalización y sanción ambiental. Esta tendencia no favorece el rol de garante de derechos que cualquier Estado debe tener y lo aleja aún más de las poblaciones.

En este punto, los organismos no gubernamentales pueden aportar, ya no sólo en el diagnóstico, sino también en la revisión de los cambios normativos y en las posibles propuestas de políticas públicas que el país necesita. Hay también una suerte de vacío en el debate técnico acerca de los instrumentos de gestión ambiental que un país como el Perú requiere.

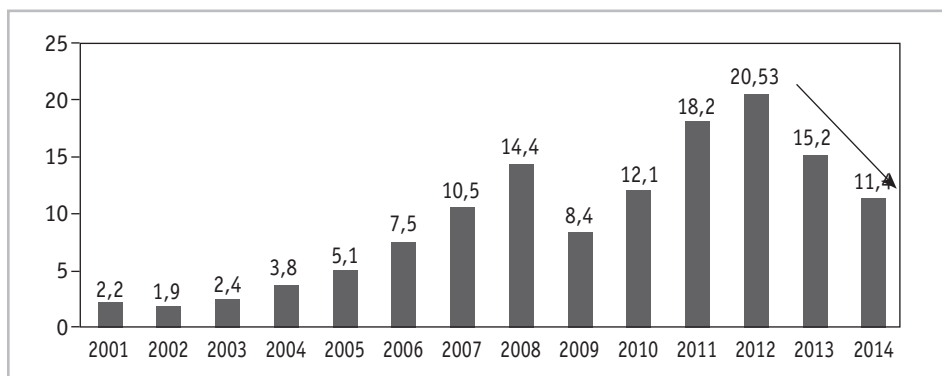
Del lado de la población se debe hacer todos los esfuerzos posibles para que el derecho de movilización y de protesta se ejerza priorizando vías pacíficas, institucionales y de diálogo. Las mejores experiencias de conflictos similares así lo demuestran. Al momento de escribir este editorial, lamentablemente se había confirmado la muerte de otro poblador del Valle del Tambo y dos policías heridos se encuentran en estado muy grave. Ya son dos los pobladores fallecidos en este mes de paralización y cinco en lo que va de todo el conflicto.

Los esfuerzos de mediación que viene haciendo la Defensoría del Pueblo deben ser respaldados. Esperamos que este tipo de iniciativas prosperen, como parte de una estrategia mayor e integral, que permita sacar al conflicto de la actual situación de entrampamiento y que la calma retorne al valle del Tambo y los derechos de todos sean tomados en cuenta en la solución final.

LAS TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN MINERA A NIVEL MUNDIAL: ¿QUÉ DICEN LAS CIFRAS?¹⁸

Las cifras del informe del SNL Metals&Mining confirman el retroceso de los montos de inversión minera a nivel mundial. Los presupuestos de inversión en exploración han retrocedido en 25.6% el año 2014, lo que significa un segundo año consecutivo de caída: como se puede apreciar en el siguiente gráfico, luego del pico alcanzado el año 2012, los dos últimos años han sido de caída sostenida.

EVOLUCIÓN DE INVERSIÓN MINERA GLOBAL EN EXPLORACIONES
(En miles de millones de US\$)



Fuente: SNL Metals & Mining.
Elaboración: CooperAccion

Ahora bien ¿cuáles son los temas de fondo que nos presenta la lectura de este informe? Uno primero es que se confirma que estamos inmersos en el escenario del fin del súper ciclo de precios de las materias primas y de los crecientes flujos de inversión.

¹⁸ Publicado por CooperAccion Opina del 6 de abril de 2015.

Además, al hablar de la caída de los flujos de la inversión, también debemos hacer referencia al hecho que las fuentes de financiamiento para un sector como el minero se han reducido drásticamente, los agentes se mueven con estrategias sumamente conservadoras y al mismo tiempo el costo del financiamiento se ha encarecido. En suma, el financiamiento para la minería ha comenzado a escasear y se ha vuelto más costoso, un dato que es corroborado por el informe del SNL Metals & Mining.

¿Cuánto puede durar la caída? Todo indica que no estamos en un escenario parecido al del período 2008-2009, en que la crisis financiera internacional produjo una drástica caída (ver gráfico) pero que en menos de un año ya se había revertido. Parece ser que habríamos entrado a un escenario en el que la reducción de los flujos de inversión se explica por el lado de los fundamentos del propio sector minero a nivel global y que podría tener similitudes a lo que pasó en el periodo 1998-2002, luego de la crisis rusa y asiática. Por lo tanto, la caída podría continuar algunos años más.

De hecho, la caída en la exploración minera se arrastra desde el segundo semestre del año 2012 y ha afectado de manera considerable a los principales países mineros. En el siguiente cuadro se observa, por ejemplo, que Canadá redujo su inversión en exploración entre el 2012 y 2014 en 57%, Australia en 51%, Estados Unidos en 56%, México en 45% y Perú en 46%. Se confirma que la caída abrupta afecta a todos los países.

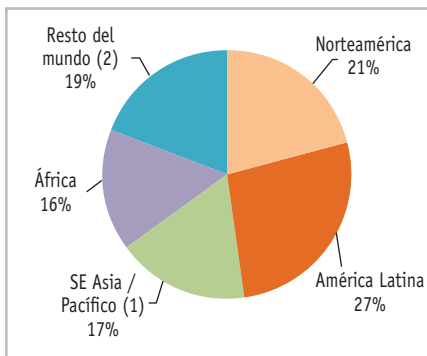
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EXPLORACIÓN MINERA POR PAÍSES (TOP 10) (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Disminución 2012-2014	
								US\$	(%)
Canadá	2.394	1.171	2.128	3.278	3.440	1.875	1.492	-1.948	-57%
Australia	1.764	952	1.452	2.366	2.580	1.875	1.256	-1.324	-51%
EEUU	882	439	968	1.456	1.720	1.154	762	-958	-56%
México	756	366	726	1.092	1.290	865	708	-582	-45%
Chile	504	366	605	910	1.035	865	708	-327	-32%
China	375	293	484	728	860	577	590	-270	-31%
Perú	630	393	605	728	1.035	721	558	-477	-46%
Rusia	s.d.	s.d.	484	546	645	721	558	-87	-13%
Brasil	380	220	363	546	645	432	311	-334	-52%
Rep. Congo	378	220	s.d.	1.456	1.935	432	311	-1.624	-84%

Fuente: SNL Metals & Mining.
Elaboración: CooperAcción

En medio de la tendencia de la caída de los presupuestos de inversión, los datos muestran que América Latina sigue siendo el principal destino de las inversiones en exploración minera y cuatro países (México, Chile, Perú y Brasil) se mantienen en el top ten y concentran algo más del 80% de la inversión en la región.

**2014: INVERSIÓN MINERA POR REGIÓN
(Exploraciones)**



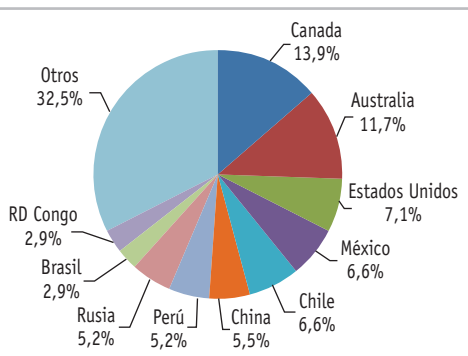
Fuente: SNL Metals & Mining.

Elaboración: CooperAcción

1. Incluye a Australia y sur este de Asia

2. Incluye a China, Rusia, Europa, principalmente.

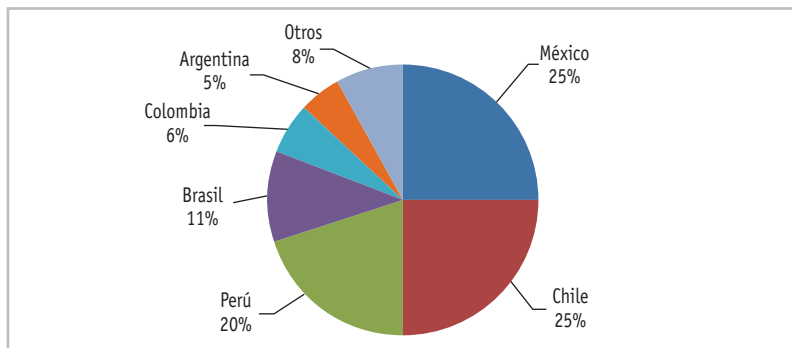
**2014: INVERSIÓN MINERA POR PAÍS
(Exploraciones)**



Fuente: SNL Metals & Mining.

¿Y qué pasa con el Perú? Lo primero que hay que subrayar es que el Perú mantiene la participación de algo más del 5% que registró el año pasado (con un ligero incremento de 0.2%), se ubica en séptimo lugar a nivel mundial y en el tercero a nivel de América Latina, con una participación regional del 20%.

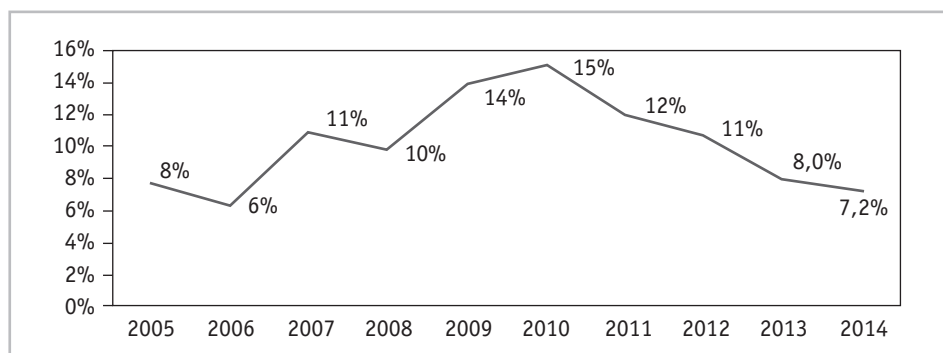
**2014: INVERSIÓN MINERA EN AMÉRICA LATINA
(Exploraciones)**



Fuente: SNL Metals & Mining.

La caída de la inversión en exploración minera en el Perú ha sido sostenida durante los últimos cuatro años. Como se observa en el gráfico siguiente, la participación de la exploración ha retrocedido de un 15% en el 2010, a sólo un 7.2% de las inversiones totales durante el 2014.

PERÚ: EXPLORACIÓN MINERA 2005-2014
Porcentaje de inversión total

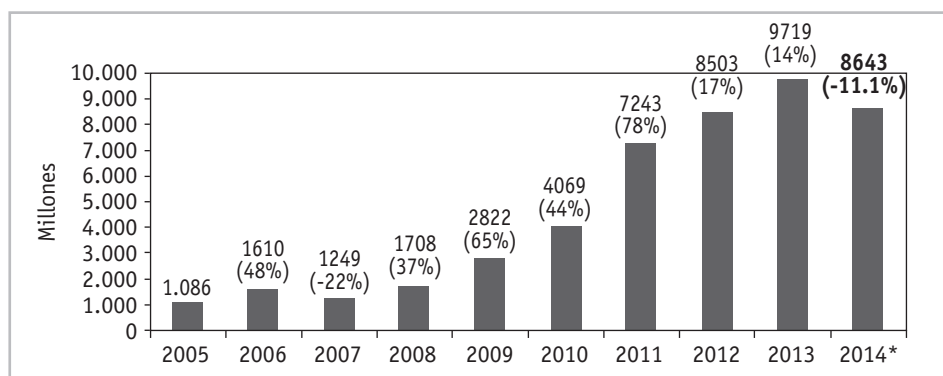


Fuente: Anuario Minero, Boletín Minero, diciembre 2014. MEM.

Elaboración: CooperAccion

Durante el 2014, la inversión minera total en el Perú alcanzó la cifra US\$ 8,643'205,654, lo que representa una caída de 11.1% respecto a la cifra registrada en el 2013. Aun así, la inversión total durante el 2014 ha sido superior a la de los años 2011 y 2012 y también supera los niveles alcanzados durante la década pasada.

PERÚ: INVERSIÓN MINERA
(Millones de US\$)



Fuente: Minem. Boletines Mineros 2005-2014. Elaboración: CooperAccion

* Valor invertido entre enero-diciembre del 2014 y variación porcentual respecto al mismo periodo en el 2013.

En el último año la caída de la inversión minera ha afectado a casi todos sus rubros: la inversión en equipamiento minero cayó en 28.3%, exploración en 19.6%, equipamiento de planta en 37.8%; explotación en 12.2%; inversión en infraestructura en 20.4% y preparación minera en 15.4%. Tan solo el rubro "Otros" muestra una tasa positiva de 9.9%.

Algunas conclusiones:

Se ha iniciado una etapa de descenso de las inversiones mineras a nivel global. Uno de los indicadores más sensibles, el de las inversiones en exploración, ha caído por segundo año consecutivo, algo que no ocurría desde hace más de una década.

Como consecuencia, los presupuestos de inversiones están cayendo, casi sin excepción, en todos los países y en todas las regiones del mundo. Todo indica que esta situación podría continuar en los próximos años, en la medida que los riesgos de deflación en la zona euro y en el Japón se mantienen, la desaceleración de China es mayor a la prevista, y existe la posibilidad de un ajuste desordenado en los mercados financieros. Por el lado de la oferta, el aumento de la producción de algunos minerales de base podría crear excedentes que seguirán presionando los precios a la baja.

Pese a que el Perú mantiene una participación de algo más del 5% de las inversiones globales en exploración, lo cierto es que la participación de este rubro en las inversiones totales en minería ha caído en los últimos cuatro años. Lo mismo ocurre con otros rubros de inversión minera, como los equipamientos de planta y mineros, explotación, infraestructura, etc.

Aunque en el debate nacional se busca asociar la caída de las inversiones mineras a determinadas políticas internas (por ejemplo, las ambientales, sociales o tributarias), lo cierto es que la explicación central vendría de fuera y es una realidad que el Perú comparte hoy en día con la totalidad de países que han vivido el auge minero de los últimos años. Por el contrario, la tarea pendiente sigue siendo cómo generar los equilibrios económicos, sociales, ambientales, para que el país pueda apostar por un modelo de extracción más sensato que evite los escenarios de conflictos y la afectación de derechos.

EL CONCEPTO DE LA LICENCIA SOCIAL¹⁹

A raíz del conflicto en torno al proyecto minero Tía María, un editorial del diario El Comercio reflexiona sobre el tema de la licencia social (“Licencia Tomada”, edición del 31 de marzo de 2015) y señala que “el concepto ha sido capturado por los enemigos del desarrollo minero del país”.

En el editorial se dice: *“Una licencia, según el diccionario de la Real Academia Española es un “permiso para hacer algo” o el documento en el que este consta...”. “Cuando se habla de licencia social, sin embargo, el terreno de lo exigible se torna vasto e impreciso. En el contexto específico de los proyectos mineros, la expresión parecería aludir a una conformidad de la sociedad que vive alrededor del lugar en el que estos piensan desarrollarse, y cuyos límites nunca son definidos. No queda claro, para empezar, quiénes tienen derecho a opinar y quiénes no”.*

Interesante discusión que merece varias precisiones. En primer lugar, deberíamos reconocer al padre de la criatura: como lo recuerda Ian Thompson y Susan Joyce²⁰, el concepto de la licencia social para operar fue propuesto por un líder del sector minero canadiense en 1997, como un requerimiento esencial para la sobrevivencia de la industria minera en el futuro. Otro líder empresarial, Pierre Lassonde, presidente de la poderosa Newmont Mining decía: “Tú no obtienes la licencia social con una visita al ministerio del gobierno a hacer una solicitud o pagando una cuota... se requiere mucho más que dinero para realmente volverse parte de las comunidades en las cuales uno opera” (2003). Interesante definición: “volverse parte de las comunidades en las cuales uno opera”.

19 Publicado por CooperAccion Opina del 14 de abril de 2015.

20 Ian Thompson y Susan Joyce (2013): Obteniendo una Licencia Social para Operar. On Common Ground Consultants Inc.

Son numerosas las declaraciones de empresarios sobre el concepto de licencia social. Por lo tanto, está claro que el concepto ha sido creado, propuesto, difundido y hasta supuestamente llevado a la práctica por las propias empresas mineras a partir de espacios como la Iniciativa Global de la Minería y el Consejo Internacional de Minería y Metales, creados el año 1999. Existe abundante literatura producida por estos espacios.

En efecto, licencia significa pedir permiso para hacer algo. ¿A quién en el campo minero? Pues a las poblaciones vecinas al proyecto; a los directamente afectados; a las comunidades con propiedad ancestral de las tierras. Es así de sencillo.

Y precisamente, lo que ha pasado en los últimos años en Asia, África, América del Norte, Central y del Sur, Oceanía y hasta la propia Europa, es que cuando no hay licencia social, los proyectos no van: hay una larga lista de proyectos que se han trabado de manera indefinida en todo el mundo y la lista más numerosa no es la del Perú.

Ojo, no es que el concepto haya sido capturado por el enemigo. El concepto simplemente existe; lo han creado las propias empresas y si se quiere ser coherente, el concepto tiene que convertirse en práctica concreta y no sólo en discurso de imagen institucional.

OBISPOS LATINOAMERICANOS DENUNCIAN AFECTACIÓN DE DERECHOS HUMANOS POR ACTIVIDADES EXTRACTIVAS²¹

Por primera vez en la historia de la Iglesia Católica, cuatro obispos del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), Monseñor Pedro Barreto Jimeno; Monseñor Alvaro Ramazzini (Guatemala); Monseñor Don Aloíso Roque Opperman y Monseñor Donald Bolen se hicieron presentes ante la Comisión Interamericana de derechos Humanos para denunciar la afectación de derechos humanos por empresas extractivas en América Latina y el Caribe.

Al respecto, Monseñor Barreto señaló que, en países como Brasil, Ecuador, Honduras, México y el Perú, es común la persistente irresponsabilidad de las empresas y el silencio cómplice de los gobiernos sobre violaciones a los derechos humanos, y que, en el fondo, el problema reside en “un sistema económico que pone el lucro por encima de la persona humana, un extractivismo sin rostro humano y sin ética”. Asimismo, resaltó que el 80% de la explotación minera de América Latina y el Caribe pertenece a empresas canadienses.

Enfatizó en que los obispos del CELAM llevaron sus propuestas a la CIDH donde la Iglesia Católica plantea la necesidad de una responsabilidad compartida entre las empresas y los Estados mediante un diálogo sincero, ya que, si bien no se puede decir no al extractivismo, hay que tener visión transgeneracional; es decir, pensar en las generaciones futuras, plantearse cuáles son los estragos que dejará la explotación minera y quién los va a asumir.

Monseñor Barreto señaló que, si bien la responsabilidad directa de la política le corresponde al Estado, la Iglesia no deja de intervenir levantando propuestas desde su misión evangélica, haciendo política en busca del bien común.

21 Publicado por CooperAccion Opina el 18 de abril de 2015.

En ese sentido, los obispos del CELAM plantearon en la audiencia de la CIDH, las siguientes propuestas:

- Abrir un canal permanente de cooperación
- Formación sobre parámetros internacionales en materia de derechos humanos y pueblos indígenas y no indígenas para agentes pastorales, líderes sociales y pueblos vulnerables.
- Relatoría anual sobre amenazas y agresiones sufridas por agentes pastorales de la Iglesia Católica y líderes sociales para velar por el compromiso de los estados en materia de DDHH y pueblos indígenas.
- Asumir corresponsabilidad internacional sobre la naturaleza y respeto de derechos humanos, de pueblos indígenas y no indígenas, reparación a víctimas por las consecuencias de las industrias extractivas.
- No criminalizar las manifestaciones sociales en contexto de conflictos socio ambientales.
- Buscar salidas pacíficas y justas en respecto a la cultura y naturaleza.

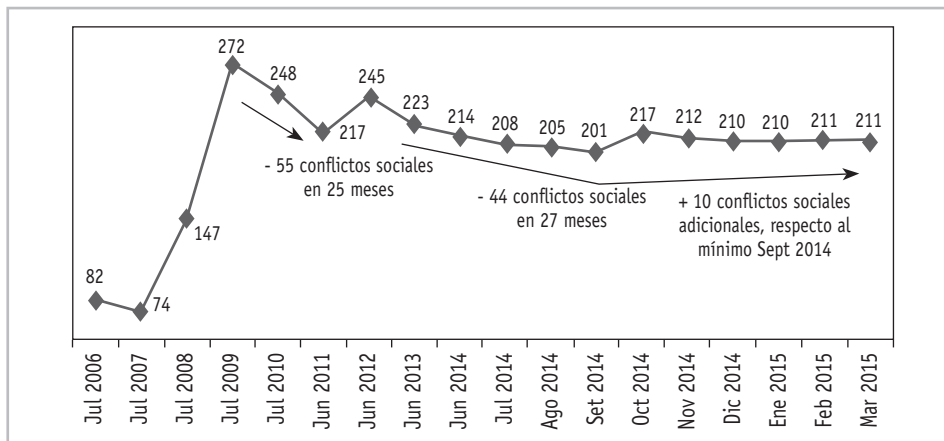
Monseñor Barreto, también destacó la creación de la Red Eclesial Panamazónica que abarca un territorio de 6 millones de kilómetros cuadrados y una población de 3 millones de personas en 9 países. Manifestó que el Cardenal Claudio Hube, junto al Departamento de Justicia y Solidaridad del CELAM, lideran este proceso. La Red ha sido presentada en Roma el pasado 2 de marzo y cuenta con el apoyo del Papa Francisco:

La Red Panamazónica fortalece el trabajo de la Iglesia y le “permite tener más impacto para defender a la población pobre, a las culturas indígenas que tienen una riqueza impresionante, una cultura de armonía en relación con la naturaleza”, declaró el Arzobispo de Huancayo. Señaló que estas culturas “nos enseñan a cuidar y respetar la vida y los bienes de la creación”.

LOS CONFLICTOS SE SIGUEN COMPLEJIZANDO²²

Tomando como referencia la base de datos de conflictos de la Defensoría del Pueblo, se puede apreciar que luego de un largo período de descenso –en número e intensidad–, en el mes de octubre del año pasado se registró un incremento (de 201 conflictos a 217). En los primeros meses del año la cifra se ha estabilizado alrededor de los 211 conflictos.

CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ (2006-2015)

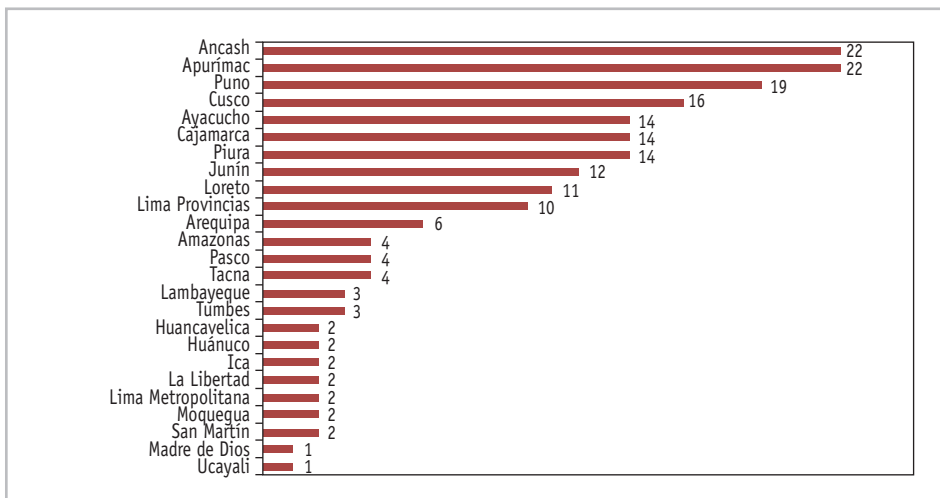


Fuente: Defensoría del Pueblo

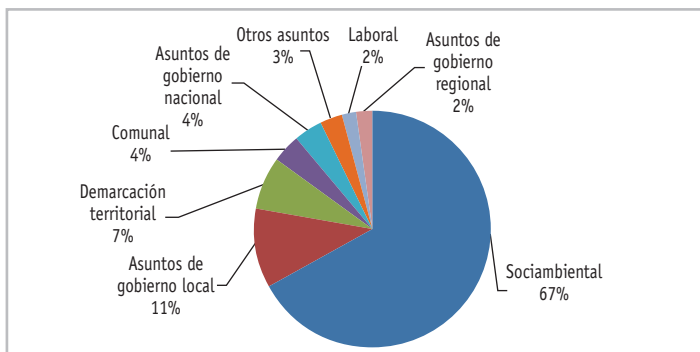
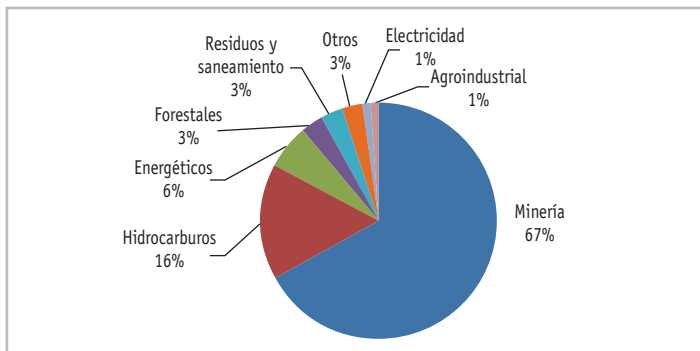
Elaboración: CooperAcción

Las regiones con el mayor número de conflictos siguen siendo Ancash, Apurímac, Puno y Cusco y los conflictos a nivel nacional continúan siendo predominantemente socio ambientales, vinculados a actividades extractivas como la minería.

²² Publicado por CooperAcción Opina del 20 de mayo 2015.

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES, MARZO 2015

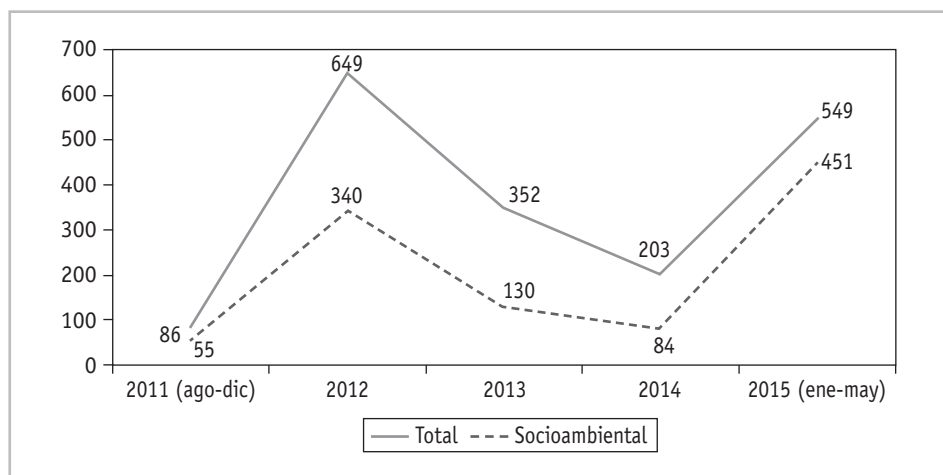
Fuente: Defensoría del Pueblo

CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ**CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES**

Pero el otro tema a subrayar es el de la intensidad de los conflictos. En el primer semestre del año, nuevamente se ha comenzado a registrar conflictos que implican medidas de fuerza, zonas del país paralizadas durante días, semanas e incluso meses –como ha ocurrido en la provincia de Islay–, opinión pública polarizada, enfrentamientos violentos entre las fuerzas del orden y las poblaciones, etc.

Un indicador que refleja la intensidad de los conflictos es el número de personas fallecidas y heridas en medio de los conflictos. Como se puede apreciar en los siguientes gráficos, el número de heridos ha retomado una tendencia creciente e incluso, con el lamentable caso de personas fallecidas que ya suman 58 durante este gobierno.

NÚMERO DE HERIDOS EN CONFLICTOS SOCIALES
(agosto 2011-mayo 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: CooperAccion

Aunque cada zona tiene sus propias especificidades, en varios conflictos se identifican demandas que guardan algunas similitudes. Al mismo tiempo también van apareciendo componentes y situaciones que proyectan una mayor complejidad: por ejemplo, el asesinato del alcalde del distrito de Maras, provincia de Cotabambas (Apu-rímac), Alberto Roque, ocurrido el pasado 18 de abril, presenta un componente de violencia con características complejas que por el momento no se termina de definir. Las hipótesis sobre lo ocurrido son diversas: robo, delincuencia común, sicariato, enfrentamientos entre pobladores, rivalidades políticas que se pueden tornar cada vez más violentas, otro tipo de intereses, etc. Lo cierto es que es un escenario que

**MUERTOS EN CONFLICTOS SOCIALES, SEGÚN TIPO DE CONFLICTO
(agosto 2011-mayo 2015)**

Tipo de conflicto	2011	2012	2013	2014	2015	Total	% muertos
Socioambiental		15	4	9	5	33	57%
Asuntos de gobierno local		4	2			6	10%
Otros asuntos			2	2	2	6	10%
Demarcación territorial	1			2		3	5%
Asuntos de gobierno nacional	1	1	1			3	5%
Electoral				3		3	5%
Laboral		2				2	3%
Cultivo ilegal de hoja de coca		2				2	3%
Asuntos de gobierno regional						0	0%
Comunal						0	0%
TOTAL	2	24	9	16	7	58	100%

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: CooperAccion

genera preocupación y que le añade un ingrediente de mayor tensión a una zona donde la influencia minera irá en aumento, más aún cuando mega proyectos como el de Las Bambas, entrarán en producción.

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN²³

Si fuese el caso ¿un ciudadano de Lima debería tener el derecho a estar informado sobre las concesiones mineras en su distrito? Claro que sí, sin ninguna duda. De igual modo, la población del distrito de Cocachacra, en la provincia de Islay, tiene el mismo derecho, pero con frecuencia no tiene los medios para acceder a esa información.

¿Esa información es relevante para participar en las decisiones de ordenamiento territorial distrital? Por supuesto que sí, y debieran estar informados por sus municipalidades, gobierno regional y el Ministerio de Energía y Minas, para una participación informada y para la planificación concertada del desarrollo territorial local.

En medio del conflicto en torno al proyecto minero Tía María y por el hecho que la población tiene información de las concesiones mineras en la provincia y distritos en mapas elaborados por nuestra institución, algunos pretenden alertar sobre una supuesta campaña de desinformación.

Debemos precisar que CooperAccion viene realizando esta labor desde finales de la década del 90. Al constatar que desde entonces las concesiones mineras habían crecido de manera exponencial en la década del 90, decidimos utilizar un Sistema de Información Geográfica para producir mapas y visualizar cómo se ocupaban de manera creciente los territorios de varias regiones en ausencia de un marco normativo efectivo de ordenamiento territorial que, por ejemplo, defina dónde sí y dónde no era recomendable la actividad minera.

23 Publicado por CooperAccion Opina del 14 de mayo de 2015.

Precisamente, uno de los datos claves que muestra la expansión minera en los últimos 20 años, es la ocupación del territorio por concesiones²⁴. Si bien no todas las concesiones mineras terminan en actividad de extracción, lo cierto es que son un indicador clave para identificar las tendencias que se presentan en los territorios.

Los mapas tienen como objetivo el pleno ejercicio del derecho que tenemos todos los peruanos y peruanas a estar adecuadamente informados. Hasta antes de nuestros mapas sobre concesiones mineras, la única información que se publicaba eran unos escuetos e indescifrables anuncios de concesiones mineras disponibles en el boletín oficial del diario El Peruano.

Partimos de la premisa que tanto el poblador de un distrito de Lima, como el de Cocachacra y del distrito más alejado del país, tienen el mismo derecho a estar plenamente informados sobre lo que está ocurriendo en el lugar donde viven e incluso donde también desarrollan sus actividades económicas, como es el caso de los agricultores del Valle del Tambo.

En todos estos años, hemos recibido acusaciones de todo calibre por elaborar los mapas: de hacer terrorismo geográfico; de desinformar (¿?); de generar alarma entre la población en tanto todas las concesiones no significa que se van a convertir en minas, entre varias otras. Incluso un excéntrico funcionario del Ministerio de Energía y Minas nos acusó por colorear de rojo las concesiones graficadas.

Más allá del tenor de dichas acusaciones, lo que ninguna persona o institución puede afirmar es que la información consignada sea falsa porque la fuente es oficial y los datos son manejados con la mayor rigurosidad. Además, las capas de información que manejamos en el SIG siguen siendo desarrolladas buscando que los mapas sean cada vez más útiles y se pueda cruzar la información consignada con otros datos disponibles.

Al ver en un reciente reportaje periodístico²⁵ a un poblador del distrito de Cocachacra explicar cómo su distrito ha sido concesionado casi en su totalidad, confirmamos la

24 A inicios de la década del 90 las concesiones mineras ocupaban 2 millones 300 mil hectáreas y en la actualidad ocupan cerca de 26 millones.

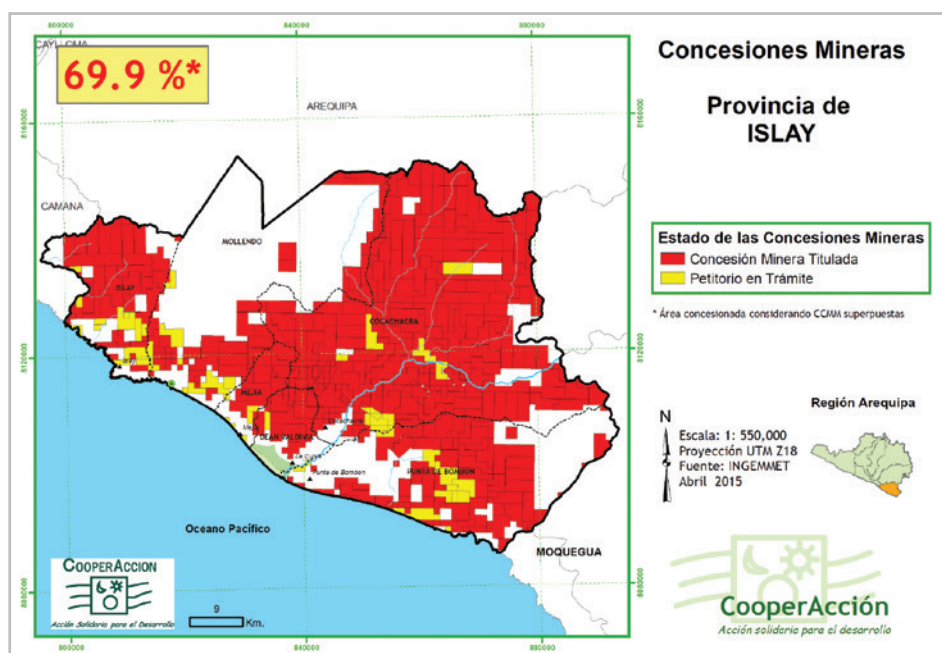
25 Reportaje en Cuarto Poder emitido el 10 de mayo de 2015.

importancia del acceso a la información y nos ratificamos en la apuesta de seguir trabajando estos instrumentos.

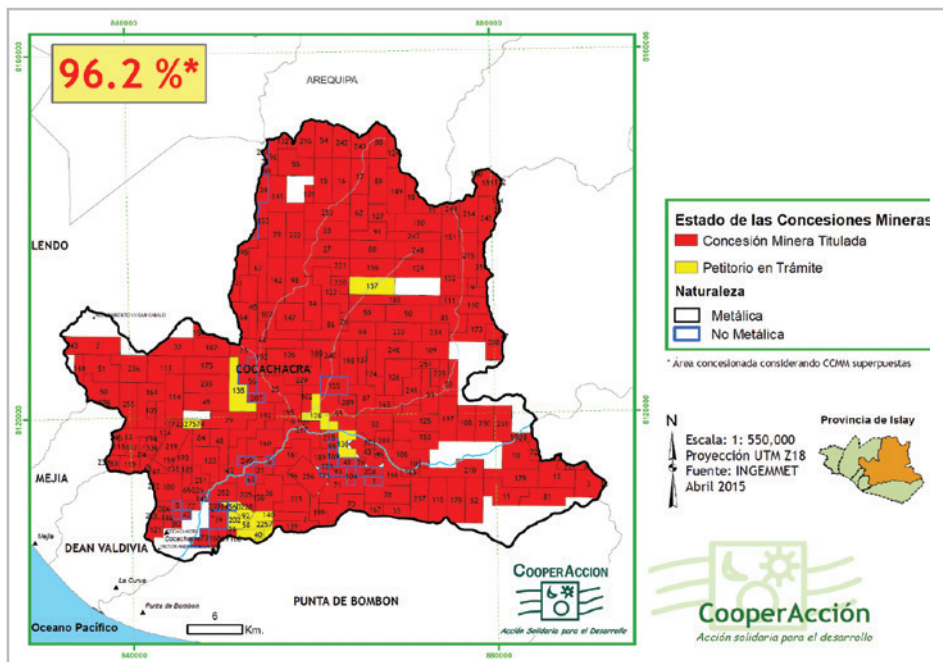
No son los mapas los que provocan los conflictos. Son las malas decisiones, las políticas que pretenden avasallar los derechos de las poblaciones y la errada pretensión de seguir tratando a peruanos y peruanas, principalmente de zonas rurales del país, como ciudadanos de segunda categoría. Nos reafirmamos: todos tienen el mismo derecho a ejercer su ciudadanía de manera oportuna e informada.

Por más incómodos que sean para algunos, seguiremos produciendo los mapas de CooperAcción. Como muestra, a continuación presentamos el mapa de la provincia de Islay y del distrito de Cocachacra, con la información de concesiones y los petitorios mineros actualizados al mes de abril de este año. Por supuesto estamos llanos a discutir la rigurosidad de la información que consignamos.

CONCESIONES MINERAS. PROVINCIA DE ISLAY



CONCESIONES MINERAS. DISTRITO DE COCACHACRA



NUESTRO TRABAJO²⁶

En las últimas semanas, el trabajo que hacemos en CooperAccion ha recibido fuertes críticas de algunos sectores en medio de la polarización que provoca un conflicto como el de Tía María. No es la primera vez que ocurre.

Las puyas vienen de algunos funcionarios públicos, de las empresas mineras y de algunos medios y periodistas. Nuevamente, no es la primera vez que ocurre. Sabemos que nuestro trabajo incomoda a determinados sectores.

¿Qué dicen? ¿Por dónde vienen las críticas?

Nuevamente han sido mencionados los mapas de concesiones mineras que elaboramos. Se dice que desinforman; que exageramos; que buscamos alarmar, que los pintamos de rojo, etc. Alertan sobre una supuesta campaña de desinformación. Sin embargo, lo que no pueden decir es que la información consignada sea falsa porque los mapas expresan la evolución de las concesiones otorgadas y la fuente es oficial: el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet).

Ahora ¿las concesiones mineras son inocuas? ¿La evolución de las concesiones es un dato irrelevante para la minería, el Estado y sobre todo para las poblaciones? Desde luego que no. Cualquiera que sabe algo de minería sabe que los primeros indicadores que se mueven en períodos de reactivación del sector, como en los de menor dinamismo, son las concesiones y los presupuestos de exploración: uno no puede entender lo que pasó con la minería en los últimos 25 años si no ve, entre otras variables, la evolución de las concesiones mineras.

26 Publicado por CooperAccion Opina del 25 de mayo de 2015.

Pero además, cualquier población en cualquier parte del mundo tiene el derecho a estar informada sobre las concesiones que se entregan en los territorios donde viven e incluso desarrollan sus actividades económicas. Nadie pretende afirmar y nosotros tampoco lo hacemos, que todas las concesiones terminan en actividad de extracción. Sin embargo, el derecho minero sí compete desde las fases iniciales con el derecho del propietario de la superficie.

La otra crítica que hemos recibido es por la revisión que hacemos de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Nuevamente en este punto se nos acusa de una supuesta acción de desinformación. Lo cierto es que en los 18 años de vida institucional hemos revisado diferentes EIA con resultados y opiniones distintas: en algunas cosas planteando observaciones y buscando que los EIA sean mejorados y en otros casos planteando la aparente inviabilidad ambiental del proyecto.

El EIA es la herramienta principal para evaluar y aprobar un proyecto en nuestro país y lo cierto es que es un instrumento complejo, extenso, sumamente técnico y con un lenguaje muy especializado. Por lo tanto, es muy difícil que las poblaciones puedan lograr un manejo adecuado de la información consignada en estos estudios y evaluarla adecuadamente.

Lo cierto es que los mecanismos de participación ciudadana alrededor de los EIA son sumamente restrictivos. Las poblaciones no tienen plazos adecuados para revisar los EIA, por lo general no cuentan con respaldo técnico y en ocasiones incluso se restringe su participación, como ocurrió en la controvertida audiencia del EIA de Tía María en el distrito de Cocachacra que se programó el 19 de diciembre de 2013. Por lo tanto, en el país se sigue sin cumplir un requisito básico y necesario: el de una participación oportuna e informada de la población.

¿Existe o no existe asimetría de información? ¿Las poblaciones participan adecuadamente en el proceso debidamente informadas? No. Por eso, instituciones como CooperAccion reciben permanentemente demandas de asesoría para revisar los EIA que se presentan. Lo cierto es que no es fácil atender la demanda creciente y éste es un tema que debería ser evaluado por las autoridades: las poblaciones necesitan respaldo técnico y los procedimientos de los EIA necesitan recuperar credibilidad. En el caso de Tía María, la Red Muqui y CooperAccion, han recibido el pedido de revisar el levantamiento de las observaciones del EIA y, como es de público conocimiento, ese trabajo lo venimos haciendo.

Por lo tanto, no son los mapas o nuestras evaluaciones de los EIA los que provocan los conflictos. Son las malas decisiones, las políticas que pretenden avasallar los

derechos de las poblaciones y la errada pretensión de seguir tratando a peruanos y peruanas, principalmente de zonas rurales del país, como ciudadanos de segunda categoría. Nos reafirmamos: todos tienen el mismo derecho a ejercer su ciudadanía de manera oportuna e informada.

Finalmente, frente a los señalamientos de una supuesta falta de transparencia sobre los recursos que manejamos, es bueno precisar que instituciones como CooperAccion están inscritas en el registro de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), lo que significa que cada año informamos los proyectos que se implementan y el origen de los fondos. Además, nuestras instituciones son auditadas cada año y los proyectos son evaluados externamente. Por lo tanto, nuestro trabajo es permanentemente fiscalizado y los recursos se manejan con total transparencia.

Por más incómodos que seamos para algunos sectores, seguiremos realizando nuestra labor, buscando enfrentar las evidentes asimetrías de poder y acceso a la información que se reflejan con mucha claridad en las zonas de influencia de actividades extractivas. Esta labor, la seguiremos realizando con el mayor profesionalismo y con total transparencia. Así lo hemos hecho en el pasado y así lo seguiremos haciendo.

¿EL DATO DE LAS CONCESIONES NO INTERESA?²⁷

Cada cierto tiempo se abre un debate sobre cuán relevante es el dato de la evolución de las concesiones mineras. Algunos señalan que no es una información importante; que es casi un dato inocuo y que destacar lo que pasa en materia de concesiones genera evaluaciones erradas, se exagera y hasta distorsiona la realidad.

En CooperAccion consideramos que sí es un dato clave. Afirmar lo contrario es desconocer aspectos claves de la evolución de un sector como el minero. Hay dos datos fundamentales que permiten tener mayores elementos sobre cuál es el momento de un sector como el minero: concesiones y presupuestos de exploración.

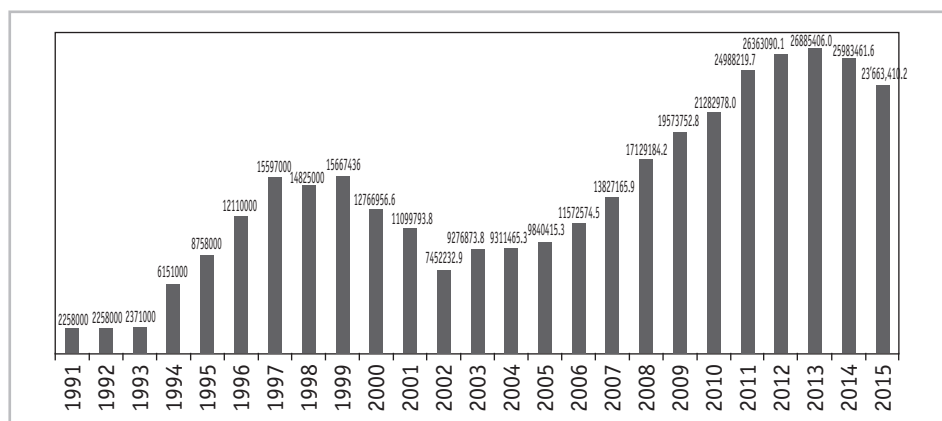
Si estas dos variables comienzan a mostrar dinamismo o se estancan, uno puede identificar con claridad tendencias. En el siguiente gráfico por ejemplo, se presenta la evolución de las concesiones mineras en los últimos 25 años, considerando todas las categorías establecidas en la base de datos del INGEMMET y que han sido estandarizadas por CooperAcción: concesión minera titulada, petitorio en trámite, cantera afectada al estado, planta o depósito de relaves y concesión minera extinta.

¿Qué nos dice esta información? En primer lugar nos muestra con mucha claridad las diferentes etapas por las que ha atravesado la minería en dos décadas y media. A continuación podemos resumir estas etapas de la siguiente manera:

- Entre 1993 y 1997 se puede apreciar un dinamismo notable que muestra con claridad lo ocurrido en buena parte de la década del 90. Son los años del boom minero de los 90 que se inicia con la entrada en producción de Yanacocha y la mina Pierina, entre otros emprendimientos y una intensa actividad de exploración. El área concesionada se multiplicó por 6.58 en este período.
- Entre 1997 y 2002, se puede identificar un primer momento de estancamiento de las concesiones que dura hasta 1999, en medio de la denominada crisis rusa y

27 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2015.

EVOLUCIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS EN PERÚ 1991(2'258,000)a 2015 (23'663,410.2) Ha



asiática a nivel internacional, para posteriormente iniciar un proceso de descenso sostenido que duró hasta el año 2002.

- A partir del año 2003, coincidiendo con la recuperación de los precios internacionales de los minerales y el denominado súper ciclo minero, las concesiones y los presupuestos de exploración se reactivaron, proceso que duró hasta el año 2013, cuando se llegó a las 26'885,406 de hectáreas concesionadas. En este período, el área concesionada se multiplicó por 2.62, aunque se puede notar que en los dos años precedentes se había producido una cierta desaceleración en los ritmos de expansión.
- Todo indica que a partir del año 2014 se ha iniciado una etapa de descenso del área concesionada que ha continuado en lo que va del presente año y que igualmente coincide con un contexto internacional desfavorable, el fin del súper ciclo de los precios internacionales de los minerales y el descenso de los presupuestos de exploración.

Como se puede apreciar, es posible reconstruir lo que ha ocurrido con la minería en los últimos 25 años y los cambios de tendencias a partir de la evolución de las concesiones en cada una de las etapas identificadas. Todo indica que desde el año pasado estamos en un nuevo momento: las concesiones han comenzado a disminuir conjuntamente con los presupuestos de exploración y las inversiones mineras en general.

Habrà que observar si es que esta tendencia se va a mantener en el segundo semestre e incluso en los próximos años o si por el contrario se revertirá rápidamente. Para ello seguiremos mirando y mostrando la evolución de las concesiones mineras.

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS²⁸

En una reciente visita al Perú, Juan Ramón de Páramo, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha²⁹, señalaba que “no hay mecanismos necesarios para que las empresas cumplan con los objetivos del respeto a los derechos humanos. No hay una estructura institucional que garantice una gobernanza eficaz sobre las autoridades de las empresas”.

Es cierto, a diferencia de los mecanismos obligatorios y vinculantes que protegen los derechos de los inversionistas, el campo de la protección de los derechos humanos en los países que reciben las inversiones se mueven en el ámbito de los instrumentos voluntarios.

No hay punto de comparación entre, por un lado, los capítulos que protegen las inversiones de los tratados de libre comercio o de los tratados bilaterales de inversión, y por otro, los códigos voluntarios y las políticas de responsabilidad social de las empresas. Asimetría total y absoluta: mientras que la protección de los derechos de los inversionistas se mueve en el campo de mecanismos obligatorios (tratados, arbitrajes internacionales y sanciones en contra de los países), la protección de los derechos humanos está bajo el paraguas de mecanismos que no son vinculantes.

Son múltiples los casos y ejemplos de empresas en diferentes partes del mundo que no respetan los derechos humanos y que al mismo tiempo demandan a los países que las acogen. En el Perú podemos citar el tristemente célebre caso de Doe Run y sus operaciones en La Oroya. Como es conocido, la empresa norteamericana incum-

28 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2015.

29 Ponente en evento organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Empresas y Derechos Humanos. ¿Podemos ganar responsablemente?

plió reiteradamente sus compromisos de inversión ambiental, lo que ha tenido un gravísimo impacto en la salud de la población de esa localidad y sin embargo se ha permitido llevar al Estado peruano a un proceso de arbitraje al amparo del capítulo de inversiones del Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos: Doe Run demanda que el Estado peruano Perú, léase todos los peruanos, le paguemos una indemnización de US\$ 800 millones.

Si bien es tarea de los Estados proteger los derechos humanos de sus ciudadanos, lo cierto es que hay varios mecanismos que impiden que esto ocurra. Por ello, por ejemplo, Australia, en plena negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) se opone a incluir cláusulas de arbitraje, precisamente por las experiencias previas y la necesidad que tienen de seguir ajustando y mejorando regulaciones sociales y ambientales.

En conclusión, sigue siendo un reto pendiente el construir una institucionalidad que garantice una gobernanza eficaz para que las empresas respeten de manera efectiva los derechos humanos.

NI TONTO ÚTIL Y PARA NADA INGENUO³⁰

Hernando de Soto nos tiene acostumbrados a afirmaciones efectistas, acompañadas de generalidades y muchas inexactitudes, que contradictoriamente buscan aparentar un manejo solvente de temas que en realidad parece desconocer. No presenta data dura pero igual se despacha con mucha seguridad en entrevistas bastantes permisivas y con periodistas que terminan comprando sus mensajes. Lo cierto es que la última vez que salió del formato entrevista amigable y pasó a debatir, le fue bastante mal por no decir que hizo un verdadero papelón³¹.

Ahora ha vuelto a la carga. En una reciente entrevista en el diario El Comercio (05/07/2015) y varias otras apariciones en medios, ha vuelto a realizar afirmaciones tremendamente ligeras y que al mismo tiempo resultan peligrosas. Aquí resumimos algunos temas mencionados que muestran, por lo menos, un irresponsable y ligero manejo de información:

- Una primera afirmación apunta a señalar que las protestas contra la minería vienen siendo dirigidas por personajes que fueron sentenciados por terrorismo y pone sobre la mesa varios nombres con los que además de Soto se ha reunido. Cuando la entrevistadora le pregunta qué certeza tiene que estos personajes lideran las protestas, la respuesta es de ripley: “Lo dice El Comercio, otros periódicos y también ellos”. Más adelante vuelve a soltar otra afirmación temeraria: “Las fuerzas que eran subversivas se han recompuesto, han creado grupos de apoyo para una resistencia violenta frente al estatus quo que no existía antes de este gobierno”. En otra parte de la entrevista refiriéndose al peso y la influencia de las organizaciones, nos imaginamos que en las movilizaciones, señala: “Yo diría: ex Sendero 80% y MRTA y reservistas 20%”.

30 Publicado por CooperAccion Opina el 9 de julio de 2015.

31 Debate con Manuel Pulgar Vidal en Radio Programas del Perú realizado el 29 de noviembre de 2014.

Si bien los mencionados dirigentes existen y sus antecedentes también, lo que no es cierto es que estos personajes hayan dirigido o encabezado alguna de las protestas mencionadas. Achacar a las poblaciones que legítimamente defienden sus derechos de estar vinculados a estos personajes y dar a entender que esas posiciones políticas influyen en las decisiones que toman, es una tremenda irresponsabilidad. Lo cierto es que los Saavedra, Spelucín, Egoavil, del Carpio y Mamani, no han tenido ningún rol estelar en las organizaciones representativas de las luchas mencionadas. Confundir y darles una representatividad que no tienen, no sólo es irresponsable sino que apunta a deslegitimar y abona a los que pretenden salidas autoritarias a los conflictos, desconociendo las agendas legítimas que deben ser atendidas.

- La danza de cifras que presenta de Soto también merece ser revisada con mayor cuidado: “hay cerca de 70 mil millones de dólares de proyectos mineros paralizados con la consecuente baja del PBI del Perú”, ha declarado. “Afuera ya se comenta que en el Perú ha comenzado la desinversión minera, que la gente se está retirando de a pocos y ya no tienen fe en el futuro de la minería”, refuerza.

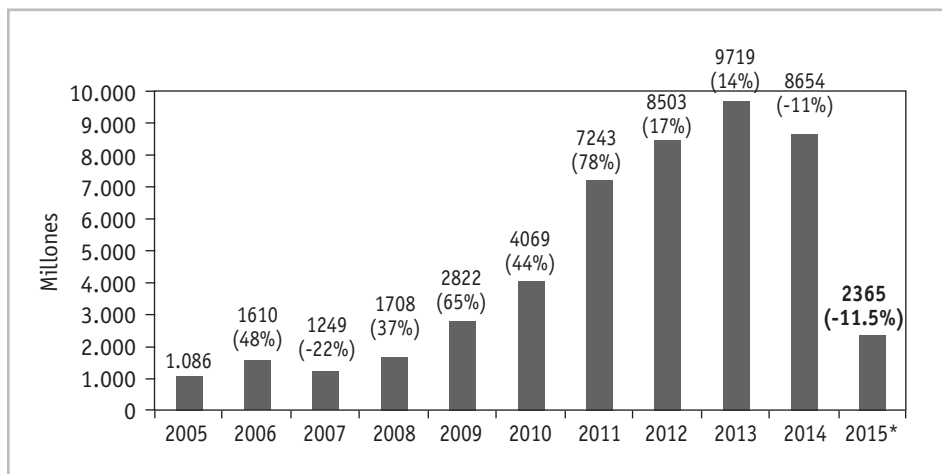
Según el boletín estadístico del Ministerio de Energía y Minas³² la cartera de proyectos mineros suma algo más de 58 mil millones de dólares. Del total de esa cartera, alrededor del 16% corresponde a proyectos de ampliación, dicho sea de paso todos actualmente en ejecución; el 45% a proyectos con Estudios de Impacto Ambiental (EIA) aprobados; el 1.12% a proyectos con EIA presentados pero no aprobados; y el 37% a proyectos en etapa de exploración.

Si además uno revisa las estadísticas de inversiones mineras de los últimos años, la situación es diametralmente diferente a la que pinta de Soto (ver cuadro): es más, todo indica que en el quinquenio de Humala se va a invertir en minería mucho más que en el quinquenio precedente, aunque es correcto reconocer que los ritmos de crecimiento han decaído, como, dicho sea de paso, ha ocurrido en todos los países como consecuencia de un contexto internacional distinto.

- Otro tema sobre el que de Soto suelta cifras es el de la minería informal. “Son dos millones de mineros informales, incluyendo a quienes los sirven, las plantas procesadoras y otros. Este grupo y sus familias no bajan de seis millones de personas enfrentadas al Estado”.

32 Ver boletín trimestral del MINEM 2015.

INVERSIÓN MINERA (Millones de US\$)



Fuente: Minem. Boletines Mineros 2005-2015. Elaboración: CooperAccion

* Valor porcentual de enero-abril del 2015 respecto al mismo periodo en el 2014.

¿De dónde salen las cifras? Nadie sabe. Lo cierto es que el número de productores involucrados en la minería ilegal e informal, así como el volumen de oro efectivamente producido en el país por este sector se mantienen en el campo de las estimaciones gruesas. Sin embargo, ninguna proyección conocida se acerca a la del presidente del Instituto Libertad y Democracia³³. Lo mismo pasa con la producción de los informales: actualmente el Ministerio de Energía y Minas registra sólo la producción informal de la región de Madre de Dios.

Al carecer de cifras oficiales, por tratarse de un sector complejo y con un alto porcentaje de productores golondrinos, es difícil realizar estimaciones. Las mencionadas por de Soto carecen de fundamento y sobre la solvencia de sus argumentos sugerimos ver el ya mencionado debate con el Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal.

- Sobre los conflictos, de Soto afirma que: “La confrontación minería-agricultura en un país que es las dos cosas nunca ha estado peor. El gobierno ha desatado una guerra de clases entre lo rural y lo urbano, entre lo industrial y lo agrícola”.

33 En cuanto al número de productores informales, hay proyecciones que fluctúan entre las 100,000 personas y otras como las de la Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala –Sonamipe– que llegan a quintuplicar dicha cantidad Cf. <http://gestion.pe/mercados/mineria-informal-reto-saneamiento-2090060>

Si bien no está en discusión la ineptitud de este gobierno para éste y otros temas, la realidad muestra que los conflictos sociales trascienden varios gobiernos, y los vinculados a la minería presentan características estructurales y nos acompañan hace más de dos décadas. Si se revisa la base de datos de la Defensoría del Pueblo, se puede identificar que en el año 2009, en el período de García, se alcanzó el pico de conflictividad social, destacando notoriamente los casos vinculados a la minería. Luego bajaron en número e intensidad, y en los últimos años se han mantenido más o menos estables en cuanto al número, aunque al igual de lo ocurrido con los últimos gobiernos, ha habido picos de intensidad con el caso de Tía María que, dicho sea de paso, es un conflicto que tuvo un primer capítulo dramático en el gobierno anterior. Finalmente, en la entrevista le preguntan a de Soto si “¿No está siendo tonto útil o ingenuo?”. Lo cierto es que ni tonto útil ni ingenuo. Lo que se percibe es una tremenda irresponsabilidad y el acostumbrado afán de protagonismo de este personaje, que busca deslegitimar las demandas de las poblaciones que defienden sus derechos y que no tienen nada que ver con este tipo de organizaciones de pasado terrorista y presente dudoso.

ECONOMISTAS DEL SIGLO PASADO³⁴

Hace unos días, el Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz señalaba (Le Monde 11/07/2015) que se tiene que redefinir varios conceptos en la economía. Uno de los conceptos que menciona es el del crecimiento: “hay que cambiar los métodos que utilizamos para medirlo, para que éste refleje realmente la sostenibilidad de las actividades económicas”. Según Stiglitz, no incorporar el criterio de sostenibilidad provoca serias distorsiones en las evaluaciones y proyecciones económicas.

Algo de esto le pasa al publicitado estudio, encargado por la Confiep y realizado por el Instituto Peruano de Economía (IPE): “El Costo Económico De La No Ejecución De Los Proyectos Mineros”, que llega a la conclusión que el país habría perdido 67 mil millones de dólares por conflictos sociales y/o trabas burocráticas.

En el estudio del IPE no aparece ni por asomo el criterio de sostenibilidad que reclama Stiglitz. El enfoque del estudio en relación a la minería se puede resumir de la siguiente manera: el país tiene que hacer toda la extracción posible en el más breve plazo de tiempo posible.

Esta lógica de extracción exacerbada, a todas luces, no tiene viabilidad social y ambiental (lo muestran los conflictos asociados en el Perú y en todo el mundo), ni tampoco viabilidad económica si se incorpora el criterio de sostenibilidad propuesto por Stiglitz.

Lo que los economistas del IPE definen como trabas burocráticas y problemas sociales, en muchos casos son precisamente intentos de construir ese enfoque de sostenibilidad que a todas luces hace falta, y que tiene que expresarse en políticas públicas que generen equilibrios sociales, ambientales y también económicos.

³⁴ Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2015.

Por lo tanto las “demoras” aludidas deberían permitir construir sostenibilidad en las relaciones y en muchos casos también terminan ampliando beneficios económicos y hasta montos de inversión. Un ejemplo de ello es el caso del mal citado proyecto Las Bambas: inicialmente era una inversión de menos de US\$ 5 mil millones y en la actualidad –según un último reporte del Ministerio de Energía y Minas– ya bordea los US\$ 10 mil millones. Esta cifra no ha sido tomada en cuenta en las sumas y restas del IPE.

A estas alturas, no se puede pretender seguir actuando como si la economía se moviese al margen de la realidad. Ya no estamos en el siglo pasado y análisis como los del IPE no toman en cuenta variables fundamentales, como la ambiental, la crisis climática, etc. Estos temas no aparecen en las proyecciones de economistas que al parecer se han quedado anclados en el siglo pasado.

Se necesita recuperar sensatez para evitar que se sigan implementando políticas erradas. El economista ecuatoriano y presidente de la Asamblea Constituyente de ese país, Alberto Acosta, señala en un reciente trabajo que: *“cualquiera que crea que el crecimiento exponencial puede durar para siempre en un mundo finito es loco o economista”*. Para no generalizar, precisamos: un tipo de economista, los del siglo pasado.

EL DRAMA LA OROYA Y LA NECESIDAD DE SEPARAR LA PAJA DEL TRIGO³⁵

Entendemos la legítima preocupación de los trabajadores de La Oroya por la situación creada luego de la fallida subasta de los activos del complejo metalúrgico el pasado 6 de agosto. Lamentamos igualmente los hechos de violencia, la muerte del poblador Edward Soto, las personas heridas en los enfrentamientos y los perjuicios ocasionados por la paralización y el bloqueo de la Carretera Central. También se entiende la preocupación de sus autoridades.

Sin embargo, todos estos hechos no deben provocar que se pierda de vista a los verdaderos responsables de esta situación y sobre todo a los que pretenden pescar a río revuelto para, por ejemplo, seguir debilitando nuestra precaria institucionalidad ambiental y su normativa.

Debe quedar totalmente claro que la principal responsable de esta situación es la empresa Doe Run y el Grupo Renco que, cuando adquirió el complejo metalúrgico de La Oroya, asumió plenamente el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) que debió implementarse en 10 años: el PAMA de La Oroya se aprobó en octubre de 1997, lo que significa que a la fecha ya han pasado 18 años sin que haya sido culminado.

Peor aún, aprovechando la permisibilidad de las autoridades de por lo menos tres gobiernos –desde mediados de la década del 90–, se modificó el programa de inversiones varias veces y recibieron ampliaciones de plazos hasta en dos ocasiones. Varias modificaciones fueron aprobadas en los últimos años de la administración Fujimori –incluso un director general de asuntos ambientales del Ministerio de Energía y Minas, luego de aprobar la primera modificación pasó a trabajar a Doe Run– y las dos ampliaciones de plazos fueron aprobadas en mayo de 2006 y octubre 2009.

35 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2015.

Pero lo más preocupante es que, para algunos sectores, el tema de La Oroya está siendo la oportunidad para enfocar nuevamente baterías en contra de la ya precaria institucionalidad ambiental y la normativa existente. Desconociendo todos los antecedentes y la propia situación actual del complejo y la localidad de La Oroya, se dice que el único motivo de la fallida subasta es la rígida exigencia ambiental en materia de estándares de calidad ambiental.

Lo cierto es que a mediados de julio se aprobó el instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC) para el complejo de La Oroya. Cabe precisar que la aprobación del IGAC era una exigencia no sólo de los posibles postores, sino también de los trabajadores y autoridades de La Oroya para que el proceso pudiese continuar. En el IGAC, la propia empresa debía precisar información con la correspondiente factibilidad, para que las instalaciones y/o componentes de sus operaciones cumplan con la normatividad ambiental, así como con las condiciones técnicas y de seguridad correspondientes.

Lo que ahora algunos pretenden decir es que el país debería retroceder y flexibilizar al máximo las exigencias ambientales para que supuestamente se concrete la venta de las instalaciones de La Oroya. Los que afirman esto, en realidad están planteando que el complejo metalúrgico reinicie operaciones sin las adecuaciones ambientales necesarias, y que nuevamente las emisiones se disparen a niveles que provocarían un impacto severo en la salud de la población de esa localidad. Cabe recordar que todas las evaluaciones realizadas en La Oroya en los últimos 15 años (Ministerio de Salud, la propia Doe Run y la Universidad de San Luis de Missouri), sobre la exposición de la población a metales pesados, han dado como resultado que la presencia de plomo, cadmio y arsénico superan largamente los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud. En dos ocasiones La Oroya ha sido considerada como una de las diez ciudades más contaminadas del planeta.

¿Se trata de recibir inversión a cualquier costo? ¿Así se quiere ingresar al exclusivo club de la OCDE? Si así lo piensan, los que proponen flexibilizar los estándares de calidad ambiental, que lo digan con todas sus letras. Pero además que digan cómo haríamos para enfrentar con éxito la demanda de arbitraje por US\$ 800 millones que nos ha iniciado Doe Run al amparo del capítulo de protección de las inversiones del TLC con los Estados Unidos.

Lo cierto es que si a estas alturas, tal y como piden los propagandistas de la inversión a cualquier precio, modificamos las exigencias ambientales, le estaríamos colocando en bandeja a la empresa norteamericana un argumento más para ganar el arbitraje ya que podrían decir que *a Doe Run se le exigía cumplir una determinada normativa*

que ahora la cambian y la flexibilizan en favor de otros inversionistas. En el lenguaje de los arbitrajes internacionales de empresas en contra de los Estados, eso se llama trato discriminatorio y es un argumento permanentemente utilizado por las empresas. Los US\$ 800 millones demandados inicialmente por Doe Run, cantidad que fácilmente podría duplicarse por los costos del proceso y la denominada expropiación indirecta, los tendríamos que pagar todos los peruanos.

Lo cierto es que el complejo problema de La Oroya necesita ser tratado con la mayor seriedad posible. La salida a un problema, que con el paso del tiempo se ha ido complejizando por la irresponsabilidad de la empresa y la cadena de errores de varios gobiernos, deberá ser construida con los propios afectados, sincerando la información y las posibilidades, sin ceder a las campañas y chantajes de los que proponen una inversión a cualquier precio. Este caso también debe servir para que, por un lado, el país haga un balance de una privatización fallida, y por otro, los trabajadores evalúen la alianza que en su momento hicieron con una empresa tramposa.

LA CONVENCION MINERA EN UN AÑO PRE ELECTORAL³⁶

Entre el 21 y el 25 de septiembre, se realizó la 32 Convención Minera en la ciudad de Arequipa. Esta nueva cita se ha dado en medio de dos hechos relevantes para el sector y para el país: el fin del súper ciclo de los precios internacionales de los minerales y un año que es pre electoral y en el que los candidatos han comenzado a calentar motores.

Esta característica de período post boom y año pre electoral, sin discusión ha marcado la reflexión de la mencionada convención y está claro que para el empresariado minero ambos temas son cruciales y fueron incorporados en el programa de la convención.

Sobre el tema del fin del súper ciclo ya está claro que no se avizora una recuperación de las cotizaciones en el corto plazo. Si bien hasta hace relativamente poco algunos analistas del sector hablaban de un escenario que podía tener semejanzas al período 2008/2009 (estallido y rebote inmediato), lo cierto es que la situación actual se asemeja más al periodo 1998-2003. Por lo tanto, el sector minero se tiene que acostumbrar a un escenario de precios deprimidos y mercados financieros cerrados que se proyecta, por el momento, con plazos indeterminados.

En este contexto, no está de más recordar a los que hasta hace muy poco hablaban de un súper ciclo de 30 años de precios de los minerales en alza: el súper ciclo acabó y las mismas personas siguen haciendo proyecciones y planteando recomendaciones de políticas económicas como si nada hubiese acabado.

Lo cierto es que en este contexto, el país está entrando a un nuevo escenario electoral y el tema de la minería nuevamente se ubicará en la agenda de debate y se tendrá

36 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2015.

que analizar las diferentes propuestas que serán presentadas. El reto pendiente sigue siendo cómo el país construye una suerte de acuerdo nacional en torno a la minería.

Porque hay que partir de la constatación que no existe ese acuerdo, que no hay un consenso en torno a la minería como lo demuestran los conflictos y las resistencias diversas a la forma cómo la minería pretende imponerse en los territorios.

Nadie discute la importancia de la minería y el hecho que esta actividad forma parte de la matriz productiva del país. Sin embargo, ése no es el consenso que está haciendo falta. Por lo tanto, cualquiera que pretenda ser gobierno debe asumir esa tarea: crear un nuevo contrato social con la minería, lo que significa identificar construir nuevos equilibrios en materia económica, social, cultural y ambiental.

LOS PAQUETES AMBIENTALES Y EL CASO DE LAS BAMBAS³⁷

El conflicto en la zona de influencia del mega proyecto Las Bambas ha puesto en evidencia la manera cómo se viene modificando de manera reiterada y significativa proyectos mineros, utilizando los nuevos instrumentos que se han creado en los últimos años para flexibilizar las evaluaciones ambientales y limitar aún más los mecanismos de participación ciudadana.

En efecto los paquetes de medidas ambientales y sociales que se ha venido aprobando, han flexibilizado en extremo las regulaciones. Un reciente informe de CooperAcción subraya que el proyecto Las Bambas fue modificado hasta en cinco ocasiones en menos de 20 meses; es decir, en promedio, una modificación cada 4 meses: dos veces se modificó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y en tres ocasiones se utilizó el instrumento denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS), procedimiento creado por el primer paquetazo ambiental (DS 054-2013-PCM), que permite aprobar cambios a los proyectos de manera expeditiva en 15 días y sin mecanismos de participación ciudadana.

A continuación detallamos las cinco modificaciones del proyecto Las Bambas:

- Modificación del EIA el 14 de agosto de 2013, aprobada por Resolución Directoral N° 305-2013-MEM-AAM. Se modificó la red de monitoreo ambiental de la calidad del agua superficial y el diseño de la bocatoma Chalhuhhuacho.
- Modificación por Informe Técnico Sustentatorio (ITS), aprobada el 26 de agosto de 2013 por Resolución Directoral N° 319-2013-MEM-AAM. Con esta modificación se ampliaron y reubicaron componentes como las plantas de molibdeno, de filtros y concentrados, además de la planta de concreto, taller de equipos mineros, almacén de materiales radioactivos, polvorín, cancha de nitratos y campamentos.

37 Editorial publicado en boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2015.

- Modificación por Informe Técnico Sustentario (ITS), aprobada por Resolución Directoral 078-2014-MAEM_AAM el 13 de febrero de 2014 y que autoriza la construcción de una poza de sedimentación para regular y maximizar la reutilización de las aguas provenientes del drenaje del botadero y el tajo de Ferrobamba.
- Segunda modificación del EIA, aprobada por Resolución Directoral N°559-2014-EM/DGAAM. Con esta nueva modificación del EIA del proyecto *“se plantea posponer la construcción y operación del mineroducto”* por un plazo indeterminado y se lo reemplaza por transporte por camiones, desde el área del proyecto, hasta Matarani.
- Modificación a través de un nuevo ITS, aprobada el 26 de febrero de 2015, mediante Resolución Directoral 113-2015-MEM-DGAAM. Se modificó el sistema de manejo de agua del depósito de relaves y se amplió el almacén de concentrados de 20 mil toneladas a 47 mil toneladas. Esta última modificación excedería los criterios establecidos por la normativa de modificatorias vía ITS que alude a cambios que no excedan el 20% del diseño inicial del componente.

Las reiteradas modificaciones y el uso de un instrumento como el ITS para producir en algunos casos cambios sustantivos, están a la base del desconcierto y preocupación en la zona de influencia del proyecto Las Bambas. Además de estos cambios del diseño inicial del proyecto, está la transferencia de la propiedad a la empresa china Minmetals (agosto de 2014).

Cabe preguntar sobre el uso del ITS como herramienta que ha flexibilizado las reglas y que las empresas comienzan a utilizar de manera reiterada. En el caso de Las Bambas, se ha abierto una discusión sobre la magnitud de las modificaciones y el hecho que en principio el ITS sólo puede proceder cuando se trata de componentes auxiliares y cambios o ampliaciones que no excedan el 20% del diseño inicial. En este caso, queda claro que la capacidad de almacenamiento de concentrados se ha incrementado en más del 50%, precisamente vía un ITS.

Este caso pone en evidencia los problemas que comienzan a generar las normas de promoción de la inversión que en los últimos años han recortado estándares ambientales y han debilitado la institucionalidad ambiental. Nos referimos al Decreto Supremo 054-2013-PCM y por supuesto a la Ley 30230, entre otros dispositivos que han comenzado a ser utilizados por los inversionistas y que provocan que las poblaciones se sientan cada vez menos protegidas por autoridades que deberían velar por el bien común.

UN DESASTRE AMBIENTAL QUE NO DEBE PASAR DESAPERCIBIDO EN EL PERÚ³⁸

Por si acaso, éste no es un hecho ocurrido en la primera mitad del siglo pasado o en los años 50 o 60. No es ni la antigua minería y tampoco es un hecho que involucre a pequeñas o medianas empresas mineras. Esto ocurrió hace muy poco, el pasado 5 de noviembre de 2015, en la localidad de Bento Rodríguez, en el Estado de Minas Gerais, Brasil. Los responsables son dos de los grupos mineros más grandes del mundo: las súper modernas y supuestamente súper responsables BHP Billiton (anglo australiana) y la no menos importante Vale (Brasil).

¿Qué pasó? Una presa de residuos mineros, propiedad de la empresa Samarco Minera-dora, de propiedad de los dos grupos mineros mencionados, colapsó, rompiéndose el dique de contención, lo que provocó que todo el material tóxico convertido en lodo caiga sobre el distrito de Bento Rodrigues y lo termine literalmente enterrando. Hasta el momento, se han confirmado 16 personas fallecidas y un sinnúmero de personas desaparecidas que estarían enterradas bajo el material tóxico.

Al momento de escribir esta nota sólo se podía acceder al lugar por helicóptero a la localidad afectada. Si bien en un inicio sólo el distrito de Bento Rodrigues había sido afectado, el derrame de los residuos tóxicos ha afectado a otros distritos cercanos en un radio de 60 km de la ubicación del dique.

La cantidad de residuos que se han desbordado demuestra que las operaciones en la zona habrían sobrepasado largamente la capacidad de la presa. Informes previos llamaban la atención por la superposición de las áreas de influencia de vertederos y de la presa, que generaban una sinergia de impactos de las operaciones de la empresa Samarco. Sin embargo, ni la empresa, ni las autoridades encargadas de la supervisión tomaron medidas de prevención.

38 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2015.

Este dramático caso ha puesto en debate en Brasil la manera cómo se viene desarrollando la minería y las diversas instalaciones que se multiplican. Lo que es más preocupante para organizaciones de las poblaciones afectadas e instituciones que trabajan temas ambientales, es que en el Estado de Minas Gerais está por votarse el proyecto de ley N° 2946/2015, propuesto por el actual gobernador Fernando Pimentel, que debilita aún más las regulaciones ambientales: por ejemplo, reduce el tiempo en el que se otorga la licencia ambiental.

Lamentablemente, a los peruanos todo esto nos parece historia conocida. Leyes que flexibilizan los controles ambientales e igualmente, presas que colapsan. Aún está fresca en la memoria el colapso del dique de la presa que contenía desechos tóxicos de la empresa minera Caudalosa Chica que contaminó en junio del 2010 la cuenca que comprende los ríos Huachocolpa y Opamayo, hasta la localidad de Lircay, en Huanacavelica. También están los miles de pasivos ambientales que afectan a poblaciones enteras y que siguen sin ser remediados.

En el caso peruano, los riesgos no sólo se acrecientan por la fuerte presencia de instalaciones mineras a lo largo y ancho del territorio, inclusive en zonas de alto riesgo y próximas a centros poblados, sino también por las débiles políticas de control y por supuesto también por ser un país considerado sísmico y de alto riesgo.

Es urgente sacar lecciones de este terrible hecho y sobre todo tomar decisiones para implementar medidas de control más estrictas.

LA FIESTA DEL BANCO MUNDIAL Y EL FMI³⁹

El Banco Mundial y el FMI han decidido hacer su fiesta anual en el Perú: la reunión anual de la Junta de Gobernadores, máxima instancia de toma de decisiones de estos organismos y que están conformadas por representantes de cada uno de los 188 países miembros, se reunirá en Lima. Los representantes del Perú en la Junta de Gobernadores son el Ministro de Economía y Finanzas (titular), el Viceministro de Hacienda (alterno) y ante el FMI, nos representa el Presidente del Banco Central de Reserva.

La cita es del 5 al 12 de octubre y los preparativos ya están en marcha. Dicho sea de paso, desde hace 48 años la reunión anual de los dos organismos no se realizaba en Sudamérica.

Pero el BM y el FMI no sólo pretenden hacer su fiesta en Lima sino que aparentemente también pretenden contarnos la historia reciente de la economía peruana. El secretario del BM, Mahmoud Mohieldin, ha dicho que la designación de la sede de la reunión anual “es sin duda un reflejo de lo que el Perú ha logrado en los últimos años en términos de estabilidad política, un marco institucional estable, solidez económica, atracción de inversiones e integración a la economía mundial”. En suma, otro promotor del denominado “milagro peruano”.

El gran problema es que la fiesta del BM y el FMI, se da precisamente cuando en realidad la fiesta ya se acabó, en el Perú y en buena parte del planeta, como lo recordaba un reciente artículo en *The Economist*. La supuesta solidez de la economía peruana ha comenzado a tambalear ni bien la economía mundial comenzó a estornudar y a mostrar síntomas de resfrío.

39 Publicado por CooperAccion Opina del 3 de noviembre de 2015.

Y esto que viene ocurriendo no es una historia nueva en el país; en realidad es algo que se repite cada vez que los precios externos de las materias primas caen. El efecto es inmediato: nuestra economía entra en proceso de desaceleración o de abierta recesión. Para hablar solamente de las últimas crisis: ocurrió a partir de 1997/1998, luego del estallido de lo que se conoció como la crisis rusa y asiática (no hay que olvidar que el fujimorato nos dejó en recesión); ocurrió en el 2008/2009 y ha vuelto a ocurrir desde el año 2012/2013.

Por lo tanto la historia que pretenden contar el Banco Mundial y el FMI es pura ficción. No ha existido nunca la mencionada solidez y tampoco es real que la economía peruana haya crecido como consecuencia de las políticas impulsadas por estos organismos: el factor determinante que explica el crecimiento de la economía peruana, fue el inicio del súper ciclo de los precios de los commodities, principalmente de los minerales para el caso peruano. Y el inicio de la debacle coincide con el fin de este súper ciclo. Nuevamente: historia repetida y que ya conocemos desde la época del guano.

Peor aún, hay claros indicadores que muestran que ésta no ha sido en realidad una década ganada, sino más bien una nueva década perdida. Y precisamente las políticas del BM y el FMI han sido un factor determinante que impidió aprovechar el impulso que venía desde fuera a través de términos de intercambio más favorables. Algunos ejemplos: las políticas del FMI buscaron por ejemplo “privilegiar impuestos que no distorsionaran los precios relativos que determinan el mercado, en desmedro de aquellos que inciden progresivamente sobre la distribución de los ingresos”⁴⁰. En sencillo, se elevaron los impuestos al consumo y se redujeron los que gravan las ganancias. En el caso peruano está claro que nos hemos perdido casi una década del súper ciclo de los minerales sin aplicar el tantas veces mencionado impuesto a las sobre ganancias mineras que hubiese generado recursos para enfrentar las épocas de vacas flacas.

El Banco Mundial (BM) también hizo lo suyo y se convirtió en un actor clave en el impulso de las denominadas reformas estructurales y los ajustes sectoriales, poniendo trabas a cualquier intento de diversificar nuestra matriz productiva. Los préstamos de ajuste estructural y los ajustes sectoriales de este organismo se convirtieron en instrumentos determinantes para el desarrollo de las reformas liberales. De esa manera, el BM no solamente apoyó los cambios en las políticas de sectores productivos claves,

40 Alfredo Iñiguez: Estado y tributos en América Latina. Revista Nueva Sociedad 258. Julio-Agosto 2015.

las privatizaciones, la liberalización comercial y las inversiones, sino que también se convirtió en un riguroso evaluador del compromiso del país con estas políticas.

Lo cierto es que el cuento del milagro se terminó; el súper ciclo pasó a mejor vida y las “islas de excelencia” del MEF y el BCR hace tiempo que mostraron sus limitaciones. Pero así como no hay que olvidar el rol del BM y el FMI, es un buen momento para recordar algunas de las frases célebres de los que en el país se marearon en pleno período de crecimiento: “el Perú está blindado frente a la crisis internacional”; dijo por allí un ex presidente antes de que la economía entre en recesión; “el Perú va camino al primer mundo” afirmó otro entusiasta; el ministro de Economía, preferido de Alan García, Luis Carranza, pronosticó más de una vez que el súper ciclo de los minerales duraría 30 años más. Tampoco se puede dejar de mencionar los comunicados y declaraciones de los principales voceros empresariales y el argumento de la tramitología como factor determinante de la desaceleración de la economía, obviando lo que pasaba en el escenario internacional.

Hay que estar alertas con los que nos dicen que la desaceleración es sólo un tropiezo momentáneo y que la recuperación de los precios de los minerales se va a dar rápidamente. Cuidado con los que pretenden seguir insistiendo en un modelo agotado. En uno de los tantos anuncios de la fiesta del BM y el FMI, el ministro Segura anuncia que se va a seguir haciendo más de lo mismo, pese a que está comprobado que sus políticas no dan resultados: paquetes ambientales y sociales, “adecuación de “tramitología” y reducción de sobre costos, mediante numerosas iniciativas normativas”.

La verdad es que no estamos para fiestas; se nos vienen épocas muy difíciles. Ni el FMI ni el BM califican como historiadores serios de nuestra economía y no estamos para que nos cuenten cuentos y menos en nuestra casa. Es una tarea pendiente hacer un balance de lo ocurrido y comenzar a pensar en las medidas correctivas que deben ser implementadas con urgencia. Iniciemos el debate ahora en octubre y exijamos a los candidatos que se manifiesten; el proceso electoral debería ser una muy buena ocasión para generar esta discusión.

EL CANON COMUNAL DE GARCÍA⁴¹

El escenario electoral ya comenzó a calentarse y los candidatos comienzan sus campañas. García, que nuevamente ha sido nominado como candidato aprista, ha iniciado formalmente su campaña hablando casi de todo, incluido el tema minero.

¿Cuáles han sido los principales ofrecimientos de García y qué ha planteado en el tema minero? Aparte de reducir la pobreza a menos del 10% al término de un eventual gobierno, también ha ofrecido un crecimiento económico de 6% en promedio y bajar la desnutrición infantil a menos del 15%.

En el tema minero lo que más ha llamado la atención y merece un análisis detallado es la propuesta de canon comunal. ¿Qué dijo? “Los beneficios no llegan a las comunidades; por eso los campesinos se levantan”. “Crearemos un canon comunal para que las comunidades campesinas puedan recibir directamente los beneficios económicos de la actividad minera”.

¿Cuál es la hipótesis que está detrás de la propuesta de García? ¿Es cierto que “los campesinos se levantan” sólo por beneficios económicos? ¿Cuánto ha aprendido el presidente del baguazo y de una larga lista de conflictos que ocurrieron durante su gobierno?

En primer lugar, no está de más recordar que es precisamente en el período de García que los conflictos se dispararon en número e intensidad. Mientras que García recibió el país con un número de conflictos por debajo de los 100, es desde mediados del año 2007 que comenzaron a aumentar aceleradamente hasta llegar a un pico de 272 conflictos a finales del año 2009: en su gobierno ocurrieron conflictos como el de Combayo en Cajamarca, Río Blanco en Piura, el capítulo dramático de Bagua, Santa

⁴¹ Publicado por CooperAcción Opina del 9 de noviembre de 2015.

Ana en Puno, Tía María en su primer capítulo y también se encubó el conflicto de Conga, cuyo EIA fue aprobado el año 2010, entre otros.

Pero además, no hay que olvidar que a García le tocó un periodo de bonanza y se benefició del súper ciclo de los precios de los minerales. Por lo tanto, los recursos abundaban: por ejemplo, el año 2007 el sector minero llegó a representar el 50% del impuesto a la renta y éste se distribuyó a las regiones a través del canon.

Lo cierto es que la abundancia de recursos no impidió la ola de protestas en su gobierno. Y si bien se puede argumentar que los recursos y los beneficios no llegaban directamente a las comunidades, la responsabilidad es de todos los gobiernos, incluido el de García. Además, en su gobierno se diseñó el famoso óbolo minero que fue manejado directamente por las empresas en sus zonas de influencia directa.

También habría que precisar que la propuesta que presentó García en el mitin de la semana pasada, ya había sido expuesta en la pasada Convención Minera de Arequipa, por su ministro preferido, Luis Carranza, que la resumió de la siguiente manera: hay que compensar a las comunidades. Aparentemente, para la dupla García-Carranza, todo se resuelve con una política de compensación económica; así se evitará que las comunidades se opongan a las inversiones mineras y como han mencionado, de esa manera podrán “seguir perforando los Andes”.

Aparte de que en su gobierno quedó demostrado que la fórmula no funciona, García no entiende –o no le interesa entender– el carácter multidimensional de los conflictos mineros. Está claro que, a la base de la larga lista de conflictos ocurridos en el país, no sólo existen demandas económicas, también están las sociales, las ambientales y por supuesto las culturales. Allí está Bagua, entre otros casos. No entender estas diferentes dimensiones de los conflictos significa que no ha sacado las lecciones de lo vivido en todos estos años.

Pero además, el candidato aprista y su ministro pretenden que nos encerremos en una burbuja. Ambos nos dijeron que el Perú estaba blindado frente a cualquier crisis internacional, precisamente un año antes de que el PBI caiga prácticamente a cero en 2009. Carranza también anunció a todos los vientos que el súper ciclo de los minerales duraría por lo menos treinta años más. Ahora García anuncia un crecimiento de 6% del PBI en promedio para los próximos años haciendo básicamente lo mismo; es decir exportando minerales, porque para él, hablar de diversificación productiva, suena a “velasquismo”.

¿Cómo una economía pequeña como la peruana puede crecer a niveles del súper ciclo cuando todos los pronósticos hablan de un contexto global deprimido? Las proyecciones son claras: un reciente informe publicado por Oxfam, elaborado por Armando Mendoza, muestra que los precios internacionales de los minerales continuarán deprimidos y que la recaudación seguirá siendo golpeada, lo que ha creado un panorama fiscal complicado que se proyecta para los próximos años.

Los ofrecimientos del candidato aprista no tienen ningún asidero y en realidad se asemejan a otras propuestas irresponsables que ya han fracasado: por ejemplo, ¿qué diferencia hay entre el canon comunal de García y los 500 soles ofrecidos por Waldo Ríos en su campaña por la presidencia regional de Ancash? En realidad, muy poca y lo mismo que en Ancash, es probable que la propuesta termine archivada, sin posibilidad de implementarse.

Un segundo paralelo es que, en la práctica, el candidato aprista esté planteando regresar al esquema del óbolo minero: dinero para financiar obras directamente en las comunidades vecinas a los proyectos mineros, pero manejado por las empresas, aunque no hay que olvidar que ahora estamos en época de vacas flacas. Esta fue la fórmula empleada con el denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y que tampoco funcionó.

El país necesita propuestas serias y más aún, un abordaje integral para enfrentar la conflictividad social en las zonas de influencia de la minería. Seguir jugando con la expectativa de la gente provocará un mayor descrédito de la clase política y a la larga, mayores conflictos. En suma, el peligro es reeditar el quinquenio aprista, lleno de conflictos, desgobierno y oportunidades desperdiciadas.

MADRE DE DIOS: LA MINERÍA ILEGAL VUELVE A RECUPERAR TERRENO⁴²

Luego de un período de retroceso de la minería ilegal en esta región, como consecuencia de las interdicciones, este año se registra una recuperación de esta actividad, que incluso ha comenzado a ingresar a la Reserva Nacional de Tambopata.

Lo que es más grave es que las actividades de los mineros ilegales vienen siendo respaldadas por el propio gobernador regional de Madre de Dios, Luis Otsuka Salazar, ex presidente de la Federación de Mineros de esta región. El pasado 23 de noviembre se convocó a un paro regional que exigía la derogatoria del Decreto Supremo 013-2015 (que establece mecanismos de control de insumos utilizados por esta actividad) y del Decreto Legislativo 1220 (contra la tala ilegal).

Por otro lado, los guardabosques de Tambopata vienen denunciando la entrada de mineros ilegales procedentes de la zona de La Pampa, que incluso los han amenazado de muerte. El pasado 7 de octubre hubo un enfrentamiento con los mineros que dejó un guardabosque herido.

Además, el gobierno regional de Madre de Dios viene construyendo carreteras precisamente en las zonas de amortiguamiento de las reservas del Manu y Tambopata.

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANMP) ha denunciado que las carreteras que construye el gobernador de Madre de Dios, tienen como principal objetivo facilitar el traslado de combustible para actividades ilegales mineras y de extracción de madera.

Lo cierto es que luego de dos años de sucesivas caídas –la producción de la minería informal de Madre de Dios se redujo en 48.9% durante 2014–, en lo que va del pre-

42 Publicado por CooperAccion Opina el 19 de noviembre de 2015.

sente año la producción ha crecido en 5.68%. Madre de Dios se ubica en el cuarto lugar en el ranking de producción aurífera a nivel nacional, por detrás de La Libertad, Cajamarca y Arequipa.

Si bien la minería ilegal e informal tiene presencia actualmente en 21 de las 25 regiones del país, la que se lleva a cabo en Madre de Dios destaca de manera particular, no sólo porque concentra la mayor parte de esta actividad (medida en términos de cantidad de trabajadores involucrados y participación relativa en la producción nacional de oro), sino también por sus efectos nefastos en el ecosistema: 50 mil hectáreas de bosques arrasados en dicho territorio y gran parte de los ríos de la región han sido contaminados por mercurio y cianuro. Además, no hay que olvidar que la minería ilegal de oro representa algo más del 50% de la actividad económica de esta región.

ARMAN LA PAMPA EN MADRE DE DIOS⁴³

El lunes 23 de noviembre se inició un paro regional indefinido convocado por la Alianza de Federaciones de Madre de Dios que agrupa sobre todo a los mineros que operan ilegalmente en esta región del país y que vienen siendo abiertamente apoyados por el gobernador regional, Luis Otsuka Salazar. La plataforma del paro se resume en una sola palabra: derogar. En efecto, los mineros y las autoridades de esta región buscan derogar el Decreto Supremo 013-2015 (que establece mecanismos de control de insumos utilizados por esta actividad) y el Decreto Legislativo 1220 (contra la tala ilegal), entre otras medidas.

Antes del inicio del paro, las noticias provenientes de Madre de Dios eran más que preocupantes. El terrible asesinato de Alfredo Bracko, concesionario reforestador, que se había enfrentado precisamente a las mafias de mineros informales, no era un caso aislado. También se habían presentado amenazas y agresiones directas a los guardaparques del Servicio Nacional de áreas Naturales Protegidas (Sernamp), que habían denunciado la entrada a la Reserva Nacional de Tambopata de mineros ilegales procedentes de la zona de La Pampa. El pasado 7 de octubre hubo un enfrentamiento con los mineros que dejó un guardabosque herido.

Como se ha señalado, lo más grave es que las actividades de los mineros ilegales son respaldadas por el propio gobernador regional, Otsuka Salazar, que no debemos olvidar, ha sido presidente de la Federación de Mineros de Madre de Dios. Como es de conocimiento público, el gobierno regional viene construyendo carreteras precisamente en las zonas de amortiguamiento de las reservas del Manu y Tambopata. El Sernamp ha denunciado que estas carreteras tienen como principal objetivo facilitar el traslado de combustible para actividades ilegales mineras y de extracción de madera. ¿Qué está pasando en esta región? Como se puede apreciar, todo indica que estamos frente a un plan concertado que busca crear una suerte de zona liberada para actividades ilegales en esta parte del país, con los efectos ya conocidos: depredación de bosques, afectación a la salud y el imperio de mafias de todo tipo.

43 Publicado en CooperAccion Opina el 7 de diciembre 2015.

En medio de toda esta situación preocupa la poca capacidad del Estado peruano para actuar de manera coordinada frente a un problema que demanda la intervención de diferentes sectores. Peor aún, el gobierno regional de Madre de Dios, a cargo de la formalización y fiscalización de esta actividad, aparece siempre listo para boicotear cualquier estrategia seria y sostenida de lucha contra una actividad abiertamente ilegal.

Lo cierto es que tras el impulso inicial en la lucha contra la minería ilegal, la producción en Madre de Dios ha vuelto a recuperarse –en lo que va del año ha crecido en 5.68%– luego de dos años de sucesivas caídas⁴⁴. Madre de Dios se ubica actualmente en el cuarto lugar en el ranking de producción aurífera a nivel nacional, por detrás de La Libertad, Cajamarca y Arequipa.

Si bien la minería ilegal e informal tiene presencia actualmente en 21 de las 25 regiones del país, la que se lleva a cabo en Madre de Dios destaca de manera particular, no sólo porque concentra la mayor parte de esta actividad (medida en términos de cantidad de trabajadores involucrados y participación relativa en la producción nacional de oro), sino también por sus efectos nefastos en el ecosistema: 50 mil hectáreas de bosques arrasados en dicho territorio y gran parte de los ríos de la región han sido contaminados por mercurio y cianuro.

No hay que perder de vista que Madre de Dios no es sólo una región amazónica del país. Es una de las joyas del territorio nacional que está considerada como una de las 25 zonas de mayor biodiversidad del planeta: el Parque Nacional del Manu, la Reserva Nacional Tambopata, junto al parque Nacional Bahuaja Sonene, forman parte del Corredor de Conservación Vilcabamba Amoro.

El Ministerio del Ambiente tiene razón cuando afirma que no hay derecho que se siga atentando contra la Amazonia, contra la diversidad biológica del país y que se afecten irremediablemente los cauces de los ríos y todo el entorno. Cualquier tipo de minería, grande, mediana o pequeña, debe respetar los necesarios mecanismos de regulación que se tienen que seguir desarrollando en el país.

El mercurio no se puede seguir expandiendo en nuestras cuencas amazónicas, afectando la riqueza biológica de nuestro territorio e impactando la salud de las poblaciones, ni se puede aceptar las condiciones laborales y la explotación de personas que se ve en Madre de Dios. Urge construir un acuerdo de gobernabilidad para la minería en el país que por supuesto tome en cuenta el capítulo doloroso de la minería informal.

44 Por ejemplo, la producción de la minería informal de Madre de Dios se redujo en 48.9% durante el 2014.

¿PARÍS FUE UNA FIESTA?⁴⁵

El pasado sábado 12 de diciembre, París se movía a dos ritmos. Desde tempranas horas, más de 10 mil manifestantes, desafiando el estado de emergencia vigente, tomaron las calles en una gran marcha en la que se desplegaron unas simbólicas líneas rojas del clima alrededor de dos símbolos de la ciudad: el Arco del Triunfo y la Torre Eiffel.

Al otro lado de la capital francesa, en el noreste, más precisamente en la localidad de Le Bourget, se desarrollaba el tiempo suplementario del capítulo final de la Cop 21: luego de varios borradores previos e intensas negociaciones, se alistaba la redacción final del acuerdo que finalmente fue presentado a las 19:30 por un emocionado Laurent Fabius, el ministro francés y presidente de la Cop 21, que lo calificó como un acuerdo histórico.

Ya ha pasado casi una semana y con el texto en la mano, el debate sobre la real magnitud del Acuerdo de París se ha abierto en diferentes espacios: científicos, especialistas diversos, ambientalistas, mundo académico, activistas y políticos.

La pregunta es precisa: ¿el de París es realmente un acuerdo histórico que responde a los verdaderos desafíos que enfrenta el planeta? Para intentar una respuesta, podemos tomar como referencia el texto del propio acuerdo y también la data dura de la realidad del planeta. Allí vamos.

Entre el entusiasmo inicial y la realidad pura y dura

Si bien se debe reconocer que el de París es el primer acuerdo firmado prácticamente por la totalidad de países –aunque todavía falta que sea ratificado en las respectivas

45 Publicado en semanario Hildebrandt En Sus Trece del 17 de diciembre de 2015.

instancias nacionales–, no se puede olvidar que la valla previa también era alta: el presidente francés François Hollande, anunció en el discurso inaugural que el reto para la Cop 21 era lograr un acuerdo ambicioso y vinculante.

Lo cierto es que la cumbre de París se inició bajo la sombra del Protocolo de Kioto de 1997 –que no fue firmado por países como los Estados Unidos– y el fracaso de la Cop 15 de Copenhague el año 2009 –donde no se pudo alcanzar un acuerdo que permitiese reemplazar el Protocolo de Kioto y donde sólo se elaboró un documento no vinculante, sin objetivos cuantitativos y sin plazos definidos–. Por lo tanto, como lo señalan Eduardo Gudynas y Gerardo Honty, una de las principales preocupaciones de la presidencia francesa de la Cop 21, era no repetir los fracasos precedentes: “en ese sentido el papel de Francia fue exitoso. Pero el precio de la eficacia política fue, como era esperable, un acuerdo de poca eficacia climática”⁴⁶.

¿Qué dice el texto en relación a algunos temas claves? En París se ha definido la meta de limitar el calentamiento global promedio en un nivel por debajo de los 2 grados centígrados y como se señala en el documento acordado se trata de “proseguir en los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 grados centígrados”.

Sin embargo, no hay mayores certezas sobre cómo se logrará esta meta. Peor aún, el propio acuerdo reconoce que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero que han presentado los países para el 2025 y 2030, no son compatibles con el objetivo de no superar los 2 grados centígrados. Actualmente las emisiones agregadas nos llevan a una elevación de la temperatura entre 2.7° y 3.2°: los niveles de las emisiones agregadas conducen a un nivel de 50 gigatoneladas en 2030 y para mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2°C, se debería producir una reducción sustantiva de las emisiones actuales. Por lo tanto, citando el propio acuerdo: *se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que suponen las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*.

¿Cómo se logrará? En el Acuerdo de París se señala que seguiremos bajo la lógica predominante de las contribuciones nacionales, sin metodología definida y sin mayor capacidad de control. En el propio texto también se reconoce que todos los países no han comunicado sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional y que sobre el tema se necesita mayor claridad, transparencia y comprensión.

46 <http://energiasur.com/wp-content/uploads/2015/12/HontyAcuerdoParisOdeD21Claes2015.pdf>

Y aquí se da una suerte de contradicción: por un lado estamos frente a un acuerdo vinculante pero que en aspectos claves apuesta por mecanismos o contribuciones previstas voluntarias que, si bien serán verificadas cada cinco años, en realidad carecen de verdaderos mecanismos de control. A lo largo del texto, sobre todo cuando se habla de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, el lenguaje que utiliza el acuerdo es bastante ambiguo.

Pero además, pareciera que no se toman en cuenta datos concretos de la realidad, como las transformaciones ocurridas en la economía mundial en los últimos 25 años. Una edición especial para la Cop 21 de la revista francesa *Problèmes Economiques*, recordaba que la producción mundial se ha más que duplicado desde 1990 a la fecha y que la informática, la revolución de las comunicaciones, la biotecnología, los diferentes saltos tecnológicos ocurridos, han aumentado considerablemente la capacidad de producción de la humanidad. Todo este enorme crecimiento de la economía mundial, que precedió la crisis financiera del año 2008, ha estado acompañado de un alza considerable del consumo de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El quinto informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático confirma las cifras alarmantes de elevación de la temperatura del planeta y su relación con la actividad humana: entre 1983-2012 hemos vivido el período de temperaturas más elevadas del planeta de los últimos 1,400 años.

Por lo tanto, si se sigue el mismo modelo de crecimiento, lo que se tendrá es un mayor envío de emisiones que agudizará los escenarios de catástrofes climáticas que ya se viven en diversas zonas del planeta. Del Acuerdo de París se esperaba una apuesta decidida por un crecimiento libre de carbono; lo que significa, entre otras cosas, avanzar de manera decidida al fin de la era de los combustibles fósiles: como editorializaba un diario francés, si no queremos sobrepasar los 2 grados centígrados, se debería dejar como mínimo el 80% de las reservas mundiales de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón). Sobre todos estos temas no hay nada preciso y se ha dejado un enorme margen para que las estrategias de las empresas de hidrocarburos y los países productores sigan desplegándose sin mayores controles.

En el tema del financiamiento, si bien el acuerdo señala que se establecerá un nuevo objetivo colectivo de un fondo mínimo de 100 mil millones de dólares anuales, en primer lugar, habría que decir que no tiene nada de nuevo y además será definido en una próxima conferencia de las partes. El texto no es preciso en cuanto a los compromisos de los países desarrollados en esta materia hasta antes de 2025; sólo

se menciona que ***tienen la intención*** de mantener su actual objetivo colectivo cuantificado de movilización hasta 2025 y que la Conferencia de las Partes establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales.

Todos coinciden en que la de París ha sido la mayor Cop que se haya visto; casi el doble que la de Lima en despliegue y participación. El Acuerdo de París reemplaza de manera definitiva el Protocolo de Kioto y lo cierto es que a partir de ahora se abre un nuevo ciclo de negociaciones para intentar definir las imprecisiones del propio acuerdo. Ese será el escenario post París: las negociaciones no acaban con el acuerdo alcanzado en la Cop 21; muy por el contrario seguirán siendo cada vez más intensas y habrá que permanecer vigilantes para ver si se avanza en el sentido correcto.

Los retos pendientes para el Perú

Para comenzar, nuestro país deberá ratificar el Acuerdo de París y también tiene que definir sus Contribuciones Previstas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) hasta el año 2018. Igualmente, se deberá trabajar una verdadera estrategia nacional frente al cambio climático que asuma el reto de hacer adaptación y mitigación en serio y a fondo. Es sólo de esta manera que por ejemplo se podrá acceder a las finanzas climáticas.

Pero el tema de fondo es cómo superamos la actual indiferencia y posiciones que lindan con una suerte de negacionismo frente al cambio climático en nuestro país. ¿Acaso alguna vez hemos escuchado a un Ministro de Economía decir algo sobre el cambio climático? ¿Algún ministro de un sector de la producción ha incluido en la estrategia de desarrollo de su cartera la variable climática? ¿La infraestructura del país se está desarrollando tomando en cuenta esta variable? ¿La Confiep se ha pronunciado sobre el cambio climático? Peor aún, todos los candidatos que hasta el momento encabezan las encuestas para las próximas elecciones generales actúan como si el cambio climático fuese un tema de otro planeta y no dicen nada al respecto.

Pareciera que para nuestros gobernantes el cambio climático fuese un tema de otro planeta; que no tuviese nada ver con la economía peruana. Es inaceptable que se pretenda seguir actuando como si la economía se moviese al margen de la crisis ecológica que ya ha tocado la puerta y ha entrado a nuestra realidad. Ya no estamos en la década del 50 del siglo pasado: la realidad nos obliga a incorporar nuevas variables en el análisis económico y en las propuestas de políticas públicas.

Las cifras muestran que el costo de la degradación ambiental en el Perú equivale a aproximadamente el 4% del Producto Bruto Interno (PBI) y las proyecciones hechas para organismos como el Banco Central de Reserva, muestran que de no tomarse medidas concretas, el costo económico del cambio climático equivaldrá al 20% del PBI al 2050. Estos costos serán asumidos por todos los peruanos, especialmente los de menores recursos.

Los que no incorporan la variable climática están al margen de la realidad y terminarán implementando políticas irresponsables, como de hecho ha ocurrido en los últimos años. El Ministro del Ambiente ha emplazado a los partidos políticos para que digan qué van a hacer sobre este tema y con la institucionalidad ambiental: lo cierto es que lo ocurrido en los últimos años con los denominados paquetazos ambientales va precisamente en el sentido contrario de lo que se debería hacer. No se puede seguir debilitando la institucionalidad ambiental.

Nos toca trabajar en serio una agenda interna que vincule la economía con la variable del cambio climático; generar una curva descendente en el tema de la deforestación y encaminarnos al objetivo de deforestación cero; salir de los modelos de extracción exacerbada, fomentar actividades productivas sostenibles y diversificadas. Se necesita recuperar sensatez. Estos son algunos de los retos que tenemos por delante.

2016

EL CONTEXTO MINERO
EN UN NUEVO AÑO ELECTORAL

EL CRECIMIENTO EN LA AGENDA ELECTORAL¹

El próximo 10 de enero, los partidos políticos en contienda deberán presentar formalmente sus planes de gobierno a la autoridad electoral. Por lo tanto, los equipos de planes de gobierno vienen afinando sus propuestas mientras que los candidatos presidenciales adelantan algunos mensajes que seguramente estarán presentes en el debate en la campaña electoral.

Uno de los temas sobre el que girará parte importante del debate es el del crecimiento económico. García y su ministro de Economía preferido, Luis Carranza, han anunciado que con sus políticas se crecerá más del 6% al año. Por su parte, Kuczynski anuncia que “en los primeros 120 días de gobierno reactivará la economía”. Otros candidatos, como la lideresa de Fuerza Popular y el candidato de Alianza para el Progreso, también han lanzado cifras al aire.

Pero el debate sobre el crecimiento económico plantea dos aspectos a considerar: el primero, el de la tasa de crecimiento que se puede alcanzar en los próximos años en un contexto complejo y en segundo lugar el del tipo de crecimiento al que se tendría que aspirar en el país, tomando en cuenta no sólo los retos actuales, sino también sacando lecciones del reciente período de bonanza. Pero vayamos por partes.

Tasa de crecimiento: ¿quién da más?

Sobre las proyecciones y ofrecimientos de recuperar tasas de crecimiento de las épocas de bonanza, algunos economistas han sido claros. Waldo Mendoza, director de Planeamiento y Evaluación de la PUCP, ha señalado que es “matemáticamente imposible que

1 Publicado en el semanario Hildebrandt En Sus Trece del 8 enero de 2016.

Alan haga crecer la economía en 6%” en los próximos años y que el actual contexto internacional –nada favorable para la economía peruana– duraría varios años más, si no es todo el próximo quinquenio. Como el propio Mendoza señala, hay que diferenciar lo que es un deseo de una proyección seria. Podemos agregar que la cosa se complica si se sigue insistiendo en el mismo tipo de crecimiento como lo hacen García y Carranza.

Lo cierto es que la historia que nos pretenden contar algunos candidatos no se condice con la realidad. La varias veces aludida solidez de la economía peruana en la época de bonanza no fue tal y tampoco es real que se haya crecido como consecuencia de las políticas implementadas en las dos últimas décadas: el factor determinante que explica el crecimiento de la economía peruana, fue el inicio del súper ciclo de los precios de los commodities, principalmente de los minerales para el caso peruano. Lo real es que todas las economías de la región crecieron al margen de las políticas que implementaron sus gobernantes.

Además, está claro que las tasas de crecimiento y la supuesta solidez de la economía peruana comenzaron a tambalear ni bien la economía mundial mostró signos de estancamiento. Y esto que viene ocurriendo no es una historia nueva para el país y la región; en realidad es algo que se repite cada vez que los precios externos de las materias primas caen. El efecto es inmediato: nuestra economía entra en proceso de desaceleración o de abierta recesión.

Para hablar solamente de las últimas crisis: ocurrió a partir de 1997/1998, luego del estallido de lo que se conoció como la crisis rusa y asiática (no hay que olvidar que el fujimorato nos dejó en recesión); ocurrió en el 2008/2009 (la crisis de 2008-2009 provocó la caída del PBI peruano de 9.1% en 2008 a 1% en 2009) y ha vuelto a ocurrir desde el período 2012/2013.

Peor aún, hay claros indicadores que muestran que el ciclo de bonanza no ha sido en realidad una década ganada, sino más bien una nueva oportunidad perdida para el país. Y precisamente las políticas implementadas en las últimas décadas han sido un factor determinante que impidieron aprovechar el impulso que venía desde fuera con términos de intercambio favorables. Algunos ejemplos: las políticas del período de bonanza buscaron por ejemplo “privilegiar impuestos que no distorsionaran los precios relativos que determinan el mercado, en desmedro de aquellos que inciden progresivamente sobre la distribución de los ingresos”². En

2 Alfredo Iniguez: Estado y tributos en América Latina. Revista Nueva Sociedad 258. Julio-Agosto 2015.

sencillo, se elevaron los impuestos al consumo y se redujeron los que gravan las ganancias. En el caso peruano está claro que nos perdimos casi una década del súper ciclo de los minerales sin aplicar el tantas veces mencionado impuesto a la sobre ganancias mineras que hubiese generado recursos para enfrentar las épocas de vacas flacas.

Pero así como no hay que dejar de mencionar las políticas que se implementaron, es un buen momento para recordar algunas de las frases célebres de los que en el país se marearon en pleno período de crecimiento y ahora pretenden regresar: “el Perú está blindado frente a la crisis internacional”; dijo un ex presidente y ahora candidato, precisamente antes de que la economía entre en recesión; el ex ministro de Economía, Luis Carranza, afirmó más de una vez que el súper ciclo de los minerales duraría 30 años más. Tampoco se pueden dejar de mencionar los comunicados y declaraciones de los principales voceros empresariales y el argumento de la tramitología como factor determinante de la desaceleración de la economía, obviando lo que pasaba en el escenario internacional.

La necesidad de repensar el crecimiento

Lo cierto es que el cuento del milagro peruano se terminó; el súper ciclo pasó a mejor vida y las “islas de excelencia” del MEF y el BCR, hace tiempo que mostraron sus limitaciones. Hay que estar alertas con los que nos dicen que la desaceleración es sólo un tropiezo momentáneo y la recuperación de los precios de los minerales se va a dar rápidamente.

Cuidado con los que pretenden seguir insistiendo con un modelo agotado. En uno de los tantos anuncios, el ministro Segura señalaba que en el tiempo que le queda van a seguir haciendo más de lo mismo, pese a que está comprobado que sus políticas no dan resultados: paquetes ambientales y sociales, “adecuación de “tramitología” y reducción de sobre costos, sobre todo laborales, etc., mediante numerosas iniciativas normativas”. Lo mismo que proponen los planes de gobierno de los candidatos que encabezan las encuestas.

Por lo tanto, el otro tema clave a debatir es sobre el tipo de crecimiento que se debe impulsar y cómo se lleva adelante una verdadera transformación de la matriz productiva del país que supere las trabas creadas por las reformas estructurales y los ajustes sectoriales que se implementaron desde la década del 90 y que nos han llevado a una fuerte dependencia de los sectores extractivos.

El reto es diversificar la economía del país y quitar las trabas que impiden que la economía peruana se diversifique: como señala Oscar Dancourt, ex presidente del Banco Central de Reserva, los “motores del crecimiento económico tendrán que ser internos”. El Frente Amplio de Verónica Mendoza, ha propuesto un programa integral productivo que promueva agro, pymes, industria, turismo, servicios, madera, también otras actividades extractivas que se implementen de manera racional, etc.; con créditos, protección de mercados, simplificación administrativa, innovación, incorporación de nuevas tecnologías, modernización productiva, etc.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con el tema de la sostenibilidad de la estrategia económica y productiva y su vinculación, por ejemplo, con la agenda ambiental. Las cifras muestran que el costo de la degradación ambiental en el Perú equivale a aproximadamente el 4% del Producto Bruto Interno (PBI) y las proyecciones hechas para el Banco Central de Reserva muestran que, de no tomarse medidas concretas, el costo económico del cambio climático equivaldrá al 6.3% del PBI al 2030 y más del 20% al 2050. Estos costos serán asumidos por todos los peruanos, especialmente los de menores recursos, como seguramente ocurrirá con el Fenómeno de El Niño.

Los que no incorporan, la variable ambiental y la de cambio climático, están al margen de la realidad y terminarán implementando políticas irresponsables, como de hecho ha ocurrido en los últimos años. Lo ocurrido con los denominados paquetes ambientales en los últimos años va precisamente en el sentido contrario de lo que se debería hacer. No se puede seguir debilitando la institucionalidad ambiental.

Nos toca trabajar en serio una agenda interna que vincule la economía con la variable ambiental; generar una curva descendente en el tema de la deforestación y encaminarnos al objetivo de deforestación cero; salir de los modelos de extracción exacerbada, fomentar actividades productivas sostenibles y amigables con el ambiente para bajar precisamente el índice de degradación ambiental.

La verdad es que se nos vienen épocas difíciles, más aún si algunos pretenden insistir en las mismas políticas. No estamos para que nos cuenten cuentos. Exijamos a los candidatos que se manifiesten; el proceso electoral debería ser una muy buena ocasión para generar esta discusión.

LA CONSULTA PREVIA EN CAMPAÑA³

Luego de la patinada del candidato Julio Guzmán en un programa de televisión donde le preguntaron si aplicaría la ley de consulta, la mayoría de candidatos han comenzado a opinar sobre el tema con más de una afirmación sorprendente.

Recordemos lo que le pasó a Guzmán. Ante la pregunta sobre la ley de consulta, el candidato respondió, con la sonrisa congelada de siempre, que no la aplicaría. Que no derogaría la ley pero que no la aplicaría, porque las comunidades –nada menos– son manipuladas.

Por supuesto, sorprendente y más que preocupante la afirmación. Un aspirante a la presidencia señalando que no cumplirá una ley; que la ley estará por allí dando vueltas o pintada en la pared sin ser derogada pero que no la aplicará. Además, un aspirante a convertirse en presidente de todos los peruanos, dando como argumento central que no aplica la ley porque las comunidades son manipuladas.

Pero lo que tampoco debe pasar desapercibido es la reacción de varios otros candidatos en campaña. Alan García –nada menos–, aprovechando la visibilidad del tema, ha dicho que la consulta fue respetada en su gobierno. Impresionante. El mismo que escribía la “doctrina del perro del hortelano”; el presidente del Baguazo, de Majaz, Santa Ana y Tía María. No hay que olvidar que García recibió el país con alrededor de 80 conflictos sociales y lo dejó con más de 270, entre otras cosas por pretender desconocer los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas.

Por otro lado, Pedro Pablo Kuczynski, el que lleva como vicepresidenta a Mercedes Araoz –la que empujó el paquete de decretos legislativos que desataron el conflicto

3 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2016,

en Bagua, “porque si no se aprobaban el TLC se caía”–, también ha querido pescar a río revuelto y ha dicho que aplicará la consulta.

Lo cierto es que ahora todos dicen que cumplirán la famosa ley. En primer lugar, habría que recordar que el Convenio 169 de la OIT, que otorga el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, fue firmado y ratificado por el Perú a mediados de la década del 90 y que además tiene rango Constitucional.

Por otro lado, la ley de Consulta –no está de más recordar– fue aprobada en el Congreso de la República en agosto de 2011 por unanimidad: 113 votos a favor, ninguno en contra y ni una sola abstención. Como pocas veces se ha visto en el Poder Legislativo, el consenso fue absoluto; incluso el proyecto de ley fue exonerado de una segunda votación. La necesidad de aprobar la ley se entendía como un tema de justicia para los pueblos indígenas.

Al parecer, varios candidatos no han entendido nada de lo que ha ocurrido en el país en los últimos años. Ninguna lección de Bagua y de la larga lista de conflictos sociales que ocurren en diferentes territorios del país, donde habitan precisamente nuestras comunidades y pueblos indígenas.

Ya han pasado más de 20 años de la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Perú y hasta el momento, por ejemplo, no se ha implementado una sola consulta en las zonas de influencia de actividades mineras. ¿No será por eso que los conflictos mineros representan más del 60% de los conflictos socio-ambientales en el país, según la Defensoría del Pueblo?

Afirmar que las poblaciones que defienden legítimamente sus derechos son manipuladas, es un claro indicador del desprecio de estos personajes hacia nuestros pueblos indígenas. Luego de la controvertida afirmación, el candidato Guzmán ha pretendido retractarse y ha dicho que lo que dijo en realidad no lo dijo. Lo cierto es que todo indica que la tristemente célebre “doctrina del perro del hortelano” tiene más de un heredero.

LOS TEMAS TRIBUTARIOS, LA MINERÍA Y LA CAMPAÑA ELECTORAL⁴

Hemos entrado al último tramo de la campaña electoral y en el debate programático el tema tributario vinculado a la minería no aparece, a diferencia de lo que ocurrió en la campaña anterior. Quizás el nuevo contexto, caracterizado por el fin del súper ciclo de precios y la caída del aporte de la minería a la recaudación, puede dar la impresión que este tema ya no es relevante, lo que sin duda es un error.

Como se sabe, el alza del precio internacional de los metales permitió un período de bonanza (2003-2012) y la obtención de ganancias extraordinarias que tuvo varios efectos positivos para el país: acumulación de reservas internacionales, crecimiento sostenido del PBI y de los ingresos fiscales, aumento del consumo, descenso de la pobreza, entre otros aspectos.

La bonanza minera abrió también un capítulo especial en materia de ingresos fiscales. El sector minero fue el principal responsable del *boom* recaudatorio del período 2003-2012: si hasta antes del alza del precio de los minerales, la contribución de la minería a los ingresos fiscales fue marginal, ésta comenzó a aumentar hasta llegar a un pico el año 2007, representando el 24.7% de la recaudación total de los tributos internos y el 50.9% de la recaudación del Impuesto a la Renta de 3era categoría. Luego, esta contribución fue disminuyendo conforme se fue agotando el alza del precio de los metales.

La bonanza minera influyó de manera determinante en el logro de una mayor presión tributaria en el país. Inferior a 13% durante 2001-2002, se recuperó desde 2003 hasta alcanzar un pico de 16.6% en 2012. Lo cierto es que de no haber sido por el *boom* minero, la presión tributaria nunca hubiese superado el 16% y terminado el boom ha caído a 14.8%.

4 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2016.

Una particularidad del caso peruano, es que buena parte de la década de bonanza minera coincidió con el alza en número e intensidad de los denominados conflictos socioambientales, sobre todo vinculados a la actividad minera. Si bien las demandas de poblaciones en las zonas de influencia de proyectos mineros apuntaban a la defensa de territorios y ecosistemas, también es cierto que en el debate sobre la minería se comenzó a visibilizar las extraordinarias ganancias que acumulaban las empresas y que no eran adecuadamente distribuidas.

En los procesos de elecciones generales de los años 2006 y 2011, se debatió el tema de las sobre ganancias y cómo el país debía obtener un mayor beneficio de la bonanza minera. Al mismo tiempo, también se hizo evidente la presión de las empresas para seguir aprovechando el alza del precio de los metales sin que se produzcan mayores cambios en la política tributaria.

¿Qué es lo que impidió que los beneficios de la bonanza minea fueran capitalizados por el país? Haciendo un recuento del conjunto de instrumentos fiscales implementados en la década de bonanza (antigua regalía minera, aporte voluntario, nueva regalía minera, impuesto especial a la minería, gravamen especial a la minería, obras por impuestos, entre otros), en términos generales se puede afirmar que no permitieron que el país alcance el objetivo de una adecuada apropiación de la creciente renta minera. Esto se debió principalmente a los siguientes factores: (1) la herencia del marco tributario de la década del 90 que otorgó enormes beneficios y generó vacíos legales que las empresas supieron aprovechar y que en gran medida se mantuvieron; (2) instrumentos que se implementaron en la década de bonanza poco eficaces y que en el proceso de negociación y también en su implementación fueron totalmente mediatizados por las empresas y, 3) la puesta en marcha de instrumentos fiscales que si bien eran más apropiados para lograr la ansiada progresividad fiscal, se implementaron casi al final del período de bonanza.

El otro tema que es importante remarcar, es que, desde la perspectiva de los Gobiernos Regionales y Locales, los recursos derivados de la renta minera disminuyeron no sólo por la caída del precio de los metales –que redujo canon y regalías–, sino también porque las modificaciones tributarias de septiembre de 2011 recortaron sus ingresos, en la medida que los nuevos instrumentos terminaron beneficiando al Tesoro Público en desmedro de los Gobiernos Regionales y Locales.

¿En materia de ingresos fiscales cómo se puede calificar el período de bonanza minera? Son tres los aspectos centrales que muestran las limitaciones y el fracaso de las políticas implementadas que configuran una oportunidad perdida para el país

precisamente en la década de bonanza: nunca se logró incrementar de manera sostenida la presión tributaria en el país y peor aún, el período post boom nos ha regresado a una peligrosa tendencia decreciente que nos aleja cada vez más del promedio de presión tributaria de los países latinoamericanos y sobre todo de las necesidades del país; nunca existió una real voluntad política –sobre todo en el pico del súper ciclo de precios de los metales– para poner en marcha una verdadera reforma tributaria para alcanzar una mayor equidad fiscal y por el contrario se optó por una política tributaria minera complaciente y; finalmente una autoridad tributaria que pese a las recomendaciones de organismos internacionales no logró reducir brechas de evasión e incumplimiento, y tampoco realizó mayores esfuerzos en materia de control, fiscalización y cobranza.

Lo cierto es que terminada la década de bonanza, hemos regresado a un escenario muy similar al del período previo: presión tributaria en descenso y cada vez más alejada del promedio de América Latina, caída de la recaudación neta proveniente del sector minero y por consiguiente de los ingresos de Gobiernos Regionales y Locales y como consecuencia de las últimas medidas de contra reforma, mayor inequidad del sistema tributario, debilidad institucionalidad, etc.

La revisión del contexto general, la política fiscal, las cifras y el balance general y las medidas implementadas en la década del boom minero, nos muestra que el país –como lamentablemente ha ocurrido en otros momentos de su historia económica– nuevamente desperdició un período extraordinario para sentar las bases de un verdadero desarrollo sostenido que permita establecer relaciones de equilibrio entre actividades productivas como la minería y las expectativas y demandas de las poblaciones.

LA REAL INFLUENCIA DE LA MINERÍA ILEGAL⁵

La minería ilegal es una de las actividades ilícitas que más se ha expandido en las últimas décadas, junto con el narcotráfico y la tala ilegal. Son 21 regiones con presencia de este tipo de minería y las estimaciones de producción y del número de mineros informales e ilegales son todavía bastante gruesas: las cifras van en un rango de 100 mil a 500 mil personas, aunque el único dato oficial –que está por debajo de la realidad– es el de los 77,723 mineros que expresaron formalmente la intención de acogerse al proceso de formalización que el gobierno inició el año 2012.

En cuanto a los estimados de producción, Víctor Torres⁶ remarca algunos aspectos claves que permiten entender la real dimensión de esta actividad. Por ejemplo, hasta el año 2002, el volumen de oro exportado guardaba estrecha correspondencia con el volumen producido; sin embargo, desde el año 2003 cuando precisamente la cotización del oro comenzó a aumentar, las estadísticas oficiales muestran que el volumen de oro producido se fue distanciando del volumen exportado. ¿Qué pasó? Todo indica que “conforme la producción de oro se hizo más rentable, la producción ilegal e informal de este metal se volvió más intensiva. En este contexto, el exceso de volumen exportado con respecto al volumen oficial de producción registrado, constituye una buena variable proxy para estimar la amplitud de la producción de la minería ilegal”.

Según los cálculos de Torres, de cada 100 toneladas de oro que se produjo en el Perú en el período 2003-2014, poco más de 19 toneladas provino de la minería ilegal o

5 Publicado en el semanario Hildebrandt En Sus Trece del 22 de abril de 2016.

6 Víctor Torres (2015): Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socioeconómico. Cuadernos de CooperAccion.

informal: “durante 2010-2013, la producción ilegal o informal representó –en promedio– poco más de la cuarta parte de la producción total de oro de esos años” y que “el valor total de la producción ilegal o informal de oro en el Perú, registrada y no registrada, ascendió a US\$15,777 millones durante 2003-2014; monto que en promedio representó US\$ 1,315 millones al año”. Estas cifras alcanzadas por la minería ilegal, coinciden con las proyecciones hechas por Macroconsult que señalan que entre el 2010 y 2011, las exportaciones ilegales de oro superaron a las del narcotráfico.

La minería ilegal y su influencia política

La gran rentabilidad de la explotación del oro provocó procesos de acumulación nunca antes vistos en el sector de la minería informal e ilegal. Además, los procesos productivos comenzaron a incorporar maquinaria pesada lo que provocó el incremento en el volumen de extracción de oro, al mismo tiempo que los impactos ambientales y sociales se multiplicaban.

Se pueden identificar varias estrategias seguidas por los mineros informales e ilegales. Por ejemplo, en materia organizativa, los mineros fueron agrupándose en asociaciones y federaciones, tanto a nivel de las regiones como a escala nacional.

Otra estrategia desarrollada ha sido la de alianzas: los mineros no solamente han buscado aliarse con los productores de zonas vecinas, sino también con empresas de procesamiento y comercialización de minerales que, siendo en muchos casos formales, han jugado un rol de “blanqueo” del oro producido de manera ilegal: la presencia de empresas comercializadoras de oro en las zonas más representativas de la producción de minería ilegal y los montos de exportación de oro que no corresponden con las estadísticas oficiales de producción, muestran la conexión entre la producción informal e ilegal y las empresas de intermediación y procesamiento.

Por otro lado, algunas federaciones han establecido relaciones con personalidades que se convirtieron en críticos de las políticas de formalización implementadas por el gobierno. Por ejemplo, los mineros agrupados en la Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú (Fenamarpe) establecieron una relación de colaboración con Hernando de Soto, que se tradujo en la organización de varios encuentros y todo un trabajo de incidencia en medios de comunicación con el objetivo de cuestionar y traerse abajo el proceso de formalización implementado por las autoridades peruanas.

Pero también es importante mencionar la estrategia de influencia política que vienen implementando. En paralelo al financiamiento directo que han brindado a diversas fuerzas políticas consideradas como aliadas, desde hace un tiempo se constata una mayor participación directa de representantes de los mineros en espacios de decisión política: es el caso del Congreso, gobiernos regionales y municipalidades, entre otros. Los casos más notorios han sido el del congresista Amado Romero –minero de Madre de Dios– y el del actual gobernador de la misma región, Luis Otzuka, que antes de que ocupe ese cargo era el presidente de la Federación de Mineros de Madre de Dios (Fedemin).

La presencia en cargos públicos se ha traducido en acciones concretas: iniciativas legislativas, construcción de infraestructura y por supuesto buscando bloquear las iniciativas de interdicción del Ejecutivo. Por ejemplo, el congresista Amado Romero estuvo detrás de la construcción de una carretera de integración regional en Madre de Dios, que a todas luces buscaba beneficiar a los mineros ilegales de la zona afectando zonas de reserva; y también presentó un proyecto de ley –el pasado 17 de febrero–, que en concreto proponía derogar todo el marco legal que estableció el Ejecutivo desde el año 2012 para la formalización minera y la interdicción de las actividades abiertamente ilegales.

Además, en plena campaña electoral, las dos candidaturas que han pasado a la segunda vuelta han hecho más de un guiño a los mineros ilegales. Por ejemplo, el pasado 20 de marzo, Keiko Fujimori firmó en Puno un acta con la Central de Cooperativas de Mineros de La Rinconada, comprometiéndose a traerse abajo el proceso de formalización minera para, según ella, recomenzar de cero; mientras que Kuczynski ha propuesto reflotar el Banco Minero pensando en ese sector. **Lo cierto es que en el terreno político, podemos constatar que prácticamente no hay proceso electoral en el Perú sin que se dé una participación directa o indirecta de representantes de los mineros ilegales.**

¿Cuáles son los escenarios que se proyectan para los próximos años? Pese a que el crecimiento de este sector se ha desacelerado en los últimos años como consecuencia de la caída de la cotización del oro y por momentos por las políticas de mayor control e interdicción, ello no quiere decir que la influencia de los mineros haya perdido fuerza: en el ranking de las principales actividades delictivas que mueven importantes cantidades de dinero en el Perú, la minería ilegal continúa compartiendo los primeros lugares junto al narcotráfico y la tala ilegal. Además, en el terreno social, las diversas organizaciones de mineros representan fuerzas importantes en las regiones donde están implantadas y seguirán siendo influyentes.

Los años de bonanza, acumulación y los niveles de organización alcanzados, permiten afirmar que los mineros ilegales están en capacidad de resistir una coyuntura de menores precios, las políticas de interdicción y formalización y seguirán aprovechando la debilidad del Estado y su escasa presencia en los territorios. Todo indica que las estrategias de los mineros ilegales continuarán teniendo como objetivo central detener el proceso de interdicción y formalización, así como consolidar su presencia e influencia en ciertos territorios. Ello significa que la cuota de ilegalidad en este estrato de minería seguirá estando presente y al parecer contará con la complicidad de varios aliados dentro del propio Estado.

LOS RESULTADOS ELECTORALES EN LAS REGIONES CON PRESENCIA MINERA⁷

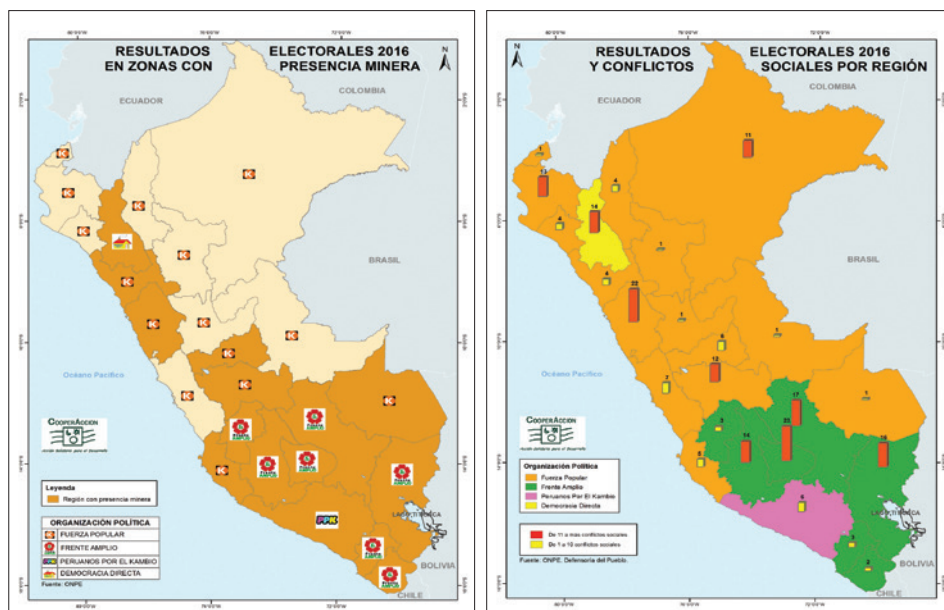
Las elecciones presidenciales y congresales del pasado 10 de abril han terminado de configurar un nuevo mapa político a nivel nacional que muestra algunos rasgos específicos en las diferentes regiones del país.

Tomando en cuenta la importancia de la actividad minera en el Perú, siempre es importante revisar los resultados que se han dado en las diferentes zonas con marcada presencia minera y qué representantes han sido elegidos como flamantes integrantes en el Congreso de la República.

Por supuesto, un primer tema que hay que precisar es cómo se define una región como un territorio de influencia minera: un criterio utilizado hace referencia al peso o al aporte de la minería a la economía de la región. Así, una región puede ser considerada como “minera” cuando esta actividad representa el 4% o más de la actividad económica de la región. Si aplicamos este criterio catorce regiones del país pueden ser consideradas como “mineras”: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno y Tacna.

Sin embargo, este único criterio deja fuera de la lista a una región como Apurímac que, si bien en la actualidad no cuenta con una producción minera significativa, sí figura como la número uno en la cartera de proyectos de inversión minera. Por lo tanto, vamos a incorporar el tema del ranking de la inversión minera como un criterio adicional para la definición de una zona de influencia minera.

7 Artículo publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2016.



Viendo el mapa de resultados electorales en las denominadas regiones con presencia minera relevante, la primera conclusión es que en ocho de ellas⁸ han ganado opciones claras de izquierda, Frente Amplio (7) y Democracia Directa (1), que han planteado en sus programas de gobierno cambios sustantivos en las reglas de juego del sector, sobre todo en materia social y ambiental y de defensa de derechos de las poblaciones afectadas. En el resto de regiones con presencia minera⁹, el Frente Amplio ha quedado en segundo lugar¹⁰; en algunos casos disputando muy de cerca el primer lugar, como ha sido el caso de Arequipa. Además, la gran mayoría son regiones con una alta conflictividad social, según los datos de la Defensoría del Pueblo.

Así como algunos señalan que en estas elecciones una gran mayoría de la población del país ha votado por opciones pro inversión que defienden el modelo y buscan mantener las mismas reglas de juego, lo cierto es que esta afirmación no se confirma necesariamente en las regiones, provincias y distritos con presencia minera. Más aún, los hechos demuestran que este tipo de votación que cuestiona el actual status

8 Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Puno, Moquegua, Tacna.

9 Arequipa, Madre de Dios, Ancash, La Libertad, Pasco y Junín.

10 Salvo la región de Pasco.

quo, ha sido una constante en los últimos procesos electorales: ocurrió en 2011 y también el año 2006, para no mencionar los resultados de las elecciones regionales y municipales.

¿Qué lecciones podemos sacar de este nuevo dato de la realidad que el país nos envía? El reto sigue siendo cómo construir gobernabilidad democrática; cómo se construyen los necesarios equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales que hacen falta y cómo se logra finalmente que los grandes poderes económicos no rebasen la capacidad que debe tener una sociedad de controlar y regular, por ejemplo, esas inversiones, en función del bien común. Las regiones con presencia minera nos envían nuevamente un mensaje que apunta a la necesidad de implementar cambios sustantivos.

Reconocer nuestras diversas racionalidades y realidades forma parte esencial del ejercicio democrático. El resultado electoral en las zonas con presencia minera debería servir para avanzar, no para estancarse y menos aún para correr el riesgo de retroceder.

EL AMBIENTE EN LA SEGUNDA VUELTA¹¹

Si varios pensaban que la primera vuelta había sido tremendamente pobre en cuanto al debate en torno a propuestas y programas, la segunda vuelta la ha superado. Lamentablemente, hasta ahora no ha habido nada sustantivo en el debate de propuestas.

Uno de los temas menos tratados es el ambiental. No sólo en el debate de las vocerías, sino también en las propias propuestas consignadas en los planes de gobierno. Cuando uno revisa los planes presentados por Fuerza Popular y Peruanos por el Cambio,

Siempre es interesante el análisis comparado para comprobar cómo estamos en materia de políticas públicas que deberían consolidar una estrategia de desarrollo sostenido. Uno de esos componentes claves es, sin duda alguna, la política ambiental.

¿Cómo estamos en materia ambiental? De un reciente estudio realizado por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina y la institución peruana FEDEPAZ, se puede concluir que el Perú es uno de los pocos países de la región que sigue teniendo una gestión ambiental donde cada ministerio es, en la práctica, la verdadera autoridad ambiental de su sector y el Ministerio del Ambiente no tiene las facultades que debería tener.

Por ejemplo, mientras que en el Perú los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para proyectos mineros se siguen aprobando en el Ministerio de Energía y Minas, en Chile los aprueba el Servicio de Evaluación Ambiental, una entidad independiente del Ministerio de Minería de ese país. En Ecuador los EIA los aprueba el Ministerio del Ambiente; en Guatemala, la Comisión del Medio Ambiente y en El Salvador el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Por supuesto, si la comparación

11 Publicado en el semanario Hildebrandt En Sus Trece del 6 de mayo 2016.

la hacemos más allá de América Latina, vamos a constatar que estamos totalmente rezagados.

Hace poco ha sido anunciada la creación del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE). Si bien esta propuesta podría ser un primer paso para lograr una gestión ambiental independiente, el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros y que será debatido en el Congreso, plantea algunas dudas sobre la real magnitud de los cambios que se proponen ya que se deja muchas ventanas abiertas para que cada ministerio siga tomando decisiones que le debería corresponder a la autoridad ambiental.

Además, los sectores empresariales ya han comenzado a desplegar los argumentos de siempre: la reforma ambiental ahuyentarán las inversiones, dice la Confiep. Cabe recordar que algo similar decía la Sociedad Nacional de Minería cuando se implementaron los Estudios de Impacto Ambiental a inicios de la década del 90.

Lo cierto es que es el momento de comenzar a construir en el país un sistema de evaluación ambiental que recoja los mejores estándares globales. Las políticas públicas en materia ambiental deben respaldarse en normas eficientes que contribuyan a una verdadera estrategia de desarrollo sostenible. El análisis comparado muestra con toda claridad que en este tema debemos escalar a los primeros lugares para clasificar con el grupo de países que gestionan sus recursos con responsabilidad.

LOS CONFLICTOS SOCIALES Y LA SEGUNDA VUELTA¹²

En las últimas semanas los conflictos sociales, sobre todo los vinculados a la minería se han reactivado: primero fue el paro en el Valle del Tambo, hace un par de semanas, frente al torpe anuncio del presidente de la empresa Southern, Gonzales Rocha, quien sostuvo que estaban esperando la licencia de construcción para iniciar la ejecución del proyecto Tía María. Luego ha sido la población de Bambamarca, que ha decretado un paro indefinido como protesta por los pasivos ambientales mineros que afectan a esa provincia cajamarquina por décadas y finalmente el paro preventivo en Espinar el pasado 21 de mayo.

Además, aparecen otros casos, como el de Las Bambas en Cotabambas, Apurímac y el de la mina Constancia en Chumbivilcas, Cusco y por supuesto el tema de la minería ilegal que se presenta en varias regiones del país y que es todo un caso particular en medio de la campaña, por el respaldo que tienen los mineros de la candidata de Fuerza Popular.

Lo cierto es que en medio del proceso electoral, nuevamente los conflictos en las zonas de influencia de actividades mineras se hacen visibles y sobre todo demandan atención. Lamentablemente este tema crucial no ha tenido la suficiente atención en el debate electoral y las propuestas siguen siendo muy pobres.

¿Cuáles son los enfoques y las propuestas de las dos fuerzas que han pasado a la segunda vuelta?

En primer lugar hay que señalar que los enfoques en varios aspectos son bastante similares y tremendamente conservadores, como ha quedado demostrado en el pri-

12 Publicado en el semanario Hildebrandt En Sus Trece del 27 de mayo 2016.

mer debate entre los dos candidatos en la ciudad de Piura. Los planes de Fuerza Popular y PPK, priorizan el aspecto económico, como el elemento determinante que supuestamente va a permitir que las poblaciones vean los beneficios de la actividad minera. Los mecanismos pueden variar (obras por impuestos, canon comunal, adelantos de aportes, etc.) pero apuntan a lo mismo: que los beneficios económicos lleguen cuanto antes para que generen la aceptación tan anhelada de la población.

El problema es que de una u otra manera todos estos mecanismos se han venido implementando en mayor o menor medida, sobre todo en el período del súper ciclo de precios internacionales y cuando la renta minera creció exponencialmente: las transferencias del canon; las regalías, el aporte voluntario, obras por impuestos, transferencias especiales y otros mecanismos fueron implementados y no es difícil darse cuenta que no funcionaron ya que en ese período, según los datos de la Defensoría del Pueblo, los conflictos de dispararon.

El primer paso para salir de enfoques conservadores sobre el abordaje de la problemática que se vive en las zonas mineras, es reconocer que los conflictos son multidimensionales y que no todo se explica por el factor económico: los conflictos son sociales, ambientales, culturales y por supuesto también pueden haber motivaciones económicas.

Otro aspecto clave es entender que no se puede homogenizar los conflictos: no todos los conflictos son iguales y es necesario construir y validar tipologías. Por un lado, claramente hay un tipo de conflictos que se pueden calificar como de resistencia y rechazo a los proyectos mineros. En ellos predominan posiciones irreductibles, de oposición a los emprendimientos mineros, que son percibidos localmente como una amenaza a los territorios y que generan una marcada polarización y donde los procesos de diálogo no prosperan. Además, se producen por lo general intervenciones tardías de las autoridades y las relaciones entre los actores se interrumpen por plazos indeterminados. ¿Algunos ejemplos? Tambogrande, Cerro Quilish, Río Blanco, Santa Ana, Conga y Tía María, entre otros.

Por otro lado, hay conflictos que pueden entenderse como de coexistencia con la minería. Con estallidos sociales o sin ellos, el conflicto no gira en torno al dilema de si la minería va o no va. En términos generales, las poblaciones no manifiestan oposición a los proyectos. Sin embargo, expresan un conjunto de demandas económicas, sociales, ambientales, de salud y culturales. Ejemplos: Espinar, Ancash en la zona de influencia de proyectos como Antamina y Lagunas Norte; la sierra central del país en regiones como Junín y Pasco; y los casos más recientes de las

provincias de Chumbivilcas en Cusco (Constancia) y Cotabambas en Apurímac (Las Bambas).

Identificar las particularidades de cada conflicto permite reconocer e identificar causas, demandas, comportamientos para definir posibles estrategias y abordajes que deberían priorizar el carácter preventivo.

De todo, poco se ha dicho en esta segunda vuelta. Además, los que aspiran a convertirse en autoridades deberían estar enterados que los conflictos en zonas de influencia de actividades mineras, no sólo ocurren en el Perú. No está de más recordar que según un reporte del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el 40% de los conflictos a nivel global tienen relación con la exploración de recursos naturales, sobre todo minería. Por lo tanto, no estaría de más mirar otras experiencias internacionales de abordaje de conflictos, sobre todo sabiendo que en muchos casos son las mismas empresas globales las que están involucradas.

Finalmente, para ser justos y rigurosos, sí es importante subrayar una diferencia importante entre las dos propuestas. A partir de lo dicho por ambos candidatos, queda claro que en un gobierno de Keiko Fujimori, al primer conflicto minero tendríamos en las calles a las Fuerzas Armadas, con todo lo que ello implica en materia de manejo de situaciones de tensión y confrontación. Este ingrediente, sin discusión, marca una importante diferencia y de darse el caso agudizaría la polarización que ya conocemos.

THORNE Y SUS VARIOS LABERINTOS¹³

Los tecnócratas que se meten en política tienden a cometer errores garrafales cuando se exponen al debate y a la declaración mediática. La falta de reflejos los expone a respuestas que pueden expresar niveles de ingenuidad, ausencia de cálculo político, torpeza, desfachatez y/o demasiada franqueza, lo que en política casi siempre se paga.

El virtual ministro de Economía, Alfredo Thorne, ha provocado revuelo con sus declaraciones sobre las tierras comunales. ¿Qué dijo? “que las tierras donde se ubican las minas, que hoy son de propiedad comunal sean individualizadas, de manera que cada dueño individual de esos predios los pueda vender a los mineros o a los agricultores” y que “Hay que empezar a hacer un mapa de propiedades, con lo que se puede y, simplemente, intercambiar los títulos comunales por títulos individuales”.

Las respuestas no se hicieron esperar. El antropólogo, Alberto Chirif, lo acusó de ignorar el tema: *“En primer lugar ignora que las comunidades, que son los núcleos de asentamiento de pueblos indígenas, no conciben la tierra como una mercancía canjeable por dinero en el mercado, sino como parte de la heredad recibida de sus ancestros y que ellas deben legar a las generaciones venideras”... “Ignora también que en las comunidades se produce el 70% de los alimentos que se consumen en el país, pero que ellas, más que centros colectivos de producción (que nunca lo han sido porque cada persona posee una parte de las tierras) son espacios de desarrollo de ciudadanía (eso que cada vez falta más en el Perú), en los cuales las personas aprenden valores de convivencia, solucionan conflictos internos y desarrollan trabajos colectivos”.*

La visión de Thorne, que en el fondo es todo se compra y se vende y todo se soluciona con dinero, está en el propio plan de gobierno de PPK cuando se habla de los conflictos sociales: *“la implementación adelantada de la inversión social sin esperar el inicio de la*

13 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2016.

operación, es decir el adelanto social”, que en realidad se entiende como el adelanto de beneficios económicos. Se prioriza el aspecto económico como el elemento determinante que supuestamente va a permitir que las poblaciones vean los beneficios de las grandes inversiones. Los mecanismos pueden variar (obras por impuestos, canon comunal, adelantos de aportes, etc.) pero apuntan a lo mismo: que los beneficios económicos lleguen cuanto antes para que generen la aceptación tan anhelada de la población.

Como hemos señalado en otros artículos, el problema es que, de una u otra manera, todos estos mecanismos ya se han venido implementando y no funcionaron cuando la renta minera creció exponencialmente: las transferencias del canon, las regalías, el aporte voluntario, obras por impuestos, transferencias especiales y otros mecanismos fueron implementados y no es difícil darse cuenta que no funcionaron ya que en ese período, según los datos de la Defensoría del Pueblo, los conflictos de dispararon.

La incapacidad o el abierto desconocimiento de Thorne, le impide reconocer que los conflictos son multidimensionales y que no todo se explica por el factor económico: los conflictos son sociales, ambientales, culturales y por supuesto también pueden expresar expectativas económicas. No reconocer el carácter multidimensional de los conflictos es un grueso error que esperamos no se siga repitiendo.

Pero éste no es el único problema que enfrenta Thorne. A estas alturas está claro que varios de sus ofrecimientos electorales no los podrá llevar a la práctica. Por ejemplo, en materia tributaria han ofrecido implementar en los primeros cien días una reducción de un punto porcentual por año en el IGV hasta llegar al 15% en 2019; permitir a las grandes empresas, aquellas que facturen 2300 UIT o más, que puedan descontar el íntegro de su inversión en contra de su monto imponible y tercero, reducir las escalas del impuesto personal a solo tres, manteniendo la reducción progresiva de la tasa impositiva a 26% en 2017.

Pese al cálculo optimista que se hace en el propio plan de gobierno de PPK, todo indica que la implementación de estas medidas tendría impactos severos en la recaudación: la reducción del IGV podría tener algún tipo de efecto positivo en el consumo pero se perderían varios miles de millones de soles en la recaudación y tampoco reduciría la informalidad; la segunda medida es un nuevo regalo para las grandes empresas –luego de la reducción del Impuesto a la Renta que hizo el ministro Segura– que tendrá un gran efecto negativo en la recaudación del impuesto a la renta, y la tercera beneficia a las personas de mayores ingresos con la consiguiente pérdida de recaudación.

No hay que olvidar que el total de ingresos del gobierno central (ingresos tributarios del gobierno central, contribuciones sociales e ingresos no tributarios) ha venido

cayendo: desde la segunda mitad de 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas ha implementado un conjunto de normas vinculadas a aspectos tributarios cuyo principal objetivo fue reducir los costos y gastos de producción/comercialización del sector privado, así como aumentar las utilidades netas de las empresas mediante la reducción de su carga tributaria. A todas luces, fueron decisiones desesperadas que han tenido un alto costo fiscal.

Lo cierto es que, terminada la década de bonanza, hemos regresado a un escenario muy similar al del periodo previo: presión tributaria en descenso y cada vez más alejada del estándar de América Latina; caída de la recaudación neta proveniente de sectores como el minero y, por consiguiente, de los ingresos de gobiernos regionales y locales; además, como consecuencia de las últimas medidas de contrarreforma, mayor inequidad del sistema tributario, debilidad institucional, etc.

La revisión del contexto general, la política fiscal, las cifras y las medidas que pretende implementar el equipo de PPK, con el señor Thorne a la cabeza, hace pensar que los niveles de recaudación podrían seguir cayendo y lo cierto es que, en varios aspectos, nuevamente se va en sentido contrario a lo que recomienda la OCDE: por ejemplo, mientras la OCDE propone perseguir y castigar la elusión tributaria (no incumplir la ley, pero aprovecharse de sus vacíos para pagar menos impuestos) y el planeamiento tributario que practican las grandes empresas, sobre este tema no se dice nada. Como se recuerda, en el Perú la norma antielusión tributaria fue aprobada como una de las medidas el año 2012 (ley 29884); sin embargo, al cabo de dos años de haber sido publicada, la cláusula quedó suspendida el 12 de julio de 2014 (con la ley 30230), sin haber sido nunca aplicada.

En un país que pretende ingresar a la OCDE debería quedar claramente establecido que la adopción de una norma antielusión constituye una exigencia de este organismo para que se cumpla internamente con las mejores prácticas internacionales en materia impositiva.

De lo que se trata es de poner en marcha en el país, una verdadera reforma tributaria para alcanzar una mayor equidad fiscal, buscando reducir brechas de evasión e incumplimiento. Si a las administraciones anteriores se las criticaba con razón por la política del *piloto automático*, en los próximos años tenemos que asegurarnos que los nuevos conductores de la nave no sigan insistiendo en más de lo mismo y menos aún que no cuadren bien las cuentas.

LA CAPTURA DEL ESTADO: LOBBIES Y PUERTAS GIRATORIAS¹⁴

Hace unos días, Francisco Durand, columnista de esta revista, presentó su último trabajo en el que se analiza un tema fundamental: la captura del Estado peruano, los lobbies y las puertas giratorias.

Se entiende por captura a la forma de influencia extrema sobre el Estado –influencia indebida o influencia desmedida– que sesga las decisiones de política pública a favor de unos cuantos privilegiados que concentran poderes de decisión, pudiendo ser élites económicas y políticas. Un tema crucial para el Perú que en el libro no sólo es analizado como un fenómeno sistémico, sino apoyándose en una serie de estudios de caso que permiten explicar en qué instituciones, cuándo y cómo ocurren los procesos de captura.

Cuando uno lee las primeras páginas del libro de Durand, se le viene a la mente la histórica frase de Charles Wilson, presidente de la entonces todo poderosa General Motors y que fue nombrado en 1953 Secretario de Estado por el presidente Eisenhower. Cuando le preguntaron por un posible conflicto de interés por su pasado vinculado a la General Motors, la respuesta de Wilson fue: “Lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos, y viceversa”.

Sesenta años después, la frase puede aplicarse perfectamente al Perú. En varios pasajes y situaciones que se narran en el texto, queda claro que, desde la perspectiva de los grandes grupos de poder económico, los peruanos y peruanas tendríamos que aceptar que lo que es bueno para la Confiep y para sus diferentes socios también es bueno para el país.

14 Publicado en semanario Hildebrandt En Sus Trece del 15 de julio 2016.

Durand analiza detalladamente la captura del Estado peruano a partir de un hecho concreto: la aprobación de la ley 30230, en julio de 2014, durante el gobierno súper capturado de Humala. Si bien a la ley 30230 se la conoce como el paquetazo ambiental, en realidad es una suerte de ley ómnibus que consta de tres títulos y numerosos capítulos que comprenden medidas tributarias, administrativas, procedimientos de saneamiento físico legal de predios para promover la inversión, entre varios otros temas.

La telaraña de presión del poder corporativo en nuestro país está conformada por diferentes actores: estudios de abogados, consultoras, empresas asesoras de imagen y publicidad, grupos económicos diversos, think tanks, grandes medios de comunicación, etc. Además, Durand precisa que la presión del poder político es de carácter tridimensional: económica, política y también discursiva.

Es importante detenerse en el tema discursivo y las narrativas que se construyen, ya que la ley 30230 precisamente estuvo precedida de una impresionante campaña que logró instalar un diagnóstico que sigue vigente y que, por ejemplo, se ha expresado en las recientes elecciones en varios planes de gobierno, entre ellos el de Peruanos Por el Kambio.

¿Cuál ha sido el discurso? Que la desaceleración económica que se venía produciendo en el Perú desde el año 2013 se debía básicamente a causas internas. Que en realidad no importaba lo que estaba pasando en el contexto internacional; tampoco importaba la caída de los precios de los minerales o que las inversiones mineras estuvieran retrocediendo en todo el mundo, incluso a tasas más elevadas que en el Perú. Lo que en realidad importaba era afirmar que la desaceleración se debía básicamente a causas internas. ¿Cuáles? Exceso de trámites, exceso de permisos: la famosa tramitología.

Múltiples editoriales, simposios, declaraciones permanentes de voceros oficiosos en medios sustentaron el diagnóstico empresarial y por supuesto las medidas que se debían tomar. Y como no se aceptaba y no se sigue aceptando otra explicación, tampoco era necesario que las den o se les exija mayor fundamentación. Por ejemplo, era pertinente preguntarles por qué recién desde el 2013 los trámites excesivos paralizaron la economía y no lo hicieron antes cuando el país crecía a tasas elevadas. ¿Qué indicadores podían mostrar para fundamentar que ha habido realmente un shock de trámites que terminó por paralizar nuestra economía?

No hay mayores evidencias pero la narrativa, la presión y la influencia extrema de las élites económicas y políticas dieron resultados: dos leyes, la 30230 y la 30327

y dos decretos supremos, que representaron una suerte de contrareforma en materia ambiental y que también logró, entre otras cosas, la suspensión de la norma de antielusión tributaria que había sido fuertemente criticada desde la Confiep y la prensa concentrada.

Lo cierto es que el gobierno súper capturado de Humala está terminando y se inicia el gobierno del señor Kuczynski y los augurios en este tema no son para nada buenos. Para comenzar, la actuación en el pasado del presidente electo ha estado vinculada a típicos casos de captura e influencia desmedida.

Un caso de actualidad es el de La Oroya luego de la visita de PPK: no está de más recordar que el 29 de mayo de 2006, el entonces ministro de Energía y Minas, Glodomiro Sánchez Mejía, le otorgó una prórroga excepcional a Doe Run para que culmine su plan de adecuación y manejo ambiental. La empresa norteamericana había hecho previamente una enorme presión para que primero se apruebe un decreto supremo, casi con nombre propio, en el que se aceptaba prorrogar uno o más proyectos de un PAMA “por circunstancias especiales”. La empresa obtuvo primero el decreto supremo y poco tiempo después la ansiada prórroga a través de una resolución ministerial.

¿Quién era en ese momento Presidente del Consejo de Ministros? Nada menos que Pedro Pablo Kuczynski que jugó un rol determinante para que finalmente se le otorgue la prórroga a la empresa norteamericana. Una década después, el señor Kuczynski nuevamente habla de prórrogas y normas con nombre propio.

Durand señala que “el poder de las élites económicas, es tan fuerte, variado y organizado que puede impactar a todos los poderes del Estado, ventaja que no tienen otros grupos sociales”. Además subraya que “el fenómeno de captura política del Estado tiene efectos diferenciados (favorece y fortalece a la élite económica y afecta negativamente a grupos sociales vulnerables) y múltiples”.

Aceptando esta realidad, la pregunta que provoca la lectura del libro es cómo hacer y sobre todo cómo responder frente a ese poder desmedido. ¿Qué posibilidades hay de contrarrestar en algo estas capturas? ¿Cómo generar los necesarios contra balances?

De lado de la sociedad civil, la tarea apunta a construir espacios con mayor fortaleza, que tengan la capacidad de innovar los métodos tradicionales de lucha y movilización, que superen la dispersión actual y las evidentes debilidades organizativas. No está de más recordar que en todos estos años ha habido algunos casos donde poblaciones han logrado contrabalancear el extraordinario poder de empresas,

intereses económicos y políticos en determinados territorios. Las luchas de algunas comunidades frente al avance de determinados proyectos de inversión, que pretendían ser impuestos de manera vertical y autoritaria, van en esa dirección.

Como el autor señala al final del texto: “la sociedad podría evitar costos y funcionar mejor con menos concentración de riqueza, mayor equilibrio de poderes, acceso alternativo a los medios de comunicación y mayor vitalidad organizativa y capacidad propositiva de la sociedad civil”. Esa es una de las grandes tareas pendientes, al mismo tiempo que se sigue vigilante frente a los procesos de captura que seguramente seguirán implementándose.

PERÍODO DE BALANCE Y DE ANÁLISIS DE PERSPECTIVAS¹⁵

Este no es un mes de julio cualquiera. Este año, además de las fiestas patrias, los desfiles y los discursos presidenciales, por primera vez en mucho tiempo, se producirá el cuarto relevo democrático en el Perú. Todo un récord para nuestra precaria institucionalidad democrática.

Un gobierno elegido democráticamente que se va y otro que entra. Es un tiempo de balances que motiva mirar lo que deja el gobierno de Humala y también lo que anuncia el nuevo gobierno. Veamos lo que pasó y lo que puede pasar en el tema minero.

En cuanto al manejo de los conflictos sociales vinculados a la minería, el quinquenio de Humala repitió los errores de sus antecesores. Viendo la data de la Defensoría, se puede confirmar algunas tendencias: en primer lugar el hecho de que los conflictos socio ambientales continuaron destacando claramente y dentro de ellos los casos vinculados a la actividad minera (62%), aunque la geografía de la conflictividad sí cambió: el sur del país –sobre todo en la zona andina, en regiones como Apurímac, Cusco y Puno–, se convirtió en los últimos años en la zona de mayor conflictividad social, desplazando al norte.

Pese a que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros fue reforzada, sobre todo desde el 2012 y se ofreció una estrategia más preventiva, lo cierto es que no hubo mayores cambios: allí está el manejo de los casos de Conga, Espinar, Tía María, Las Bambas, etc., y lo que es más grave, los más de 90 muertos y 2,442 heridos en todo el quinquenio. Si bien no se alcanzó los picos de conflictividad del gobierno de García, la intensidad de los casos mencionados estuvo presente en el período de Humala.

15 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2016.

Al gobierno de Humala también se lo va a recordar por los paquetazos ambientales. Dos leyes, la 30230 y la 30327, y dos decretos supremos que representaron una suerte de contrareforma en materia ambiental y que provocaron que el Ministerio del Ambiente y varios de sus organismos adscritos, como la Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Sistema Nacional de Certificación Ambiental, sean seriamente afectados.

Para completar el balance, lo cierto es que el gobierno de Humala termina con una clara recuperación del PBI minero: desde el 2015 se ha iniciado un ciclo de expansión productiva que no se veía desde el 2001 cuando entró en producción Antamina. El año 2015 la minería creció a más del 15% y este año se proyecta un 18%. Antapaccay, Toromocho, Constancia, Cerro Verde y las Bambas están permitiendo duplicar la producción de cobre y que el Perú esté próximo a ubicarse como el segundo productor mundial. Durante el quinquenio de Humala la inversión minera supera los US\$ 37 mil millones frente a los 14 mil millones del quinquenio anterior, aunque es cierto que desde el 2014 la tendencia se ha revertido y la inversión viene cayendo.

¿Qué se viene con el nuevo gobierno? Las primeras pistas son el propio plan de gobierno de Peruanos Por el Kambio y las recientes declaraciones del presidente electo y sus principales voceros, entre ellos futuros miembros de su gabinete. Por ejemplo, en materia de conflictos, el enfoque es tremendamente conservador: el plan de PPK prioriza el aspecto económico y de obras (adelanto social), como el elemento determinante que supuestamente va a permitir que las poblaciones vean los beneficios de la actividad minera. Los mecanismos pueden variar (obras por impuestos, canon comunal, adelantos de aportes, etc.) pero apuntan a lo mismo: que los beneficios económicos lleguen cuanto antes para que generen la aceptación tan anhelada de la población.

El problema es que de una u otra manera todos estos mecanismos se han venido implementando en mayor o menor medida, sobre todo en el período del súper ciclo de precios internacionales de los minerales y cuando la renta minera creció exponencialmente: las transferencias del canon; las regalías, el aporte voluntario, obras por impuestos, transferencias especiales y otros mecanismos fueron implementados y no es difícil darse cuenta que no funcionaron ya que en ese período, según los datos de la Defensoría del Pueblo, los conflictos de dispararon.

El primer paso para salir de enfoques conservadores sobre el abordaje de la problemática que se vive en las zonas mineras, es reconocer que los conflictos son multidimensionales y que no todo se explica por el factor económico: los conflictos son

sociales, ambientales, culturales y por supuesto también pueden haber motivaciones económicas y demandas específicas de obras de infraestructura.

Otro tema preocupante del programa de PPK es que asume plenamente el argumento de la tramitología que ha sido utilizado para la sucesión de paquetazos ambientales todos estos años. En la página 131 del plan de gobierno se dice: “algunos factores internos han contribuido a nuestra desaceleración. Entre los más influyentes tenemos la sobre regulación”. Parten de la idea que hay una excesiva regulación en materia ambiental y social que detiene la inversión y por lo tanto hay que continuar desregulando.

Las últimas declaraciones de varios voceros de PPK y del propio presidente electo van en el mismo sentido: se afirma que “en el Perú somos más exigentes que en Finlandia, Canadá y Chile en materia de estándares de calidad ambiental”.

No podemos seguir retrocediendo: es un falso dilema que un país, en pleno siglo XXI, tenga que optar entre las necesarias regulaciones ambientales y sociales y las inversiones. No está mal que un gobierno busque desarrollar proyectos de inversión; lo que sí es preocupante es que se sigan perdiendo los necesarios equilibrios sociales y ambientales. Si el país pretende avanzar y, por ejemplo, ingresar a la OCDE, necesita fortalecer su institucionalidad ambiental y no debilitarla.

¿OXÍGENO PARA LA OROYA?¹⁶

El pasado 5 de julio, Pedro Pablo Kuczynski, hasta ese momento presidente electo, visitó La Oroya y frente a los trabajadores del complejo metalúrgico dijo: “Hagamos una marcha al Congreso y pidamos no dejes morir a La Oroya”.

Ya en funciones, una de las primeras medidas del presidente ha sido enviar al Congreso un proyecto de ley que modifica el numeral 74.2 del artículo 74 de la Ley General del Sistema Concursal. Este numeral define el tema de los plazos de los procesos de disolución y liquidación de empresas que se encuentran en la situación de Doe Run.

De esta manera, el presidente, en coherencia con el ofrecimiento hecho en La Oroya, ha puesto la bola en la cancha del Congreso. Las respuestas no se han hecho esperar: algunos congresistas han señalado que se estaría frente a una ley con nombre propio y al mismo tiempo se especula sobre cuál es la finalidad o el verdadero interés de la propuesta.

Plazos flexibles y estándares ambientales en riesgo

Cabe señalar que, de ser aprobada la propuesta del Ejecutivo, ésta sería la tercera modificación del mencionado artículo de la Ley Concursal: la primera fue aprobada el 12 de julio de 2006, incorporando un plazo de prórroga de seis meses; la segunda fue aprobada el 21 de agosto de 2015 ampliando el plazo de liquidación a un año “el cual podrá ser prorrogado excepcionalmente por un plazo igual”.

¹⁶ Publicado en semanario Hildebrandt En Sus Trece del 10 de agosto de 2016.

En esta ocasión, la propuesta presentada por el Ejecutivo señala que la “liquidación deberá efectuarse en un plazo máximo de dos (2) años, el cual podrá ser prorrogado por decisión debidamente fundamentada de la Junta de Acreedores, sin que en ningún caso el plazo exceda de (4) cuatro años”.

¿Qué hay detrás de la propuesta de ley y qué es lo que finalmente puede pasar? Mucho se especula por el desmedido interés del presidente por reactivar el Complejo de La Oroya: algunos hablan de supuestos vínculos de algunos familiares de PPK con el propietario de la Renco (dueña de Doe Run); también señalan su acercamiento con inversionistas de China, país que visitará en su primer viaje oficial y que además se ha convertido en el principal inversionista minero en el Perú; o el afán de reactivar la refinación en el país y darle mayor valor agregado a nuestra producción minera.

Al margen de especulaciones, lo cierto es que el caso de La Oroya trasciende el tema de ampliar plazos al proceso concursal. Hace mal el presidente y su entorno en seguir priorizando los argumentos de reactivación productiva, dejando de lado los temas ambientales y de salud pública que forman parte de la compleja agenda de La Oroya.

Además, lo peligroso del caso es que la campaña desatada también apunta a debilitar los estándares de calidad ambiental. Diversos voceros del gobierno comienzan a repetir el argumento de que el complejo de La Oroya está paralizado por los exigentes estándares exigidos.

¿Es cierto –como se viene afirmando– que la principal razón por la que no se ha podido subastar el complejo de La Oroya es la exigente normativa del Ministerio del Ambiente (Minam) que supera a Canadá, Chile, etc.? Debemos ser muy claros y rotundos en la respuesta: **no es cierto**. En primer lugar, por la sencilla razón que los niveles de emisiones de dióxido de azufre que se exigen en La Oroya son los vigentes el año 2001, cuando el Minam ni siquiera existía: 80 microgramos por metro cúbico anual de emisiones de polvo y metales (ug/m3) promedio anual y 365 (ug/m3) de promedio diario¹.

¿Esta normativa es más exigente que en Chile o Canadá? Nuevamente la respuesta es no. En Canadá el promedio diario es 300 ug/m3 y en Chile 250 ug/m3. Además, al complejo metalúrgico se le ha dado hasta el año 2029 para adecuarse, es decir 14 años. Lo real es que si el complejo reinicia operaciones sin haber realizado la inversión ambiental pendiente, la población de esa localidad recibirá nuevamente un coctel tóxico de metales pesados (plomo, cadmio, arsénico) que ningún estándar en el mundo –ni siquiera el más flexible– puede tolerar.

En medio de la discusión sobre el destino de La Oroya, no está de más recordar que la principal responsable de lo que pasa actualmente es la empresa norteamericana Doe Run y que en realidad éste fue un proceso de privatización fallido: no hay que olvidar que cuando la empresa norteamericana adquirió el Complejo Metalúrgico de La Oroya también asumió la obligación de implementar un plan de inversiones ambientales –lo que se conoce como el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)– que incumplió de manera reiterada.

Pese al incumplimiento, Doe Run recibió el beneficio de dos prórrogas (la primera prórroga fue en mayo del año 2006, precisamente cuando el señor Kuczynski era Presidente del Consejo de Ministros): el PAMA tenía un plazo de 10 años y Doe Run tuvo hasta 15 años para adecuarse a las exigencias ambientales. Sin embargo, no cumplió, dejando precisamente pendiente el proyecto de la planta de ácido sulfúrico del circuito de cobre, que debía generar mayor eficiencia en el manejo y captura del dióxido de azufre (SO₂). Dicho sea de paso, Doe Run fue la única empresa que recibió el beneficio de prórrogas excepcionales y la única que no culminó su PAMA.

Oxígeno para La Oroya

La información oficial disponible muestra que cuando Doe Run operaba en La Oroya, generaba concentraciones de emisiones que superaban largamente los estándares de calidad del aire más tolerantes en el mundo. En esos años, La Oroya fue considerada en los rankings internacionales del Instituto Blacksmith y de la Federación Internacional de Derechos Humanos, como una de las diez ciudades más contaminadas del planeta, y todos los estudios realizados muestran que el 90% de su población tenía niveles de plomo en sangre que superaban largamente los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Es totalmente legítima la preocupación de los más de dos mil trabajadores del complejo metalúrgico por la situación que atraviesan. Una salida para la problemática del complejo debe tomar en cuenta el tema laboral, sin embargo, la agenda de La Oroya es mucho más amplia y tiene varias aristas: la productiva, la laboral, la ambiental y la de salud pública.

La Oroya es uno de los más graves pasivos ambientales ligados a una actividad productiva y resume todo lo que un país no debe hacer en materia de gestión ambiental, promoción de las inversiones y protección de la salud. No podemos seguir retroce-

diendo: en pleno siglo XXI es un falso dilema que un país tenga que optar entre las necesarias inversiones y las regulaciones ambientales. Es un error que el gobierno entrante esté hablando de reducir estándares ambientales y que continúe en el camino de los paquetazos ambientales: la ley 30230 afectó seriamente al MINAM y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En suma, debilitó nuestra institucionalidad y el desempeño ambiental del país.

Lo cierto es que, el primero en darle a esta ley carácter de nombre propio, ha sido el propio Kuczynski cuando visitó La Oroya e hizo el anuncio que promovería una ley para reactivar el complejo metalúrgico de La Oroya. Si además el gobierno piensa modificar los Estándares de Calidad Ambiental, estaríamos entrando a una peligrosa senda de retroceso y de pésimos mensajes a los propios inversionistas, sobre todo a los que sí vienen cumpliendo con los estándares vigentes: por ejemplo, la refinería de Southern en la ciudad de Ilo, cumple con los ECA de 80 microgramos por metro cúbico anual de emisiones de polvo y metales (ug/m3).

Al país le interesa atraer las mejores inversiones y empresas que operan con los más altos estándares ambientales y sociales y no a empresas como Doe Run y el Grupo Renco. Si pretendemos seguir avanzando y, por ejemplo, ingresar a la OCDE, necesitamos fortalecer la institucionalidad ambiental y no debilitarla.

El presidente Kuczynski ha dicho que “la Oroya está agonizando y debemos darle oxígeno con inversiones”. Lo que queda claro es que, si de oxígeno se trata, La Oroya y su población –incluidos los trabajadores y sus familias– necesitan nuevos aires, sobre todo libres de todo tipo de contaminación y manipulación.

LA MINERÍA SOSTENIBLE DEL NUEVO GOBIERNO¹⁷

A inicios de la década pasada, la industria minera se preparaba para la Cumbre de Río más 10 y decidió acuñar el término de *minería sostenible*. El debate y el cuestionamiento no se hicieron esperar: no sólo se debatió entre las propias empresas, sino también en el sector académico y entre organismos no gubernamentales a nivel internacional. Finalmente, las empresas retrocedieron, se dejó de lado la frase y decidieron impulsar un proceso distinto.

Ahora, luego de una década y media, el presidente del Consejo de Ministros ha desempolvado el concepto y le ha dicho al Congreso y al país que “un Perú moderno requiere minería sostenible”. Para lograrlo, ha señalado que: (1) se incrementará la participación ciudadana en la ejecución de los proyectos del sector con la ejecución del “adelanto social”, el cual facilitará, según Zavala, la ejecución de obras básicas previas a la ejecución de los proyectos mineros; (2) del mismo modo se incentivará a que las compañías mineras vayan evolucionando al paradigma del valor compartido y modernicen su visión de responsabilidad social empresarial.

En relación al tema de la minería informal, ha planteado que promoverán “las tecnologías alternativas de beneficio aurífero, sin contar con mercurio, obteniendo oro limpio” y que los mineros contarán con un mejor proceso de formalización. Muy poco para un problema de gran dimensión.

Lo cierto es que no es mucho lo que ha mencionado el jefe del gabinete y menos aún está anunciando algo sustantivamente distinto a lo que ya se conoce y se ha implementado en las dos últimas décadas. Por el contrario, es tremendamente preocupante que, en toda su alocución, por ejemplo, no haya mencionado para nada el tema de los conflictos sociales vinculados a este sector.

¹⁷ Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2016.

Todo indica que el plan del gabinete apuesta a priorizar –en una época de “vacas flacas”– el aspecto económico o el adelanto social, como el elemento determinante que supuestamente va a permitir que las poblaciones vean los beneficios de la actividad minera. Los mecanismos pueden variar (obras por impuestos, canon comunal, adelanto social, etc.) pero apuntan a lo mismo: que los beneficios económicos lleguen cuanto antes para que generen la aceptación tan anhelada de la población.

El problema es que, de una u otra manera, todos estos mecanismos se han venido implementando en mayor o menor medida, sobre todo en el período del súper ciclo de precios internacionales y cuando la renta minera creció exponencialmente: las transferencias del canon, las regalías, el aporte voluntario, obras por impuestos, transferencias especiales y otros mecanismos fueron implementados, y no es difícil darse cuenta que no funcionaron ya que en ese período, según los datos de la Defensoría del Pueblo, los conflictos de dispararon.

El primer paso para salir de enfoques conservadores sobre el abordaje de la problemática que se vive en las zonas mineras, es reconocer que los conflictos son multidimensionales y que no todo se explica por el factor económico: los conflictos son sociales, ambientales, culturales y por supuesto también puede haber motivaciones económicas.

Otro aspecto clave es entender que no se puede homogenizar los conflictos: no todos los conflictos son iguales y es necesario construir y validar tipologías. Por un lado, claramente hay un tipo de conflictos que se pueden calificar como de resistencia y rechazo a los proyectos mineros. En ellos predominan posiciones irreductibles, de oposición a los emprendimientos mineros, que son percibidos localmente como una amenaza a los territorios y que generan una marcada polarización y donde los procesos de diálogo no prosperan. Además, se producen por lo general intervenciones tardías de las autoridades y las relaciones entre los actores se interrumpen por plazos indeterminados. ¿Algunos ejemplos? Tambogrande, Cerro Quilish, Río Blanco, Santa Ana, Conga y Tía María, entre otros.

Por otro lado, hay conflictos que pueden entenderse como de coexistencia con la minería. Con estallidos sociales o sin ellos, el conflicto no gira en torno al dilema de si la minería va o no va. En términos generales, las poblaciones no manifiestan oposición a los proyectos. Sin embargo, expresan un conjunto de demandas económicas, sociales, ambientales, de salud y culturales. Ejemplos: Espinar, Ancash en la zona de influencia de proyectos como Antamina y Lagunas Norte; la sierra central

del país en regiones como Junín y Pasco; y los casos más recientes de las provincias de Chumbivilcas en Cusco (Constancia) y Cotabambas en Apurímac (Las Bambas).

Identificar las particularidades de cada conflicto permite reconocer e identificar causas, demandas, comportamientos para definir posibles estrategias y abordajes que deberían priorizar el carácter preventivo.

El mensaje del señor Zavala en el Congreso deja muchas más dudas que certezas. Habrá que esperar la presentación del Ministro de Energía y Minas en la comisión respectiva para ver si exponen algunas propuestas adicionales, aunque la verdad es que no hay mucho margen para el optimismo.

LOS MINEROS COOPERATIVISTAS Y EL ESPEJO BOLIVIANO¹⁸

El terrible asesinato del vice ministro de Régimen Interior de Bolivia, Rodolfo Illanes y la muerte de tres mineros, ha generado una gran conmoción y al mismo tiempo devela una situación tremendamente explosiva: la del sector de la minería cooperativista boliviana, que si bien es una particularidad del vecino país, también guarda varios puntos de encuentro con lo que pasa en otros países de la región, incluido el Perú.

¿Cuál es el origen más reciente de las cooperativas mineras en Bolivia? Si bien hay referencias de más larga data, lo cierto es que las políticas de flexibilización laboral y de desmantelamiento de empresas públicas de los gobiernos de Paz Estenssoro y Gonzales Sánchez de Losada en las dos últimas décadas del siglo pasado, provocaron una oleada de despidos masivos de trabajadores en el sector minero estatal que pasaron a articularse en torno al esquema de minería cooperativa. Por ejemplo, el desmantelamiento de la histórica empresa Conmibol no sólo buscó favorecer la entrada de la gran inversión transnacional, sino que en la práctica también permitió una suerte de resarcimiento a sus ex trabajadores, muchos de ellos convertidos en cooperativistas que se beneficiaron con la transferencia de equipamiento e incluso concesiones.

Poco a poco los cooperativistas fueron logrando una mayor presencia en el escenario social y político boliviano. El hecho de que el sector minero haya sido el núcleo sindical más importante del país altiplánico se reflejó rápidamente en la organización cooperativista y en un mayor protagonismo: los gobiernos de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, enfrentaron la movilización de los cooperativistas mineros en varios momentos, hasta que finalmente se produjo la transición y convocatoria a las elecciones que llevó al poder a Evo Morales el año 2006.

18 Publicado en semanario Hildebrandt En Sus Trece del 2 de septiembre de 2016

Precisamente, cuando Evo Morales asumió por primera vez el gobierno, se produjo un conflicto entre los trabajadores mineros que quedaban en la empresa estatal y los cooperativistas mineros. La solución del conflicto fortaleció la relación y el apoyo mutuo entre los cooperativistas y el nuevo gobierno que se tradujo en una serie de beneficios: mayores concesiones en zonas que eran de la Conmibol, exoneración de tributos y regalías, acceso gratuito a recursos hídricos, etc. En lo político el avance de los cooperativistas también se expresó en puestos ocupados por sus representantes en el congreso, viceministerios, superintendencia y varias direcciones gubernamentales departamentales, entre otras dependencias.

El período mencionado coincidió además con el alza de las cotizaciones de los minerales, lo que provocó una etapa de bonanza y de importantes ingresos para los cooperativistas. Como señala Raúl Prada, ex constituyente boliviano y ex viceministro de Planificación Estratégica, “en las condiciones de bonanza económica, sólo teniendo en cuenta los altos precios de los minerales, había holgura como para poder beneficiarse con los ingresos provenientes de la minería; tanto en la condición de asociados cooperativistas, como en la condición de Estado, considerando también a los gobiernos departamentales mineros”.

Sin embargo, el fin del súper ciclo de los precios de los minerales provocó en los últimos tres años una reducción significativa de ingresos y que la alianza entre el gobierno de Evo Morales y las cooperativas mineras se resquebrajara, hasta llegar al enfrentamiento abierto por el control de yacimientos mineros, la renta extractiva, agudizándose de paso las discrepancias por un conjunto de políticas públicas.

Por el lado de los cooperativistas mineros se comenzó a demandar mayores subvenciones en tarifas eléctricas y del agua, flexibilización de normas ambientales, acceso a mayores yacimientos y oposición radical a cambios en la normativa. Y por el lado del gobierno boliviano se promulgó una ley para la sindicalización en las cooperativas y pese a las protestas se mantuvo la prohibición para que las cooperativas se puedan asociar con capitales privados.

Como lo señala el mismo Raúl Prada, es clara la responsabilidad compartida entre el gobierno boliviano y las cooperativas mineras en el desborde de la violencia: “la particularidad en lo que respecta al conflicto entre el gobierno y las cooperativas mineras, es que lo que antes eran considerados amigos y eran ponderados como tales, ahora se han convertido en enemigos; los que antes eran considerados leales y aliados del gobierno y del partido oficialista, eran enaltecidos, ahora son considerados monstruos, “traidores”, “conspiradores”, hasta “derechistas”.

Lo cierto es que la escalada de violencia en este conflicto, ha sido un duro golpe para el gobierno boliviano y plantea varios desafíos, no sólo para ese país sino para países vecinos, como el Perú. No estaría demás mirarse en el espejo boliviano y comenzar a abordar con mayor seriedad algunos procesos y comportamientos que guardan ciertas similitudes, como por ejemplo el de los mineros informales y los abiertamente ilegales de algunas regiones como Madre de Dios.

Los años de bonanza y la gran rentabilidad de la explotación del oro en nuestro país también generó procesos de acumulación nunca antes vistos en el sector de la minería informal e ilegal. Si bien es necesario diferenciar entre minería informal e ilegal, debe quedar claro que en el ranking de las principales actividades delictivas que mueven importantes cantidades de dinero en el Perú, la minería ilegal continúa compartiendo los primeros lugares junto al narcotráfico y la tala ilegal.

Son 21 regiones con presencia de este tipo de minería en el país y las estimaciones de producción y del número de mineros informales e ilegales siguen siendo gruesas: las cifras van en un rango de 100 mil a 500 mil personas, aunque el único dato oficial –que está muy por debajo de la realidad– es el de los 77,723 mineros que expresaron formalmente la intención de acogerse al proceso de formalización que el gobierno inició el año 2012.

Como en Bolivia, los mineros informales en el Perú y también los ilegales, han avanzado en organización, agrupándose en asociaciones y federaciones influyentes, tanto a nivel de regiones como a escala nacional. Además, han desarrollado alianzas con empresas de procesamiento y comercialización e incluso con ciertos personajes que se convirtieron en críticos de las políticas de formalización implementadas por el gobierno anterior. Es el caso de los mineros agrupados en la Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú (Fenamarpe), que establecieron una relación de colaboración con Hernando de Soto, que se tradujo en la organización de varios encuentros y todo un trabajo de incidencia en medios de comunicación con el objetivo de cuestionar y traerse abajo el proceso de formalización.

En lo político, en la reciente campaña electoral, candidaturas como la de Keiko Fujimori, irresponsablemente hicieron más de un guiño a este sector, firmando por ejemplo un acta con la Central de Cooperativas de Mineros de La Rinconada en Puno y comprometiéndose a traerse abajo el proceso de formalización minera para, según ella, recomenzar de cero. Además, el único representante en el Congreso por Madre de Dios, Modesto Figueroa Minaya –investigado por la Segunda Fiscalía de Lavado

de Activos por supuestos vínculos con la minería ilegal– ha sido elegido por la lista de Fuerza Popular.

Lo cierto es que, en el terreno político, se puede constatar que en los **últimos** años prácticamente no hay proceso electoral en el Perú sin que se dé una participación directa o indirecta de representantes de los mineros ilegales. Allí está el caso del ex congresista Amado Romero –minero de Madre de Dios– y el del actual gobernador de la misma región, Luis Otzuka, que antes de que ocupe ese cargo era el presidente de la Federación de Mineros de Madre de Dios (Fedemin). La presencia en cargos públicos se ha traducido en acciones concretas: iniciativas legislativas, intentos de construcción de carreteras para facilitar la actividad ilegal y por supuesto boicot total a las políticas de formalización del sector.

¿Cuáles son los escenarios que se proyectan para los próximos años? El presidente Kuczynski, varios de sus ministros y congresistas han visitado Madre de Dios hace unas semanas y han tenido un primer acercamiento con los mineros y sus autoridades. Los pedidos de los mineros no se han hecho esperar: el objetivo sigue siendo traerse abajo las políticas de control e interdicción en las zonas prohibidas que implementó el anterior gobierno. Además, pretenden seguir controlando los territorios donde desarrollan sus actividades e incluso seguir avanzando en **áreas** protegidas y en otras regiones del país, como viene ocurriendo en Loreto y Amazonas, entre varias otras.

De parte del gobierno, no están claros los objetivos de un proceso de formalización que siempre puede ser ajustado y perfeccionado. Si partimos de la aseveración de que no hay espacio para todos los mineros y no es posible mantener el actual status quo, tendrían que precisar sus políticas y metas de reducción de la actividad en las zonas abiertamente prohibidas. Sería un tremendo error político ceder a las presiones y, por ejemplo, retroceder trayéndose abajo los decretos legislativos que han dado elementos para diferenciar las actividades informales de las abiertamente ilegales y avanzar en algunas zonas procesos de formalización.

No hay que perder de vista que, en el **último** año, la producción de oro en regiones como Madre de Dios se ha comenzado a recuperar, acompañada de un cierto repunte de la cotización internacional. Pese a todo lo ocurrido en los **últimos** años, la influencia de los mineros no ha perdido fuerza, ni en lo económico, ni en lo político y menos aún en el terreno social: las diversas organizaciones de mineros representan fuerzas importantes en las regiones donde están implantadas y seguirán siendo influyentes.

Todo indica que las estrategias de los mineros ilegales continuarán teniendo como objetivo central detener el proceso de interdicción y formalización, así como consolidar su presencia e influencia en ciertos territorios. Ello significa que la cuota de ilegalidad en este estrato de minería seguirá estando presente y al parecer buscará el respaldo y la complicidad de algunos aliados dentro del propio Estado.

Por eso es importante mirar con especial atención lo ocurrido en Bolivia. Los años de bonanza, acumulación y los niveles de organización alcanzados, permiten afirmar que los mineros están en capacidad de resistir una coyuntura de menores precios, las políticas de interdicción y formalización y seguirán intentando aprovechar la debilidad del Estado peruano y su escasa presencia en los territorios.

LAS AGRESIONES A MÁXIMA Y LOS CONFLICTOS SOCIALES: UNA AGENDA PENDIENTE¹⁹

Nuevamente Yanacocha en entredichos y denuncias con más de una evidencia. Pese a que hace un buen tiempo la Corte Superior de Cajamarca resolvió en última instancia a favor de la familia de Máxima Acuña, declarándolos inocentes y absolviéndolos de los cargos levantados por Yanacocha, el hostigamiento de la minera no ha cesado: se ha afectado varias veces, no solamente su vivienda y otras instalaciones, también las actividades productivas de subsistencia que realiza la familia y sobre todo la tranquilidad y seguridad de todos sus miembros.

El pasado 18 de septiembre el personal de seguridad de Yanacocha perpetró una acción violenta e inaceptable contra Máxima y su familia. En los videos difundidos se aprecia cómo un grupo de alrededor de veinte miembros de seguridad cruzan el cerco perimétrico de la propiedad y arremeten con violencia contra Máxima y su esposo, quienes intentan defender sus cultivos, instalaciones y algunos enceres. Como consecuencia del enfrentamiento, los Chaupe-Acuña terminaron con varias lesiones.

Sobre estos hechos la Defensoría del Pueblo ha presentado una denuncia ante el Ministerio Público y ha invocado nuevamente al Estado peruano para que cumpla plenamente con la medida cautelar emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en favor de Máxima Acuña. La presión que desde hace años ejerce Minera Yanacocha contra esta familia es inaceptable, viola sus derechos constitucionales y todos los principios de conducta. El Estado peruano debe brindar las garantías y seguridad a Máxima y su familia para evitar que estos lamentables hechos se vuelvan a repetir.

¹⁹ Editorial del boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2016.

Lo cierto es que lo ocurrido con Máxima nos recuerda toda una agenda pendiente a la que permanentemente, desde el Estado, se le sigue dando la espalda. Por ejemplo, en el nuevo contexto político, hasta el momento no hay mayores indicios sobre lo que el gobierno piensa hacer en estos temas: en las presentaciones públicas de los principales voceros del Ejecutivo no se ha mencionado nada sustantivo. Además, luego de casi dos meses de gestión, todavía no se ha definido absolutamente nada en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros: al momento de cerrar esta edición no había ni nuevo responsable²⁰ y menos aún una nueva estrategia o enfoque.

El gobierno debería entender que éste es un tema clave y que no debe dejar pasar más tiempo. La Defensoría del Pueblo nos advierte todos los meses que hay una larga lista de conflictos que podrían pasar de latentes a activos. Se hace necesario diseñar un sistema que priorice una acción preventiva, una actuación multisectorial, acercando el Estado a los territorios y sobre todo incorporando un claro enfoque de derechos, reconociendo que los territorios en conflicto donde muchas veces se desarrollan mega inversiones, no son espacios vacíos; por el contrario, hay poblaciones que tienen derechos que deben ser reconocidos y respetados plenamente.

20 Aunque se conoce del inminente nombramiento como jefe de la ONDS de Rolando Luque, ex adjunto en la Defensoría del Pueblo.

DRAGAS GRANDES Y DRAGAS PEQUEÑAS²¹

Cada vez queda más claro que el expediente de la minería ilegal cubre un conjunto de temas, cada cual más complejo y preocupante. Minería ilegal es destrucción de la naturaleza, también trata de personas en diferentes variantes, lavado de activos, afectación a la salud, trabajo infantil, destrucción de actividades económicas sostenibles y varios otros temas más.

En cuanto a la destrucción de la naturaleza no solamente este tipo de minería se ha expandido y hoy en día está presente en casi todas las regiones del país, sino que sigue avanzado en ecosistemas protegidos donde cualquier tipo de minería está prohibida: un reciente informe de la Asociación para la Conservación Amazónica (ACA) muestra cómo los mineros ilegales continúan avanzando en la **Reserva Nacional Tambopata** (Madre de Dios). En el último informe, la deforestación al interior de la reserva nacional ya supera las **450 hectáreas**.

Por otro lado, recientemente ha sido difundido un informe en el que la Comisión Europea identifica al Perú como uno de los países que corre el riesgo de ser incluido en una lista negra por carecer de mecanismos de transparencia, por baja tributación y flagrante debilidad de nuestros mecanismos de inteligencia financiera, lo que no permite luchar contra el lavado de activos. Como se sabe, la minería ilegal comparte con el narcotráfico y la tala ilegal, los primeros lugares en el ranking de actividades ilícitas, y la filtración de dineros provenientes de esta actividad ha sido notoria en las últimas campañas electorales.

Otro problema grave es el de la trata de personas. Como lo señala Rossana Mendoza en un reciente artículo, la trata es el segundo negocio ilegal más rentable en el

21 Publicado en semanario Hildebrandt En Sus Trece del 7 de octubre del 2016.

mundo, involucra temas de explotación sexual o laboral y tiene como blanco principal a poblaciones altamente vulnerables: mujeres para el comercio sexual, jóvenes y niños para la explotación de todo tipo, etc. Madre de Dios y otras zonas con presencia de minería ilegal son una lamentable demostración que la trata de personas no ha cesado de crecer y que convive con este tipo de actividades ilícitas.

Por ello preocupa los avances y la captura de espacios dentro del propio Estado que estos sectores vienen realizando desde hace un buen tiempo. También es preocupante la falta de claridad en las estrategias que el gobierno pretende implementar frente a la minería ilegal.

Sergio Dávila Vizcarra, congresista de la bancada de Peruanos por el Cambio, es una de las personas que aparentemente ha recibido el encargo del presidente Kuczynski de trabajar una propuesta para la formalización de la minería. En recientes declaraciones (La República 26/09/2016) ha adelantado que se modificarán algunos artículos de los decretos 1100 y 1105, y además que se piensa retroceder en un tema tan sensible como es el uso de dragas: “se podría permitir un tipo de dragas muy pequeñas” ha señalado.

Lo cierto es que las declaraciones de Dávila Vizcarra deben haber caído muy bien en los diferentes sectores que agrupan a los mineros ilegales que buscan traerse abajo los mencionados decretos. Bajo el marco de las facultades extraordinarias obtenidas, el gobierno apunta a modificar la normativa y uno de los objetivos parece ser el artículo 5 del decreto legislativo 1100.

¿Qué dice este artículo? Se refiere precisamente a los ámbitos y los instrumentos que están clara y abiertamente prohibidos en la pequeña minería y minería artesanal. Por ejemplo, el artículo 5 y sus diferentes acápite señalan con claridad la prohibición de:

(5.1) El uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales. Entiéndase por artefactos similares a los siguientes: a) Las unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales. b) Draga hidráulica, dragas de succión, balsa gringo, balsa castillo, balsa draga, tracas y carancheras. c) Otros que cuentan con bomba de succión de cualquier dimensión y que tengan o no incorporada una zaranda o canaleta. d) Cualquier otro artefacto que ocasione efecto o daño similar.

(5.2) Los bienes, maquinarias, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de actividades mineras ilegales, tales como el uso de cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que proveen combustible o agua y otros equipos que sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga estén destinados al mismo fin.

(5.3) La instalación y uso de chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración para el procesamiento de mineral, motobombas y otros equipos, sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, y que se utilizan en el desarrollo de actividades mineras ilegales.

El artículo 5 concluye señalando que las actividades mineras que se ejecuten incurriendo en las prohibiciones y restricciones a que se refiere este artículo, son ilegales y determinan el inicio de las acciones de interdicción establecidas.

Nadie puede estar en contra de perfeccionar o mejorar cualquier normativa y que se puedan adecuar incentivos para la formalización, respondiendo a la complejidad y la diversidad de situaciones e incluso reducir los denominados costos de transacción del proceso. Sin embargo, ello no puede entenderse como el relajamiento de normas que en cualquier escenario y sobre todo frente a situaciones extremas, son necesarias.

Además, no está de más recordar que en la propia Ley de Minería, en varios decretos supremos y por supuesto en leyes tan importantes como la de Áreas Naturales Protegidas, la de Recursos Hídricos, de Tierras, Forestal y de Fauna Silvestre, entre otras, se plantean claramente zonas de restricción para cualquier tipo de actividad minera (grande, media, pequeña o artesanal).

Tampoco se puede perder de vista que desde las épocas de la gestión del ex ministro del Ambiente Antonio Brack, un criterio utilizado fue el de definir zonas de exclusión para la minería, más aún en ecosistemas tan sensibles como Madre de Dios. En febrero del año 2010 se aprobó el Decreto de Urgencia 012, que declaró de interés nacional el ordenamiento minero en Madre de Dios y que establecía precisamente la suspensión de los petitorios mineros, la prohibición del uso de dragas y de artefactos similares que se usan en los ríos y sobre todo se estableció zonas de exclusión para la minería, permitiendo esta actividad en apenas el 9 por ciento del territorio de Madre de Dios: “En el resto del territorio estará prohibido para no interferir con las áreas protegidas, las reservas y las tierras indígenas”, señalaba el decreto.

Por lo tanto, se trata de perfeccionar los instrumentos y seguir avanzando. Sería un tremendo error político ceder a las presiones y, por ejemplo, debilitar instrumentos legales que han dado elementos para diferenciar las actividades informales de las abiertamente ilegales y avanzar en algunas zonas el proceso de formalización.

Debe quedar totalmente claro que no hay espacio para todos los que actualmente realizan esta actividad, menos aún en Madre de Dios. No es serio afirmar que se espera formalizar a todos los mineros o que en un lapso de tres a cuatro años se habrá formalizado “a por lo menos la mitad de las personas que trabajan en la minería informal”, como lo acaba de señalar el ministro de Energía y Minas, Gonzalo Tamayo. El propio proceso de formalización debe ser entendido como una suerte de filtro para definir **ámbitos** precisos y un número prudente de operaciones que no presionen y dañen los ecosistemas, como lamentablemente viene ocurriendo. En paralelo se deberá comenzar con urgencia el proceso de recuperación de las zonas degradadas.

EL CONFLICTO Y LOS DIAGNÓSTICOS BAMBA²²

No es la primera vez que escribimos sobre el caso Las Bambas en esta revista. Lo hemos hecho en momentos de estallidos sociales, como el que ocurrió en septiembre 2015, y en momentos de negociación y diálogo. Lo hacemos además, habiendo visitado y trabajado en la zona desde hace más de una década.

En los últimos días, se ha escuchado y leído de todo sobre el conflicto de Las Bambas. De golpe han aparecido por todos lados especialistas en Las Bambas, que han opinado en muchos casos, con altas cuotas de irresponsabilidad y sin tomar en cuenta aspectos claves que permiten entender lo que ocurre en esta zona del país. A continuación, presentamos algunos elementos que pueden permitir entender las distintas dimensiones del caso Las Bambas.

1. No hay que olvidar que, luego del estallido social de septiembre de 2015, recién se instaló una mesa de diálogo cinco meses después (febrero 2016). En la actualidad ya ha transcurrido más de un año y lo cierto es que no se perciben avances. Un proceso tan lento y sin resultados no ha ayudado a revertir la tensión que se vive en la zona y menos aún a construir la confianza necesaria con la población local.
2. ¿Cuáles son algunos temas que están a la base del conflicto? Uno primero tiene que ver con las continuas modificaciones del proyecto: Las Bambas es un proyecto que ha sido modificado hasta en cinco ocasiones en menos de 20 meses, y al parecer se viene una sexta modificación. Una modificación cada 4 meses: dos veces se modificó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y en tres ocasiones se utilizó un instrumento denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS),

²² Publicado en semanario Hildebrandt En Sus Trece del 19 de octubre del 2016.

creado por uno de los paquetazos ambientales, que permite aprobar cambios a los proyectos en 15 días y sin mecanismos de participación ciudadana. Las Bambas pone en evidencia los problemas que comienzan a generar las normas que en los últimos años han recortado estándares ambientales y que provocan que las poblaciones se sientan cada vez menos protegidas.

3. Un tema central de conflicto es el de la carretera: una demanda es que la empresa asuma el impacto ambiental que ocasiona el transporte minero. Pero, por otro lado, las comunidades exigen que se les pague por las tierras que ocupa la carretera y que les pertenece. ¿Qué es lo que ha pasado realmente? Durante la fase de construcción, la empresa acordó con las comunidades el uso momentáneo de lo que en ese momento era una trocha; este acuerdo se debía mantener hasta que terminara la construcción de la mina y luego debía revertir a las comunidades. Sin embargo, ello no ocurrió y sobre esa trocha se estableció una carretera, que en la actualidad por tramos está considerada vía local y en otros, vía regional.
4. Lo cierto es que la mencionada carretera ha pasado a figurar en el inventario nacional, lo que significa que se ha convertido en una vía de dominio público, pasando al Estado y por lo tanto puede ser utilizada por cualquier persona. Las comunidades señalan que su derecho de propiedad ha sido afectado y vienen demandando ser compensadas. En un primer momento han dirigido sus reclamos a la empresa minera, que en este tiempo ha mantenido un diálogo directo con alguna de esas comunidades. Para complejizar más la situación, el gobierno regional de Apurímac ha solicitado que se convierta en vía nacional para que el gobierno central se encargue del asfaltado y del mantenimiento de la carretera, así como también de la fiscalización ambiental. Este tema se viene abordando en la mesa de diálogo de la provincia de Cotabambas.
5. Sobre los impactos del polvo, ruido y vibraciones, se planteó como solución el asfaltado de la vía. Para ello los representantes del gobierno anunciaron que ya se había conformado una comisión y se acordó la incorporación de un representante de la sociedad civil. Los dirigentes han insistido en que como parte del proceso se identifique a los afectados y se inicie del saneamiento físico legal de las tierras.
6. El tema económico también está en la agenda. No hay que olvidar que el proyecto generó una gran expectativa en la población. En la fase de construcción se llegaron a generar alrededor de 18 mil puestos de trabajo que beneficiaron en gran medida a la población local y generaron una demanda creciente de

diversos servicios en la localidad de Chalhuanhuacho. Sin embargo, en la actualidad ese dinamismo ha caído: en la fase actual de inicio de la producción, los puestos de trabajo suman alrededor de 4 mil y ahora se demanda mano de obra calificada que no beneficia directamente a la población local. Además, todas las proyecciones muestran que en los primeros 5 años la empresa no va a pagar Impuesto a la Renta, lo que significa que no llegará canon minero a la zona.

7. Retomando el tema de confianza. Aparentemente, el esquema de convenios entre empresas mineras y la Policía Nacional, que se había visto en Yanacocha, Antamina y Espinar, etc., se ha vuelto a reproducir en Las Bambas. Es inaceptable y un pésimo mensaje que la Policía Nacional destacada en la zona siga operando, teniendo como base principal el campamento de la empresa minera, como si fuese una policía privada. El propio ministro Basombrío ha reconocido que los protocolos que tiene la Policía no se cumplieron el pasado viernes 14 de octubre. No queda otro camino que dejar sin efecto estos convenios para que la Policía Nacional retome su misión de proteger la seguridad de todos y no sólo de los que pueden pagar servicios de protección especiales. Sólo así las fuerzas policiales podrán comenzar a recuperar la confianza de la población.
8. Afirmar que todos los conflictos se deben a que un agitador o más, llegaron a la zona y todo se vino abajo, es una afirmación tremendamente simplista, que se repite una y otra con mucha ligereza e irresponsabilidad. La tesis del complot, aparte de superficial es tremendamente peligrosa: apunta a afirmar que detrás de los conflictos no hay ninguna agenda legítima y que sólo se trata de las agendas subalternas. Por lo tanto, hay que arrasar con todo. Si hay agendas subalternas, éstas deben ser identificadas claramente, sin cacerías de brujas, y además, insistimos, deben ser separadas de las agendas totalmente legítimas, que como hemos visto, sí existen.
9. Algún editorial despistado ha afirmado que el objetivo es paralizar Las Bambas, como antes ha ocurrido en Tambogrande, Cerro Quilish, Conga, Tía María, Santa Ana, etc. En primer lugar, es importante señalar que en este caso no estamos hablando de un conflicto en el que la población se opone al proyecto minero y nadie en su sano juicio puede afirmar que Las Bambas va a correr la misma suerte de los proyectos mencionados. Es un error homogenizar situaciones y conflictos. Las Bambas es un proyecto en etapa de producción desde inicios de este año, y hasta donde se conoce, nunca antes se ha paralizado un proyecto en plena producción. Todo apunta a que Las Bambas se ha convertido en un típico conflicto de coexistencia, como ocurre en Espinar, Antamina, la región central

del país, y varias otras zonas del país. Dependerá de la capacidad de todos los actores involucrados y sobre todo del Estado central el que se pueda bajar tensiones, identificar las demandas legítimas y convertir el actual escenario en un típico caso de convivencia y/o conflicto de baja intensidad.

10. En anteriores artículos, habíamos advertido que este gobierno carecía de una estrategia en materia de conflictividad social y que en los dos primeros meses prácticamente no se hizo nada. El único anuncio fue que se priorizaría el famoso adelanto social para que así las poblaciones vean los beneficios que generan los proyectos de inversión. Insuficiente desde todo punto de vista.

Lo cierto es que en estos meses las poblaciones han seguido viendo a los mismos funcionarios desgastados del régimen anterior en los también desgastados procesos de diálogo, y recién a inicios de octubre se nombró como jefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) a Rolando Luque, un destacado funcionario que durante años se había desempeñado como Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, en su primera salida para abordar el conflicto de Saramurilla, tras un derrame de petróleo, el flamante jefe de la ONDS tuvo que lidiar con la incompetencia e improvisación de un asesor presidencial, que finalmente fue expulsado por las propias comunidades de la mesa. El gobierno le debería brindar todas las condiciones para que el jefe de la ONDS desarrolle una labor que es crucial.

11. ¿Qué hacer? Hay que reconocer en este caso que las demandas son diversas y los actores locales presentan varios frentes de negociación. Unos han optado por sentarse en la mesa de diálogo (que tuvo una última sesión el pasado 6 de octubre) y otros buscan establecer canales de negociación directos. El gobierno debería entender que éste es un caso central y no debe dejar pasar más tiempo para tomar iniciativa. Para Las Bambas y en general, se debe priorizar una acción preventiva, una actuación multisectorial, acercando el Estado a las regiones y sobre todo recuperar una actuación neutral, incorporando un claro enfoque de derechos y reconociendo que los territorios donde se desarrollan las inversiones no son espacios vacíos.
12. Nuevamente, la anulación de los convenios entre la Policía y las empresas mineras, es un paso indispensable que debe darse. El congresista Oracio Paccori (FA), ha planteado una iniciativa legislativa sobre este tema. Pongámonos la vara alta: un objetivo para todo el país debería ser, **ni un solo muerto más por conflictos sociales**.

¿SALVO LA CHINA TODO ES ILUSIÓN?²³

La reunión de la XXIV Cumbre de Líderes de la APEC en Lima, ha sido un buen escenario para evaluar cómo se ha configurado el nuevo escenario de la economía global. Queda claro que la economía china se ha convertido en un actor clave en el escenario internacional, más aún cuando se anuncian cambios sustantivos como consecuencia del nuevo escenario político en países como los Estados Unidos.

En relación a esto último, por ejemplo, Beijing ha anunciado que defenderá sus derechos bajo las normas de aranceles de la Organización Mundial de Comercio (OMC), si el presidente electo Donald Trump lleva a la práctica algunas de sus propuestas de campaña que apuntan a aplicar impuestos a los productos chinos.

En el ámbito nacional, la visita del presidente chino, Xi Jinping, no sólo ratifica la importancia de este país como socio comercial del Perú, sino que ha animado al gobierno peruano a lanzar algunos anuncios de inversiones. No está de más recordar que China lidera desde hace un tiempo la cartera de proyectos de inversión en el sector minero y el stock de inversiones también ha venido creciendo de manera sostenida en los últimos años con la concreción de proyectos nuevos y ampliaciones: Toromocho, Las Bambas, Shougang, son algunos ejemplos de proyectos en fase de producción y que además anuncian proyectos de expansión.

Sin embargo, los gobiernos de Perú y China “acordaron” impulsar inversiones por US\$ 5,300 millones en proyectos como Río Blanco, Pampa de Pongo, Toromocho, Galeno, entre otros. En este contexto, el ministro de Energía y Minas, Gonzalo Tamayo, también suscribió convenios y memorandos de entendimiento en la II Reunión del Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica Perú-China, de

23 Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2016.

manera especial destaca el caso del controvertido proyecto Río Blanco que involucra al consorcio minero Xiamen Zijin Tongguan Investment Development Corporation.

Esta decisión ha causado preocupación en la zona de influencia del proyecto porque además el anuncio ha estado precedido por la aprobación de la “Modificación de la Actualización del Plan de Rehabilitación del Proyecto de Exploración Minera Río Blanco”, mediante Resolución Directoral No. 274-2016-MEM-DGAAM, de fecha 14 de setiembre de 2016.

Llama la atención que después de casi seis años del retiro de Río Blanco Copper S.A., el Ministerio de Energía y Minas apruebe un nuevo plan de rehabilitación. En la zona se especula que el mencionado plan no sería más que un pretexto para que la empresa continúe con sus actividades de exploración y una futura actividad de explotación, lo que se confirma con la firma del convenio mencionado y el anuncio que ha hecho la propia empresa en el sentido que la fase de explotación minera se iniciaría en el año 2021²⁴. Al parecer las inversiones chinas en minería se vienen con fuerza, incluso en proyectos que son cuestionados y donde a todas luces no hay licencia social para operar.

24 Infografía del artículo “Doce de 46 proyectos mineros enfrentan conflictos sociales”. Diario El Comercio, de fecha 6 de noviembre de 2016, pág. 12.

EL PLAN DE COTABAMBAS Y EL RETO DE CONSTRUIR UN VERDADERO SISTEMA NACIONAL PARA ENFRENTAR LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL²⁵

El pasado 7 de diciembre se cumplió el plazo que fue acordado cuando el Vicepresidente Martín Vizcarra visitó Cotabambas a mediados de octubre. La comisión de alto nivel estuvo presidida por el propio Martín Vizcarra, Vicepresidente y Ministro de Transportes y Comunicaciones y lo acompañaron la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, Marisol Pérez Tello, el Ministro de Agricultura y Riego, José Manuel Hernández, y el jefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Rolando Luque.

¿Cómo evaluar los resultados de la presencia de la comisión en Cotabambas? En primer lugar, hay que señalar que ha sido positivo que se respete escrupulosamente los plazos acordados y se lleve una propuesta de plan de desarrollo para la zona. No hay que olvidar que uno de los retos centrales para los representantes del Estado, es recuperar la confianza que ha sido seriamente dañada por reiterados procesos de diálogo que no dieron ningún resultado.

El plan presentado el 7 de diciembre consta de 372 proyectos por un valor de S/. 2,800 millones que se agrupan en los componentes de infraestructura y servicios públicos; actividades productivas; social (educación y salud); acompañamiento, control y monitoreo (institucionalidad). El horizonte del plan es al 2021, aunque en términos de ejecución y períodos, los proyectos se dividen en tres categorías: de carácter inmediato (primer trimestre 2017); corto plazo (II trimestre 2017 al 2018); mediano plazo (2019 al 2021).

¿Cómo ha sido recibida la propuesta en la provincia? La primera respuesta de los alcaldes no fue positiva; se argumentó que hubiese sido mejor que se envíe la propuesta con anticipación; que sólo se había distribuido 20 ejemplares el mismo día

²⁵ Editorial publicado en el boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2016.

y que por lo tanto no había condiciones mínimas para discutirla. Finalmente, se acordó tener reuniones por distrito y el próximo 17 de diciembre habrá una reunión final para consolidar las observaciones.

¿Cómo evaluar la propuesta?

En primer lugar, hay que subrayar un aspecto positivo. La propuesta presentada por el Ejecutivo denota un real esfuerzo orientado a elaborar por primera vez un plan de desarrollado para la provincia de Cotabambas y Grau, con objetivos precisos e indicadores inmediatos, así como de corto y mediano plazo. El detalle de los proyectos es un buen avance que seguramente puede ser enriquecido en el intercambio con los alcaldes y las organizaciones sociales de la zona.

Sin embargo, la siguiente pregunta que hay que plantearse es si la propuesta responde a los ejes centrales y la agenda que ha marcado el conflicto en la zona. La respuesta es que la propuesta es parcial y que privilegia una suerte de *enfoque de adelanto social retardado*, dejando de lado varios aspectos claves que tienen que ser abordados con urgencia.

¿Cuáles son esos aspectos? El plan de desarrollo no toma en cuenta la agenda planteada por las comunidades y que cuenta claramente con cuatro ejes: derechos humanos; ambiente; desarrollo sostenible y responsabilidad social empresarial. La propuesta presentada por el Ejecutivo aborda principalmente el eje de desarrollo sostenible, aunque en este punto y en el detalle no se plantean cambios sustantivos para manejar adecuadamente los recursos naturales.

Uno de los anuncios más importantes que hizo el vicepresidente Vizcarra tiene que ver con la modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental: una gigantografía señalaba que “el Gobierno pedirá a la minera MMG Las Bambas que presente la modificación del EIA con plazo máximo marzo 2017”. Luego en la exposición, Vizcarra señaló que “en ese período la empresa minera debe justificar los cambios sustantivos hechos al proyecto sin consulta ni consentimiento de las comunidades en la zona de influencia de la mina” (La República 8/12/2016).

Si nos ceñimos al banner, se podría entender que el gobierno está pidiendo a la empresa que presente una nueva modificatoria del EIA de Las Bambas en un plazo de tres meses. Sin embargo, no queda del todo clara la propuesta. Si fuese así, cabe preguntar cuál sería el mecanismo legal, la política precisa o el instrumento que se

estaría utilizando para semejante pedido. Debemos recordar que la modificación de un EIA puede ser realizada exclusivamente a voluntad de la propia empresa –si así lo estima conveniente– o por exigencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –en caso detecte condiciones de impacto ambiental que sea necesario corregir–. Lo cierto es que ni la OEFA ni la empresa, se han pronunciado al respecto.

Otra posibilidad es que solamente se trate de un pedido para que la empresa justifique los cambios realizados. Cabe recordar que Las Bambas es un proyecto que ha sido modificado hasta en seis ocasiones en menos de 24 meses y se ha hecho modificando el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) como también utilizando un instrumento denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS), creado por uno de los paquetazos ambientales, que permite aprobar cambios a los proyectos en 15 días y sin mecanismo de participación ciudadana.

Sería bueno que este punto sea aclarado por el Ejecutivo para no levantar falsas expectativas. Sobre el tema de las modificatorias y los temas ambientales y teniendo en cuenta la situación de desconfianza que existe en la zona, es bueno recordar que la población ha solicitado que se active el anexo K del contrato, que permite la revisión independiente de los componentes del proyecto, incluidos los aspectos ambientales.

La propuesta de plan de desarrollo presentada por el Ejecutivo es todo un reto para la población de la zona y para sus autoridades. La tarea para las organizaciones sociales de la zona, es plantear las observaciones y levantar propuestas que no hayan sido tomadas en cuenta por el gobierno; precisar y validar la agenda legítima que represente los verdaderos intereses de la población de la zona, alejándola de las demandas maximalistas que también se han expresado en los últimos meses. El reto es seguir avanzando, priorizando una salida pacífica, dialogada e institucional al conflicto y, sobre todo, que los derechos de las comunidades sean reconocidos y respetados plenamente.

Finalmente, urge comenzar a construir un verdadero sistema nacional de abordar el tema de la conflictividad social. Este sistema debería tener tres características centrales: una alta capacidad de prevención; una capacidad desde el Estado para actuar multisectorialmente garantizando una adecuada presencia en los territorios y; un claro enfoque de derechos, es decir el Estado como garante de derechos.

2017

MINERÍA:

¿EN QUÉ MOMENTO ESTAMOS?

LOS CONFLICTOS SOCIALES: ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD¹

En los últimos años nos hemos acostumbrado a hablar sobre todo de los conflictos sociales que ocurren en zonas alejadas de los principales centros urbanos. Disputas por grandes proyectos de inversión, sobre todo extractivos, denuncias de comunidades, tomas de carretera, enfrentamientos con la policía, problemas ambientales, tensión extrema entre autoridades y poblaciones enteras, son situaciones que se han repetido en el interior del país. Los más notorios han sido los conflictos en las zonas de influencia de la minería.

Por supuesto que esto no quiere decir que no hayan habido importantes conflictos urbanos. Algunos ejemplos: la población del Cusco, protestando por el impacto de la construcción de un edificio en la zona monumental de la ciudad; el caso del by pass de 28 de julio; la vía expresa y el peaje Kouri en el Callao, el intercambio en la avenida Universitaria y por supuesto La Parada y Cantagallo, son sólo algunos casos. Sin embargo está claro que los más sostenidos y los más visibles han sido los primeros.

¿Cuáles son las coincidencias entre la población del Valle de Tambo marchando en plena carretera en contra del proyecto minero Tía María y la de Puente Piedra en contra del peaje? ¿Cuáles son las diferencias y qué lecturas se hacen de los conflictos?

Un primer tema relevante es la manera como se manejan mediáticamente los conflictos y cómo se presenta el carácter de los mismos. Lo cierto es que en muchos casos, la lejanía de los centros de poder político, económico y también informativo, facilita la tarea de los que buscan deslegitimar las demandas de los actores en conflicto: una población alejada de Lima, puede ser presentada con mayor facilidad como irracional, violentista, anti inversión y hasta casi terrorista.

1 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de enero 2017.

Esta suerte de caricatura del conflicto, que busca deslegitimar las demandas y a sus actores, se difunde con mucha facilidad en los grandes medios de comunicación y se presenta como la verdad absoluta y la narrativa “oficial” aceptada del conflicto. Hasta ahora circulan y se pretenden imponer versiones tremendamente parcializadas de conflictos emblemáticos, como los casos de Tambogrande, Quilish, Río Blanco, Conga, Bagua y Tía María, entre otros.

En el debate mediático se intenta ganar terreno apelando a las emociones y a los sentimientos de una supuesta agresión a los intereses del país, al mismo tiempo que se dejan de lado hechos objetivos, sobre todo los referidos a la afectación de derechos, situaciones de asimetría, etc.: el concepto de la post verdad también se puede aplicar perfectamente a la narrativa de los conflictos.

Si bien en la ciudad el esquema busca repetirse, es más difícil que se pueda sostener en el tiempo. La afirmación de que Puente Piedra se había llenado de infiltrados, violentistas e integrantes del Movadef, que además aparecen y se reproducen de la noche a la mañana -y que milagrosamente los servicios de inteligencia comienzan a identificar-, puede funcionar en un inicio pero no por mucho tiempo.

En la medida que la información fluye y el análisis se afina con los propios datos de una realidad próxima, la orientación de la opinión comienza a cambiar. En la semana siguiente al estallido en Puente Piedra, los editoriales y artículos de opinión en la prensa concentrada, han tenido que bajar el tono y han comenzado a reconocer no sólo la justificación de la indignación de la gente, sino también algunos de los temas de fondo: lo absurdo de los contratos de concesiones, las cláusulas leoninas, la escandalosa rentabilidad de las empresas concesionarias, la ubicación de los peajes, temas de corrupción, etc.

En cualquier situación, en la ciudad o en el campo, decir que todos los conflictos se deben a que un agitador o más, llegaron a la zona y se produce el estallido social, es una afirmación tremendamente simplista, que se repite una y otra vez con mucha ligereza e irresponsabilidad. La tesis del complot, aparte de superficial es tremendamente peligrosa: apunta a afirmar que detrás de los conflictos no hay ninguna agenda legítima y que sólo se trata de agendas oscuras o subalternas que pretenden imponerse.

Pero además, la tesis del complot termina justificando las respuestas autoritarias a los conflictos: los estados de emergencia, la militarización y la criminalización de la protesta, según sea el caso, es la opción que se promueve frente a la necesidad de

fortalecer prácticas y una institucionalidad democrática para precisamente procesar las demandas sociales. De esta forma, no sólo se ignoran las bases objetivas que están a la base de los conflictos, sino que un conflicto social se transforma o se reduce a una suerte de *problema de orden público* y así se intenta justificar la estrategia *dura*, para precisamente restablecer el orden público.

Pero en el campo y en la ciudad también se nota otro gran problema. La carencia total de una estrategia de parte del Estado peruano para hacer frente a la creciente y compleja conflictividad social. Una de las características de los últimos gobiernos -para hablar sólo del período democrático- es que al inicio de sus respectivas gestiones, todos han tenido que enfrentar conflictos sociales de envergadura: en el gobierno de Toledo fue el Arequipazo; García con Combayo en Cajamarca; Humala y el caso del proyecto Conga también en Cajamarca, y ahora, Kuczynski con Las Bambas, Saramurillo, Andahuaylas y ahora Puente Piedra.

Ningún gobierno ha tenido la capacidad de modificar el usual *modus operandi* que ha priorizado la respuesta caso por caso, interviniendo casi siempre cuando los conflictos entran en la fase de escalada y extrema polarización y recurriendo a apresurados espacios de negociación y acuerdos que por lo general no se pueden cumplir ni sostener en el tiempo, y que sólo postergan el conflicto y un nuevo estallido. Allí siguen haciendo cola y en estado de latencia varios de los casos señalados.

La falta de un sistema nacional que haga frente a la conflictividad social y que permita procesar los casos, es clamorosa. Si uno revisa regularmente los informes de la Defensoría del Pueblo, va a encontrar con mucha anticipación los conflictos que luego “sorprenden” a nuestros gobernantes y ocupan por unos días las primeras planas de los medios. Conga, Las Bambas, Tía María, Bagua y por supuesto Puente Piedra, fueron en su momento plenamente identificados como *conflictos latentes* y hasta *activos*, mucho antes que el estallido social se produjera.

Lo que el país necesita en realidad es un verdadero sistema nacional de conflictos que tenga por lo menos tres requisitos básicos: un mecanismo preventivo que permita procesar adecuadamente demandas sociales; una capacidad de intervención multisectorial de parte del Estado, liderada -no queda otra- por la Presidencia del Consejo de Ministros y por supuesto un claro enfoque de derechos, que, por ejemplo, reconozca que los territorios donde se desarrollan las inversiones no son espacios vacíos y que identifique la posible afectación de derechos de poblaciones enteras, tanto urbanas como rurales, por la puesta en marcha de determinados proyectos.

Pese a la percepción negativa que conllevan, los conflictos sociales no deben ser entendidos como malos *per se*; en todo caso también deberían ser interpretados como estados de alerta; luces rojas que cada cierto tiempo se prenden y se apagan y que le están diciendo a un país que algo no funciona bien. Por ejemplo, en el caso del Perú, los conflictos asociados a grandes inversiones nos están diciendo que las reglas de juego vigentes por más de dos décadas se han agotado y deben ser revisadas. Esto conviene al Estado peruano, a las poblaciones y por supuesto también a los inversionistas privados.

Los conflictos en nuestro país y los graves problemas de corrupción que se están destapando con el caso Odebrecht, muestran también que los sistemas de concesiones y las propias asociaciones público-privadas, necesitan con urgencia correctivos. Como lo señala José Luis Guasch (El Comercio del 17/01/2017) “el contexto en el cual las asociaciones público-privadas (APP) se han desarrollado (en el Perú y en muchos países) propiciaba las oportunidades para prácticas corruptas”. La imposición de obra pública mal diseñada, sin rigurosidad en los estudios de prefactibilidad, sin mecanismos de transparencia y aprobadas de manera expeditiva -entre otras cosas gracias a la campaña en contra de “tramitología”, que en los últimos años se ha traído abajo regulaciones de todo tipo-, también es hoy en día fuente de conflictividad social.

Como señala el académico británico, Anthony Bebbington, si bien los conflictos pueden producir escenarios complejos y conducir a un país a situaciones de entrampamiento, también pueden forzar cambios institucionales y políticos que permitan formas más efectivas y equitativas de convivencia en una sociedad. Este es en gran medida uno de los retos que tenemos por delante: la lectura correcta debería ser la del conflicto como una oportunidad para aplicar correctivos y avanzar como país.

LA INTEROCEÁNICA DE LOS ILEGALES²

Corría el mes de septiembre del año 2011 y el entonces Ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke, nos había dado el encargo de implementar una estrategia frontal para combatir la minería ilegal. En ese entonces estaba a cargo del vice ministerio de Gestión Ambiental y en el otro vice ministerio, el de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales, estaba Hugo Cabieses.

Ambos teníamos la tarea de implementar un plan de intervención en Madre de Dios contra la minería ilegal, que en los años previos se había expandido de manera alarmante en esa región. Otra tarea, tan difícil como la primera, era convocar a los diferentes ministerios y sus respectivos organismos adscritos para garantizar una intervención multisectorial con el compromiso de los diversos organismos del Estado peruano: Madre de Dios era -y en gran medida sigue siendo- una de las zonas del país con menor presencia efectiva del Estado.

Por lo tanto, la tarea era llevar el Estado a esa región e instalar en el puesto de Mazuko -a la altura del kilómetro 135 de la Interoceánica Sur, lugar donde había funcionado el campamento de la empresa que había construido la carretera- un conjunto de dependencias de varios ministerios: Ambiente, Energía y Minas, Produce, Economía y Finanzas, Interior, Salud, Defensa, Sunat, organismos adscritos de los diferentes sectores, entre otros.

Como parte de la implementación del plan, tuvimos que hacer varias visitas inopinadas a la zona. Una de esas visitas la hice saliendo de Cusco por vía terrestre: el plan era hacer todo el recorrido para constatar cómo la minería ilegal se estaba expandiendo, no sólo en Madre de Dios, sino también en la Amazonía cusqueña, en el distrito de Camanti, provincia de Quispicanchis.

2 Publicado en CooperAcción Opina del 7 de enero de 2017.

Salimos de Cusco, muy temprano por la mañana, pasamos por Urcos, antes de subir por Ocongate y pasar el abra, para luego iniciar el descenso hacia Quince Mil en Camanti y llegar al puente Inambari (límite entre Cusco, Puno y Madre de Dios). Los comentarios entre los que estábamos en el vehículo coincidían: los paisajes y el paso por distintos pisos ecológicos eran un espectáculo impresionante para la vista. También coincidimos en que la carretera era impecable: una especie de Carretera Central, pero sin huaycos, ni baches y sobre todo sin tráfico. A lo largo de las casi 10 horas de trayecto apenas habíamos visto pasar alguno que otro vehículo de transporte, resaltando cierta maquinaria pesada con claros vínculos con la actividad minera de la zona.

Pasando el puente Inambari (a la derecha se va a Puno, vía Azángaro y a la izquierda a Madre de Dios) y entrando a la vía que conduce a Puerto Maldonado, la cosa comenzaba a cambiar: por el kilómetro 135 está Mazuko y en el 105 la zona de La Pampa -en plena zona de amortiguamiento de Reserva Nacional de Tambopata-. En esa zona, la intensa actividad y el control casi total era de los mineros ilegales y las actividades conexas: por todos lados se habían desarrollado comercios de venta de combustible, maquinarias y equipamientos diversos; servicios de todo tipo, entre los que por supuesto destacaba el tráfico de personas, explotación sexual, prostíbulos disfrazados de bares, cantinas y discotecas, entre otras actividades.

El denominado tramo 3 de la Interoceánica del Sur se convirtió en el reino de los mineros ilegales. No es cierto que la carretera Interoceánica Sur no haya beneficiado a nadie; fue una bendición para los mineros ilegales y los depredadores de Madre de Dios, que vieron facilitadas sus actividades ilícitas, incluso antes de la inauguración oficial.

La carretera también fue muy bien aprovechada por sus proveedores, tanto los formales como los informales o los abiertamente ilegales: los grandes proveedores de maquinarias y equipamiento y por supuesto las mafias del mercurio y de la trata de personas, entre otros. Allí están las fotografías publicadas por varios diarios, donde representantes de la Volvo aparecen junto con la famosa productora de oro de Hueypetuhe, Gregoria Casas Huamanhuillca, más conocida como Doña Goya. O la propia publicidad de la empresa Ferreyros, representantes de equipos de la marca CAT, que tenían como eslogan: “donde quiera que haya minería, ahí estaremos”: fieles a su eslogan, sus maquinarias también están presentes en Madre de Dios.

Además y para completar la fiesta, la construcción de la Interoceánica Sur coincidió con el alza sostenida del precio internacional del oro, que llegó a bordear los dos mil

dólares la onza a finales del año 2010 y parte del 2011. Los datos oficiales muestran que en esos años la producción de oro se quintuplicó en Madre de Dios y que esa región pasó a ocupar el segundo lugar en el ranking de producción de oro en el país, después de Cajamarca. Además, curiosamente en las estadísticas oficiales las exportaciones totales de oro superaban lo que el Perú producía formalmente, lo que solamente se explica por el aporte “extra” que provenía de la minería ilegal.

Pero sobre todo, las áreas afectadas por esta actividad crecieron notablemente: las cifras del propio Ministerio del Ambiente muestran que de 6,254 hectáreas deforestadas por la minería en el año 2000, se pasó a 32,750 hectáreas en el año 2011 y a más de 50 mil hectáreas en los últimos años, sobre todo en las zonas de Delta, Hueypetuhe, Guacamayo e incluso penetrando en la zona de amortiguamiento de Tambopata. El impacto de esta expansión ha sido devastador.

Para completar el panorama, un estudio elaborado por Macroconsult mostraba que entre los años 2010 y 2011, las exportaciones ilegales de oro superaron a las del narcotráfico y que Madre de Dios aparecía en las estadísticas oficiales, de lejos, como la región con menores índices de pobreza monetaria. Por lo tanto, la bonanza minera del súper ciclo de precios internacionales, también alcanzó a los mineros ilegales, que acumularon económicamente y al mismo tiempo se fortalecieron organizativa y políticamente, llegando a ganar niveles de representación en alcaldías provinciales y distritales, gobiernos regionales y en el propio Congreso de la República.

La construcción de la carretera Interoceánica Sur, en sus distintos tramos (tramo 2: Urcos-Puente Inambari; tramo 3: Puente Inambari-Iñapari y tramo 4: Azángaro-Puente Inambari), fue un hecho determinante en la estrategia de expansión acelerada y manejo territorial de los mineros ilegales: les permitió la conectividad que nunca antes habían tenido y por lo tanto el acceso a áreas geográficas claves para, por ejemplo, trasladar su producción a centros de procesamiento y acopio y así iniciar el ansiado camino del blanqueo del oro de origen ilegal para luego alcanzar los mercados internacionales. Por otro lado, les facilitó enormemente el acceso a insumos, maquinarias y equipos, que hasta antes del funcionamiento de la carretera era todo un cuello de botella que en muchos casos afectaba sus ritmos de producción y estrategias de expansión territorial.

Por lo tanto, en los cálculos que hoy en día se están haciendo sobre los perjuicios económicos de la Interoceánica del Sur -que como sabemos, en un inicio costaba mil millones de dólares y que con las famosas adendas terminó costando cuatro mil quinientos dólares-, debemos añadir lo que el país y Madre de Dios han perdido por

el avance destructivo de la minería ilegal gracias a la carretera: por las pérdidas de la biodiversidad, los enormes gastos que se deberán hacer en materia de restauración de ecosistemas, impactos en la salud por el manejo e impacto del mercurio y otras sustancias tóxicas, evasión de impuestos, entre otros costos y externalidades negativas.

Al lado de los graves temas de corrupción detectados, la preocupación sigue latente cuando se notan ciertos retrocesos de parte del gobierno para enfrentar a esta otra actividad ilegal. En el paquete de decretos legislativos aprobado por el Ejecutivo, se ha debilitado el marco legal que se construyó en los últimos años para enfrentar precisamente esta actividad, retrocediendo en varios temas claves: se han extendido los plazos para los mineros, se reabren los registros para un proceso de formalización que ahora se denomina integral, se perdonan delitos que se habían establecido plenamente (incluso con sentencia), se permite además el uso de maquinarias y equipos que antes estaban abiertamente prohibidos y que no corresponden con actividades en pequeña escala, como el uso de cargadores frontales, retro excavadoras, volquetes, compresoras y perforadoras neumáticas, camiones cisterna, entre otros.

Lo cierto es que una carretera o cualquier obra de infraestructura, bien diseñada, con adecuadas evaluaciones previas y los correspondientes estudios de viabilidad económica, social y ambiental, puede ser una decisión de beneficio para un país y su población. A estas alturas, está claro que el denominado Corredor Vial Interoceánico Sur (IIRSA Sur), no era un proyecto rentable ni prioritario, salvo claro está, para los mineros ilegales y los funcionarios que buscaron enriquecerse a costa de todo el país.

Lamentablemente, nuestra historia muestra que los intereses más oscuros se juntan y amplifican el daño que cada uno le hace al país, no solamente económico, también moral y en este caso ecológico. ¿Se sacarán las lecciones?

LA MINERÍA: RESULTADOS Y PROYECCIONES³

La semana pasada fueron publicadas las cifras consolidadas del crecimiento económico del año 2016: según el INEI, la economía peruana creció 3.9%, impulsada sobre todo por el sector de la minería metálica que creció en 21.8%. La minería da cuenta de casi la mitad del crecimiento del año pasado.

Lo cierto es que después del comportamiento espectacular de la minería metálica en los dos últimos años, con tasas de crecimiento de dos dígitos, las proyecciones del propio Ministerio de Economía y Finanzas muestran un menor dinamismo: 7.4% para este año, 2.9% en 2018 y apenas 1.2% en 2019.

Es por eso que desde el gobierno se ha comenzado a señalar que se busca destrabar varios de los proyectos que forman parte de la cartera de inversiones mineras. El ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorne, acaba de anunciar que los proyectos que se destrabarían de inmediato son: Tía María, Río Blanco, Toromocho (ampliación), San Gabriel, Quellaveco, Mina Justa, Pampa del Pongo y Michiquillay.

Los siete proyectos mencionados suman una inversión de 11,314 millones de dólares: En orden descendente tenemos: Quellaveco (3,300 millones); Río Blanco (1,500); Pampa de Pongo (1,500 millones); Tía María (1,400); Toromocho (1,350); Michiquillay (1,000); Mina Justa (744); San Gabriel (520).

Sin embargo, lo que no ha mencionado el ministro Thorne es que los proyectos anunciados no tienen el mismo nivel de avance y tampoco se está tomando en cuenta el contexto social que enfrentan y la propia situación por la que atraviesan las empresas. Veamos por partes.

3 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de febrero 2017.

Entre los proyectos que en principio estarían más avanzados figura Quellaveco, que tiene su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado y que además el año 2012 suscribió un acuerdo con la población y el entonces gobernador regional y actual vicepresidente, Martín Vizcarra. Al margen de la vigencia o no del acuerdo, el problema central para el desarrollo de Quellaveco ha sido la difícil situación por la que atraviesa la propia empresa Anglo American: como se sabe, la actual gestión de la centenaria empresa sudafricana viene tratando de superar en los últimos años el desastre provocado por una descontrolada estrategia de expansión que fue financiada por un enorme endeudamiento. Para tener una idea de la situación, hay que señalar que hasta hace muy poco se hablaba de una posible venta o disolución de Anglo American. Por lo tanto, es muy difícil pensar que una empresa sobre endeudada pueda sacar adelante un proyecto de las características de Quellaveco, y dentro de las posibilidades que se barajan, se ha especulado sobre una posible alianza o venta del proyecto a Southern Perú.

En el caso de Tía María, que también cuenta con EIA aprobado, está claro que se mantiene el rechazo de la población al proyecto. La reciente visita del presidente Kuczynski a la provincia de Islay y más específicamente al Valle del Tambo, ha confirmado que la oposición de la población se mantiene y que no existe lo que las propias empresas definen como licencia social para operar. Por lo tanto, este proyecto no tiene ninguna posibilidad de ser reactivado en el corto plazo.

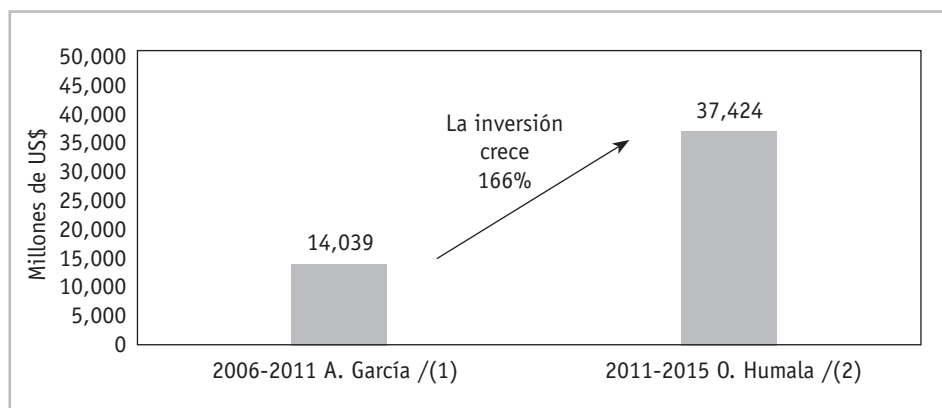
Pampa de Pongo es un proyecto de hierro de la empresa china Jinzhao Mining, que se ubica en la provincia de Caravelí (Arequipa) y que también cuenta con EIA aprobado. El desarrollo de este proyecto ha recibido un nuevo impulso luego de la firma de los convenios de promoción y los memorandos entre Perú y China a finales del año pasado, en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC 2016. La empresa ha anunciado el inicio de la construcción para el 2018 y una posible fase de explotación entre el 2020 y 2021.

Aparte de la ampliación de Toromocho, que no presenta mayores inconvenientes que la propia gestión de la empresa china, lo cierto es que los demás proyectos mencionados están bastante más atrasados y tendrán que pasar varios filtros antes que puedan concretarse: San Gabriel, en medio de suspensiones, ha presentado su EIA y está en proceso de evaluación, mientras que el resto se encuentra en fase de exploración. Mención especial merece el proyecto Río Blanco, que no sólo no cuenta con EIA aprobado, sino que sigue enfrentando una fuerte resistencia de la población de las provincias piuranas de Huancabamba y Ayabaca.

Por lo tanto, hay que ser muy cuidadoso cuando se hacen anuncios sobre posibles decisiones de inversión en torno a proyectos mineros. Son diversas variables las que cuentan para que finalmente se tome una decisión: desde las variables financieras y la capacidad de endeudamiento de las propias empresas; el propio contexto global, tan influyente en una actividad como la minería; hasta los temas sociales y ambientales que se presentan en las zonas de influencia de los propios proyectos.

Lo cierto es que siendo realistas, en los próximos años veremos madurar algunos cuantos proyectos de ampliación de operaciones mineras que ya están en curso y por allí alguno que otro emprendimiento nuevo. Para este año se proyectan alrededor de 4 mil millones de dólares en inversiones mineras, el monto más bajo de los últimos cinco años; y para el quinquenio, el propio Ministerio de Energía y Minas proyecta una inversión de 14 mil millones de dólares, muy por debajo de la inversión alcanzada en el quinquenio pasado.

PERÚ INVERSIONES MINERAS POR PERIODO PRESIDENCIAL (en millones de US\$)



Elaboración: CooperAcción.

(1) Dirección General de Minería (DGM) del MINEM, agosto 2015.

(2) Boletín mensual del MINEM, considera el período agosto 2011 a noviembre 2015.

Ya no estamos en la efervescencia de la década pasada y pese a las resistencias, hay que hacerse a la idea que la evolución de la inversión minera y de la propia producción, será bastante más pausada de lo que algunos esperan. Mientras tanto, se debería estar trabajando la agenda de derechos sociales y ambientales que sigue estando pendiente.

ACERCA DE LAS DEVOLUCIONES DEL IGV Y LA CAÍDA DE LA RECAUDACIÓN⁴

El ministro Thorne acaba de reconocer que los ingresos tributarios siguen cayendo de manera sostenida, y que además esta situación se explica por las crecientes devoluciones del IGV, sobre todo *“por los grandes proyectos mineros que nos están quitando recaudación”*.

Lo que no ha reconocido el ministro es que este tema no es ninguna novedad y que lamentablemente tampoco es algo excepcional. Desde el año pasado, hemos señalado que la SUNAT le venía devolviendo a las empresas más de lo que éstas aportan por tributación.

¿Qué está pasando? ¿De qué se trata este tema de las devoluciones del IGV?

Vayamos por partes. Cualquier empresa, cuando vende algo que produce o comercializa, tiene que pagar el Impuesto General a las Ventas (IGV), lo que les genera un débito fiscal. ¿Qué pasa con las empresas que venden a mercados externos? Como las exportaciones **no están gravadas con el IGV**, por ende sus ventas no generan débitos fiscales.

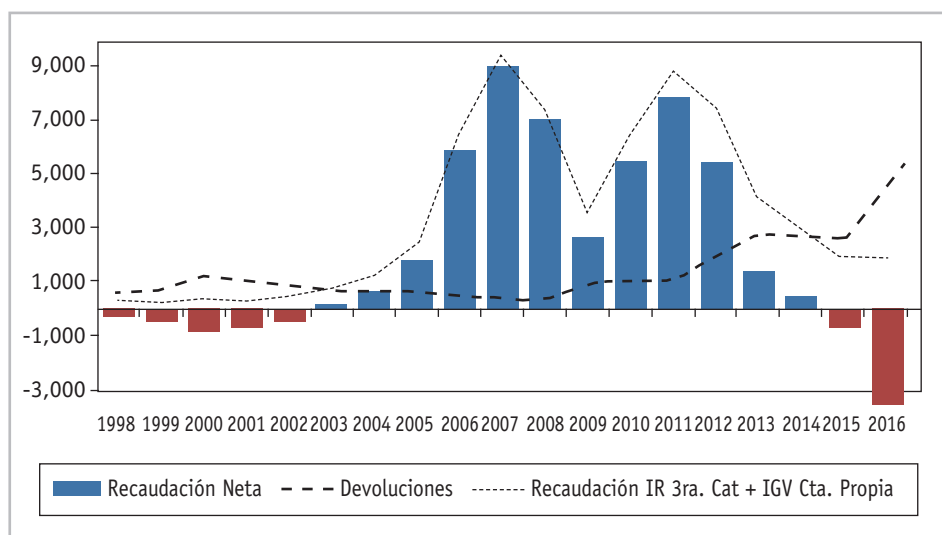
Esa misma empresa, cuando realiza compras diversas, genera un crédito fiscal: el crédito fiscal es el IGV que grava las compras que realizan las empresas.

En el caso de las empresas mineras, al vender al exterior sin el pago de IGV, se interrumpe la cadena débito-crédito y se genera lo que en la jerga tributaria se conoce como “saldos a favor del exportador”. La legislación tributaria en el Perú permite que las empresas utilicen los “saldos a favor del exportador” contra el pago del Impuesto a la Renta y/o solicitar su devolución.

⁴ Publicado en CooperAccion Opina del 24 de febrero de 2017.

Ello provoca que en determinadas coyunturas, en términos netos, el Estado termine subsidiando al sector minero y que la recaudación caiga. Es lo que ha venido ocurriendo en los dos últimos años: desde el año 2015, el monto devuelto a las empresas supera el Impuesto a la Renta recaudado por la Sunat. Es precisamente lo que se puede observar en el gráfico que adjuntamos.

SECTOR MINERO: RECAUDACION Y DEVOLUCIONES, 1998-2016
(Millones de Nuevos Soles)



Fuente: www.sunat.gob.pe

Elaboración: CooperAcción

El ministro Thorne ha señalado que esta situación es pasajera o coyuntural. Lo cierto es que la data estadística muestra que en el caso minero, sólo en el período del súper ciclo de precios de los minerales hemos tenido una recaudación neta en azul. Como se puede apreciar en el gráfico, hasta antes del año 2003 estábamos en rojo y todo indica que desde el año 2015 hemos vuelto a la normalidad: recaudación neta en rojo.

Lo más grave es que nada hace pensar que la situación vaya a cambiar en los próximos años y en este contexto la meta de presión tributaria que se ha fijado el gobierno parece difícil de alcanzar.

¿Qué hacer? Para comenzar habría que corregir la legislación tributaria que permite esta enorme discrecionalidad en el uso de los “saldos a favor del exportador” por

las empresas. Pero además, necesitamos en serio y a fondo, discutir una verdadera reforma tributaria que corrija ésta y otras distorsiones.

No es aceptable que, precisamente en los dos últimos años, la minería haya estado creciendo a tasas históricas de dos dígitos y que ese salto productivo no esté acompañado de un mayor aporte tributario al país: por el contrario, el aporte tributario de la minería no ha dejado de caer.

Las devoluciones del IGV a la minería terminan siendo una suerte de subsidio del Estado -en realidad de todos los peruanos- a las empresas que debe corregirse cuanto antes.

MINERIA Y LOS EVENTOS “NATURALES” EXTREMOS⁵

Hace algo más de una década, como consecuencia de un desastre ambiental en una mina en Brasil, las empresas mineras iniciaron una reflexión sobre los graves perjuicios que podrían provocar eventos climáticos extremos en sus procesos productivos. En el caso mencionado, las lluvias torrenciales provocaron la rotura de un dique de contención de desechos mineros, generando un daño ambiental de magnitud en el Estado de Río de Janeiro y el colapso de las operaciones. Este tipo de evaluación comenzó a formar parte de la agenda de reflexión del Consejo Internacional de Minería y Metales.

Lo cierto es que, en algunas operaciones mineras, la situación sigue siendo preocupante y las catástrofes por desbordes se han repetido. Por ejemplo, en noviembre de 2015, en el propio Brasil ocurrió uno de los peores desastres ambientales mineros de la historia reciente, como consecuencia de la ruptura de un dique de la minera Samarco (BHP Billiton-Vale) que contenía 62 millones de metros cúbicos de residuos de arsénico, cadmio, plomo, cromo, mercurio, etc. El hecho ocurrió en el municipio de Mariana en Minas Gerais y el saldo fue de 19 personas fallecidas y millares de afectados, el suministro de agua potable para 250 mil personas fue cortado por la cantidad de barro y la presencia de metales y el lodo, luego de recorrer 650 kilómetros, incluso llegó al Atlántico,.

En el Perú también se han vivido situaciones complicadas, que además se pueden proyectar como tremendamente riesgosas por las características de ser un país sísmico y donde se presentan regularmente fenómenos extremos que todo indica, serán cada vez más frecuentes, agudos y variados.

Por ejemplo, el junio de 2010 colapsó el dique de relaves de la empresa minera Caudalosa Chica en Angaraes (Huancavelica) y los desechos afectaron el río Escalera,

5 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de marzo 2017.

afectando además varios afluentes. Esta empresa había construido el dique sobre una planta relavera sin la autorización correspondiente y la estructura simplemente colapsó, originando una catástrofe en la zona.

Otra afectación por el derrame de 15 mil metros cúbicos de un relave minero de la empresa Shila, se produjo en marzo 2016 en la provincia de Caylloma, Arequipa, contaminando afluentes del río Colca, como consecuencia de la ruptura de una geomembrana. La empresa Buenaventura adujo un tema de sabotaje provocado por los mineros informales de la zona.

Quizás, uno de los casos más preocupantes que simboliza por un lado la desidia de las autoridades y por otro la irresponsabilidad de una empresa minera, es el de la relavera de Tamboraque que se ubica en la cuenca alta del río Rímac, en el distrito de San Mateo de Huanchor, provincia de Huarochiri (a apenas 93 kilómetros de la ciudad de Lima). Son más de 630 mil toneladas de residuos tóxicos que concentra la planta de relaves de Tamboraque, a apenas unos metros del río Rímac que como se sabe, es la principal fuente de abastecimiento de agua para la ciudad de Lima.

Pese a que instituciones como Defensa Civil, Sedapal, el Ministerio de Energía y Minas, el Gobierno Regional de Lima, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, han planteado desde hace varios años la clausura inmediata de esta cancha de relaves y su reubicación a una zona segura, la empresa viene postergando su reubicación y este año ha pedido una nueva ampliación. En una zona donde se presentan regularmente lluvias torrenciales y continuos deslizamientos, los riesgos se incrementan y un colapso de la relavera sobre el río, dejaría a la ciudad de Lima sin agua por tiempo indeterminado. Además, no hay que dejar de considerar los riesgos que representa estar en una zona sísmica.

Otro caso que no puede dejar de mencionarse, es el de las operaciones de la minería informal y abiertamente ilegal, que se desarrollan en varias regiones del país. En muchas de las zonas castigadas por el denominado “Niño Costero” se ubica una extensiva actividad de mineros ilegales: varias provincias de La Libertad, el distrito de Suyo, en Ayabaca y Las Lomas en Piura, Canta y Huarochiri en Lima, Caylloma y Caravelí en Arequipa, son solo algunos ejemplos de zonas en riesgo que deben ser evaluadas por el tipo de labores, el uso de mercurio y otras sustancias altamente tóxicas.

Lo cierto es que frente a los riesgos en temas de infraestructura, transporte y comunicaciones, impactos de lluvias torrenciales en algunas regiones y otros fenómenos, la llegada del “Niño Costero” pone en la agenda la reflexión sobre cómo el país debería

desarrollar prevención y políticas de adaptación a este tipo de eventos climáticos extremos. Entre las distintas alternativas e instrumentos, ocupan un lugar principal los planes de ordenamiento territorial por su enfoque preventivo, instrumentos financieros adecuados, planes de contingencia, restauración de servicios y planes de reconstrucción que deben considerar como premisa central el tema de la adaptación.

El tema de adaptación también involucra a los diferentes procesos productivos, entre ellos, los mineros. No debemos olvidar que en el Perú se presentan siete de las nueve características que aumentan la vulnerabilidad ante el cambio climático: zonas costeras bajas; zonas áridas o semiáridas; zonas expuestas a inundaciones; sequías y desertificación; ecosistemas montañosos frágiles; zonas propensas a desastres; y zonas urbanas con alta contaminación atmosférica.

Lo que se está viviendo en varias regiones del país, debería ser una clarinada de alerta: si no se implementan políticas de adaptación en serio y a fondo, los impactos serán cada vez más significativos. Si se quiere ver el lado económico, cálculos hechos para el Banco Central de Reserva del Perú proyectan pérdidas asociadas al cambio climático del orden del 6.3% del PBI al 2030 y de más del 20% al 2050.

Debemos reaccionar e iniciar procesos de transición con planes y estrategias que dejen de ser ambiguas, sin metas concretas ni plazos definidos y sin indicadores verificables. Es inaceptable que se pretenda seguir actuando como si la economía y el país se moviese al margen de este tipo de eventos climáticos que ya han tocado la puerta y han ingresado a nuestra realidad.

“YO MANDO EN ESTE TERRITORIO”⁶

La noticia ha dado la vuelta al mundo. Jen Moore, representante de la institución Mining Watch Canadá y John Dougherty, periodista y documentalista estadounidense, fueron detenidos el viernes 22 de abril en la ciudad de Cusco.

Ambos habían retornado al Perú para presentar el resultado de un largo trabajo de investigación periodística sobre la empresa minera Hudbay en Guatemala, Estados Unidos, Canadá y Perú. Cuando John Dougherty había estado en Chumbivilcas recogiendo testimonios de las comunidades, se comprometió a devolver el producto de su trabajo convertido en documental.

Por eso, la semana pasada ambos llegaron a Perú y viajaron a Chumbivilcas para presentar el documental en varios de los distritos de esa provincia cusqueña. Ya en Chumbivilcas, la delegación que también estaba integrada por parte del equipo de Derechos Humanos Sin Fronteras y CooperAccion, comenzaron a sentir la presión de la Policía y eran constantemente filmados por extraños personajes. Incluso la Policía se presentó al lugar de alojamiento preguntando por los visitantes y recabando nombres y otros datos.

Pese a la buena recepción de parte de la población y la importante asistencia de las comunidades a presenciar el documental, aparentemente el mensaje de la Policía -y todo indica que también de la empresa minera (el otro actor oculto pero que también estaba vigilante)-, era que se había entrado a un territorio vigilado donde nadie puede ingresar sin la autorización de los que se sienten dueños de todo y han instalado una suerte de control territorial, al viejo estilo de los antiguos gamonales.

6 Editorial publicado en Boletín Actualidad Minera del Perú de abril 2017.

Luego de las actividades en Chumbivilcas y de haber honrado el compromiso con la población, la delegación se trasladó a la ciudad del Cusco para presentar el documental. La actividad era totalmente pública y se realizó en pleno centro de la ciudad, en la Casa de la Cultura que pertenece a Municipalidad Provincial.

Al finalizar la presentación del documental, la policía abordó a Jen Moore y a John Dougherty y en medio del desconcierto de todos los que los acompañaban, fueron detenidos. ¿Cuáles eran los cargos? Que al haber entrado al país como turistas no podían desarrollar otro tipo de actividades y por supuesto, las actividades que no correspondían con su estatus de turista eran precisamente pasar el documental y participar en conversatorios.

Al parecer, los extranjeros que entran al país como turistas sólo pueden visitar Machu Picchu, museos, disfrutar de nuestra gastronomía y un muy limitado etcétera. Si hacen algo más pueden y hasta deben ser detenidos.

Ahora, uno se pregunta ¿cómo hacen los conferencistas que vienen al país con ese estatus y que hasta ahora habían desarrollado sus actividades sin dificultades? ¿Qué va a pasar con las decenas de investigadores sociales que vendrán a la conferencia de latinoamericanistas más importante del mundo que se desarrollará en los próximos días en Lima y que hablarán de política, economía, temas ambientales y, por supuesto, de política? ¿Corren el riesgo de ser detenidos?

Como señala Juan Carlos Ruíz, abogado del Instituto de Defensa Legal (IDL), el argumento de la Policía es risible: “Pasar un vídeo es trabajar, y según su visa, es turista y no puede dedicarse a trabajar. Es evidente que se trata de justificar la sinrazón”. “La pregunta jurídica de fondo es si la condición de periodista extranjera, disminuye y limita su derecho fundamental a la libertad de opinión y difusión contenido en el artículo 2.4 de la Constitución”.

Continúa Ruíz: “Para comenzar, los únicos supuestos de detención legal son la orden judicial y la flagrancia. Ninguna de estos supuestos se ha verificado en este caso. De otro lado el único que puede limitar o restringir derechos es el juez. En este caso, estamos ante una detención arbitraria al margen de la ley, pues ni se cumplen con los supuestos de la Constitución, ni ha intervenido un juez”.

Está claro que estamos frente a un acto abusivo que lamentablemente ha ocurrido en nuestro país. Ahora que miramos, con razón e indignación lo que pasa en otros países de la región, no podemos sino mostrar la misma indignación con lo ocurrido en la ciudad del Cusco.

Hay varias interrogantes que deben ser absueltas, tanto en el plano legal como en relación a temas de seguridad y el libre ejercicio de la libertad de expresión, que debe ser irrestricta en todo el país. Cabe preguntar: ¿quién dio la orden para que Jen Moore y John Dougherty sean arbitrariamente detenidos? ¿Bajo qué justificación fueron permanentemente seguidos y hostigados durante su estadía en la provincia de Chumbivilcas?

¿Este tipo de decisiones se toman como parte de los convenios que tiene la Policía con empresas mineras como Hudbay? ¿La empresa minera tiene que ver con este hostigamiento? Esperamos respuestas de nuestras autoridades. Mientras tanto, seguiremos denunciando este hecho arbitrario y por supuesto volveremos a ver el documental.

VICEMINISTRO ENVUELTO EN SUS PROPIOS CONFLICTOS⁷

El flamante viceministro de Gobernanza Territorial, Javier Fernández Concha, acaba de romper fuegos con una entrevista de antología en el diario El Comercio (7/04/2017). Lo cierto es que, en la entrevista, presenta componentes claves de su plan de trabajo y del “nuevo” enfoque que pretende desarrollar, sobre todo en materia de conflictividad social.

Si bien el viceministerio tiene tres instancias o secretarías -Descentralización; Demarcación Territorial y Gestión Social y Diálogo-, queda claro que es esta última la que tendrá un mayor peso. Aparte de los temas de estructura y organización del viceministerio y sus secretarías, las declaraciones del viceministro permiten tener una idea del enfoque que le dará al abordaje de los conflictos y en este punto, hay varios temas que generan preocupación.

¿Zanjando con el sistema anterior?

Fernández Concha ha buscado marcar diferencias con la etapa previa. Ha señalado que “los sistemas creados por cada ministerio para afrontar la conflictividad no coordinaban entre sí. Cada uno establecía su propia estrategia en función a los intereses de su propio sector; además, se crearon mecanismos alternos”.

Por supuesto que en este punto tiene razón, y se podría agregar que la Oficina de Diálogo de Sostenibilidad no tenía la capacidad ni el peso suficiente para alinear a todos los ministerios detrás de una sola estrategia. Habrá que ver si el flamante viceministerio logrará el ansiado alineamiento.

7 Publicado en CooperAcción Opina del 9 de abril de 2017.

Pero el viceministro también pretende deslindar con el enfoque de la Defensoría del Pueblo y los informes sobre conflictos sociales que al parecer siguen incomodando a más de uno. En un acto casi de magia, ha señalado -sin explicar cómo- que en el país hay sólo 5 conflictos sociales, “y no los 217 conflictos que señala la Defensoría del Pueblo”. Para él, el conflicto sólo se da “cuando hay una crisis, una toma de carretera, un secuestro y se rompe el orden jurídico”. Agrega que “manejar diálogo y conflictividad al mismo tiempo es muy difícil en una negociación” y que hacerlo “es simplemente capitular”.

Este enfoque es un serio retroceso, y lo real es que se confunden categorías como crisis o estallidos sociales con las de conflicto. Además no toma en cuenta los avances en la reflexión y las propuestas de políticas públicas que se vienen desarrollando a nivel global para precisamente buscar transformar los conflictos y salir de situaciones de entrapamiento. No se puede perder de vista que más allá de la existencia de eventos de protesta, existe una conflictividad de fondo, que es la que se debe entender y por supuesto atender, y así encarar la raíz de los problemas que se manifiestan antes, durante y después de las protestas. Por lo tanto, de lo que se trata es de promover acciones que permitan superar esa conflictividad de fondo, o en todo caso procesarla a través de mecanismos más institucionalizados y democráticos.

Los peligros que acechan

Errar en el enfoque conlleva el peligro de priorizar salidas verticales y autoritarias, que es lo que en la práctica anuncia Fernández Concha cuando propone retomar el principio de autoridad y anuncia los estados de emergencia como uno de los mecanismos privilegiados por la nueva estrategia -que de hecho ya se viene aplicando en varias regiones del país-. No está de más recordar que autoridad sin legitimidad no funciona.

De lo que se trata es precisamente de construir legitimidad, transformando las relaciones existentes y las reglas de juego profundamente asimétricas que las sostienen y que están a la base de los conflictos. Se deben identificar los eventos y factores detonantes de los estallidos y protestas para diseñar las propuestas para cambiar las reglas de juego y construir los equilibrios que vienen haciendo falta desde hace tiempo.

Sobre este tema, Anthony Bebbington plantea una interrogante que es totalmente pertinente: “¿Entrarán estos conflictos en una espiral viciosa o, por el contrario, será posible que ellos puedan forzar cambios institucionales y políticos que incrementen

la posibilidad de que las actividades extractivas puedan contribuir a formas más efectivas y equitativas de desarrollo?”.

De lo que se trata precisamente es de impulsar esos cambios institucionales y las políticas que están haciendo falta y no retroceder. El señor Fernández Concha debería darse cuenta que ya no está trabajando para una empresa minera y que no puede pretender encarar los conflictos sociales como precisamente siempre ha querido la Sociedad Nacional de Minería.

La opción que ha tomado el gobierno es preocupante. Nada más ilustrativo del camino que se pretende seguir, que entregar un viceministerio de estas características a un empresario minero.

RECONSTRUCCIÓN Y SECTORES PRODUCTIVOS: LA NECESIDAD DE SACAR LECCIONES⁸

El 18 de mayo, el Ejecutivo presentó el “Proyecto de Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios”.

En el artículo 1 que se refiere al objeto de la Ley, se declara como “prioritario, de interés nacional y necesidad pública la implementación y ejecución de un plan integral para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público de calidad, incluyendo salud, educación y programas de vivienda de interés social, con enfoque de gestión de riesgo de desastres...”.

Para ello, se propone crear la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC) como una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. El director ejecutivo de esta autoridad tendrá, nada menos, que rango de ministro (¿finalmente es el Zar al que se refirió desde un inicio el presidente Kuczynski?) y su directorio estará presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y lo integrarán el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Agricultura y Riego y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Llama la atención que nuevamente quede invisibilizado el Ministerio del Ambiente en una tarea clave donde esta entidad y varios de sus organismos adscritos, tienen mucho que aportar a un proceso de reconstrucción frente a un desastre vinculado a un evento climático extremo.

Pero la propuesta parte de varios enfoques que plantean serias interrogantes. A continuación planteamos algunos componentes que deben ser tomados en cuenta:

⁸ Publicado en CooperAcción Opina del 21 de abril de 2017.

- Un primer tema es la definición de la problemática (página 18): se dice que “las medidas de urgencia extraordinarias dictadas por el Poder Ejecutivo, así como los decretos supremos que declararon estados de emergencia en diversas zonas del país, se han realizado como consecuencia de la falta de capacidad de respuesta de los Gobiernos regionales y Gobiernos Locales ante los desastres naturales producidos...”. Y se continúa señalando que: “En este sentido, se hace necesario dotar al Gobierno Nacional con el propósito de que cumpla a cabalidad con el mandato constitucional de promover el bienestar general fundamentado en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación señalado en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, y asimismo con el principio protector de la gestión del riesgo de desastres...”.

Esta suerte de sentencia sobre la falta de capacidad de los gobiernos regionales y locales y la opción por dotar sólo al Gobierno Nacional de una serie de herramientas, recursos y facultades, es claramente una apuesta preocupantemente centralista. Por supuesto que no está en discusión los graves problemas de gestión y capacidades que arrastran las instancias de gobiernos subnacionales, pero ésta no es una situación exclusiva de estas autoridades y sus instituciones; las mismas carencias se pueden constatar en el Gobierno Nacional y sus diferentes instancias.

De hecho, las mejores experiencias de reconstrucción en países vecinos (Chile, Colombia) muestran una clara opción por el desarrollo de capacidades de las diferentes instancias gubernamentales. La apuesta debería ser por el fortalecimiento de los diferentes estamentos del Estado peruano -nacional y subnacional- y buscar mayores niveles de articulación para que no se siga funcionando bajo la lógica actual de compartimientos estancos. Sobre esto, no se dice casi nada en la propuesta del Ejecutivo.

- En el proyecto de ley se destaca un predominante enfoque urbanista (cláusula sexta) en la atención al proceso de rehabilitación y reconstrucción; sin embargo, no aparece en la misma dimensión el tema rural y como se sabe muchos de los temas de vulnerabilidad también se presentan y/o se originan en las zonas rurales y posteriormente impactan en otros espacios como las propias ciudades. Se necesita reforzar un enfoque integral, sobre todo si se pretende hablar, como lo hace el proyecto de ley, de cambio climático, de la provisión equitativa de bienes y servicios públicos e infraestructura, la coexistencia con actividades productivas, el uso eficiente de la energía, aguas residuales, etc.

- Otro tema preocupante es la ausencia de un enfoque de ordenamiento territorial. El presidente Kuczynski ha hablado de planificación, pero en la propuesta no aparece para nada la necesidad de aprobar una política nacional de ordenamiento territorial: un proceso de reconstrucción sin ordenamiento territorial apunta a reproducir el caos previo y a seguir generando cada vez más, una mayor vulnerabilidad en zonas urbanas y rurales.

En la legislatura anterior se avanzó un proyecto de ley de ordenamiento territorial que debería ser recuperado para una definición final de esta política. Por eso es preocupante que el Ministerio del Ambiente no haya sido considerado en el directorio de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Sin ordenamiento territorial es difícil pensar en una verdadera reconstrucción con cambios.

- A propósito del rol del Ministerio del Ambiente, otro tema que no aparece en la dimensión que realmente se necesita, es el de la Estrategia Nacional Frente al Cambio Climático. Una propuesta de rehabilitación y reconstrucción debe tener como una de sus columnas vertebrales la adaptación al cambio climático: adaptarse significa ajustar los sistemas humanos a entornos nuevos o cambiantes; implica modificar consecuentemente el comportamiento, los medios de vida, la producción, la infraestructura, las normas, las políticas e instituciones en respuesta a los eventos climáticos extremos que golpean nuestro territorio.

Además, la propuesta de rehabilitación y reconstrucción debe tomar en cuenta las tareas asumidas por el Estado peruano frente al cambio climático de manera integrada, transversal y multisectorial, cumpliendo así con los acuerdos internacionales asumidos ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y teniendo en cuenta que se deben adaptar los sistemas productivos, los servicios sociales y la población, ante los efectos del cambio climático.

- Nuevamente aparece como un tema de debate el rol de los inversionistas privados en el proceso de reconstrucción. En esta ocasión, se plantea en la cláusula novena, el esquema de obras por terrenos y en las disposiciones complementarias se menciona el mecanismo de obras por impuestos. En cuanto a las obras por terrenos se dice: “Dispóngase que la inversión privada en el encausamiento y escalonamiento de ríos que genere tierras aprovechables, puede ser reconocida de acuerdo a las condiciones y modalidades de retribución o compensación para los inversionistas, conforme se determine mediante Decreto Supremo”. “Las modalidades de compensación incluyen la suscripción de contratos de cesión

en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por Ley.

En primer lugar, si se habla de temas de encausamiento y escalonamientos de ríos, preocupa la ausencia de un enfoque de cuenca y tampoco queda claramente establecido cuál será la real injerencia de la Autoridad Nacional del Agua, no sólo en el tema señalado, sino también en la manera cómo se ocuparán lo que en el proyecto de ley se denomina como “las tierras aprovechables”, en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.

- No se puede obviar que sectores de inversionistas privados y sus actividades productivas, forman parte de la ocupación desordenada de los suelos en las últimas décadas y del incremento de la vulnerabilidad en varias zonas del país. Allí están como ejemplo los casos de las grandes extensiones de monocultivos en zonas vulnerables y de estrés hídrico; el caso de canchas de relaves y otros pasivos ambientales, en las proximidades de los ríos y de centros poblacionales; el esquema de las concesiones mineras, lotes de hidrocarburos y otras; son sólo algunos ejemplos que el ordenamiento y el uso del territorio necesita ser incorporado como variable en la matriz productiva del país. Este tema también brilla por su ausencia en el proyecto de ley.
- Finalmente, la emergencia y la reconstrucción es una prioridad nacional, por lo que el gobierno debe destinar de inmediato los presupuestos necesarios para enfrentarlos, recurriendo a las reservas y a la revisión de la meta de déficit fiscal. Al mismo tiempo se debe sacar las lecciones de esta situación extrema y construir una verdadera estrategia nacional de prevención de riesgos y fortalecer las acciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

EL TOP 50 DE LAS EMPRESAS MINERAS A NIVEL MUNDIAL⁹

Acaba de publicarse el ranking de las cincuenta empresas mineras más poderosas a nivel mundial. La revisión del ranking plantea varias reflexiones importantes sobre los principales cambios ocurridos en los últimos años, la aparición o consolidación de nuevos actores estelares y la influencia del nuevo escenario en América Latina, y por supuesto, en países como el Perú.

# Ranking	Empresa	País de origen	Tipo de operaciones	Cambio % 1 año	Capitalización de mercado
1	BHP Billiton	Australia	Diversificada	57.1	90.67
2	Río Tinto	Australia	Diversificada	62.1	74.04
3	Glencore	Suiza	Diversificada	99.3	55.98
4	China, Shenhua, Energy	China	Carbón	56.2	54.96
5	Vale	Brasil	Acero (bruto)	95.3	48.31
6	Coal India	India	Carbón	2.8	28.18
7	Southern, Copper	Estados Unidos	Metales base	30.4	28.04
8	Norilsk Nickel	Rusia	Metales base	3.1	25.3
9	Barrick Gold	Canadá	Metales preciosos	42.2	22.67
10	Anglo, American	Reino Unido	Diversificada	3.5	21.28
11	Freeport-McMoran	Estados Unidos	Metales base	28	19.21
12	Hindustan Zinc	India	Metales base	57.9	18.95
13	Newmont, Mining	Estados Unidos	Metales preciosos	27.5	18.03
14	Polyus	Rusia	Metales preciosos	16.7	17.34
15	Fortescue, Metals Group	Australia	Hierro	142.2	14.68
16	Potash Corp	Canadá	Potasio	0.1	14.19

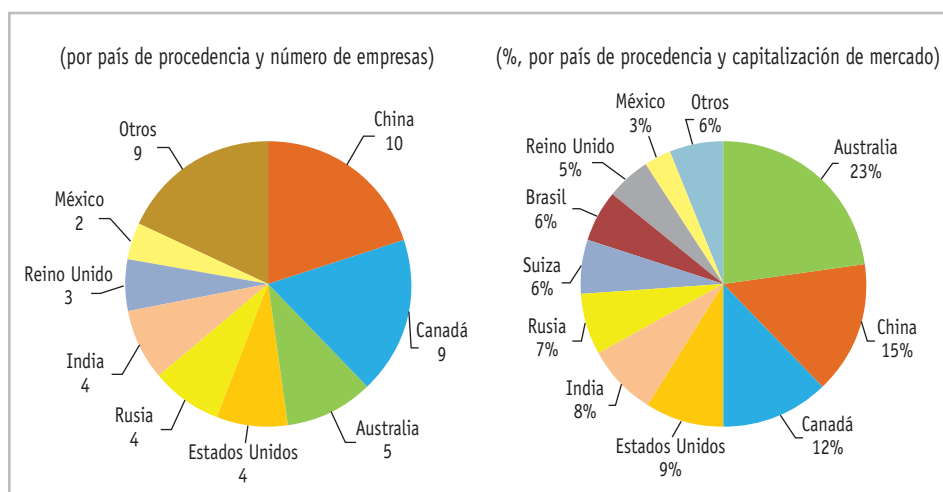
⁹ Publicado en CooperAccion Opina del 24 de abril de 2017

# Ranking	Empresa	País de origen	Tipo de operaciones	Cambio % 1 año	Capitalización de mercado
17	Fresnillo	México	Metales preciosos	61.5	14.06
18	Newcrest, Mining	Australia	Metales preciosos	34.1	13.21
19	Teck, Resources	Canadá	Diversificada	201.2	12.95
20	Ma'aden	Arabia Saudita	Diversificada	43.7	12.71
21	Goldcorp	Canadá	Metales preciosos	-8.7	12.58
22	Vedanta	India	Diversificada	203.5	12.08
23	Alrosa	Rusia	Diamante	32.2	12.08
24	Franco, Nevada	Canadá	Metales preciosos	8.2	11.69
25	South 32	Australia	Diversificada	93.1	11.3
26	China Coal, Energy	China	Carbón	26.2	10.4
27	Antofagasta	Reino Unido	Metales base	79.1	10.28
28	Zijin Mining	China	Metales preciosos	23.1	10.22
29	PeDoles	México	Metales preciosos	119.5	10.21
30	Mosaic	Estados Unidos	Potasio	7.1	10.07
31	China, Molybdenum	China	Metales base	111.1	9.91
32	Agnico Eagle	Canadá	Metales preciosos	20.4	9.86
33	Uralkaliy	Rusia	Potasio	-4.6	9.85
34	Shandong, Gold	China	Metales preciosos	33.5	9.64
35	Silver, Wheaton	Canadá	Metales preciosos	27.6	9.58
36	SQM	Chile	Litio	66.2	9.13
37	Shaanxi Coal	China	Carbón	43.2	8.95
38	Sumitomo, Metal Mining	Tokyo, Japan	Metales base	43.6	8.25
39	Randgold, Resources	Reino Unido	Metales preciosos	10.5	8.21
40	Boliden	Suecia	Metales base	105.5	8.15
41	Jiangxi, Copper	China	Metales base	35.7	7.7
42	First Quantum, Minerals	Canadá	Metales base	106.1	7.21
43	Yanzhou Coal	China	Carbón	53.4	6.95
44	NMDC	India	Diversificada	36.5	6.5
45	China Northern, Rare Earth	China	Metales raros	-6.6	6.38
46	Tianqi Lithium, Industries	China	Litio	-2.2	6.23
47	Turquoise Hill, Resources	Canadá	Metales base	22	6.2
48	Anglo, American, Platinum	Sudáfrica	Metales preciosos	-14.8	6.05
49	KGHM	Polonia	Metales base	55	5.95
50	ICL Israel, Chemicals	Israel	Potasio	-1.6	5.43

A continuación planteamos algunas reflexiones rápidas:

- Un primer aspecto a subrayar es la consolidación de las empresas chinas como actores destacados en los primeros lugares del ranking mundial, tanto a nivel del número de empresas como en el tema de capitalización. Diez de las cincuenta empresas mineras más poderosas a nivel mundial son de origen chino (el mayor número por país) y éstas han logrado niveles de capitalización en los últimos años que en conjunto ocupan el segundo lugar después de Australia.

50 MINERAS MÁS GRANDES DEL MUNDO



Fuente: mining.com.

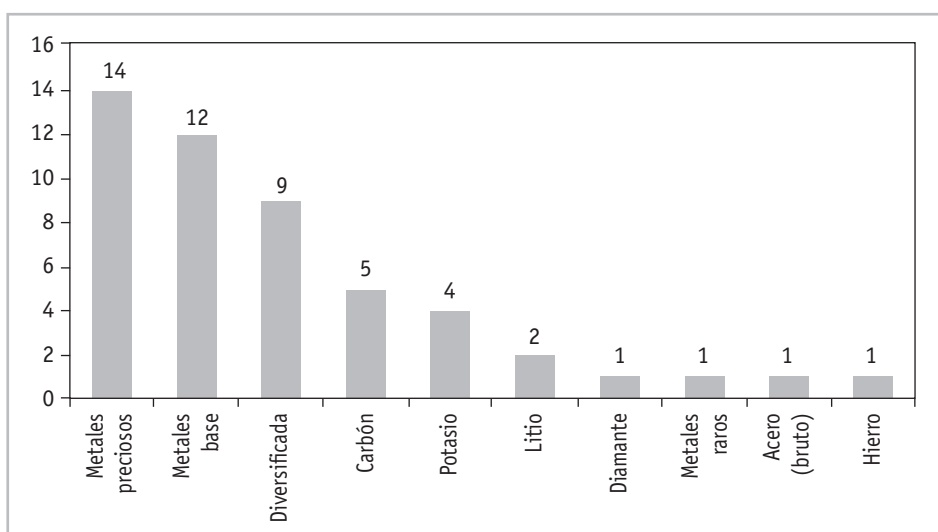
Elaboración: CooperAcción.

Todo indica que esta tendencia se mantendrá en los próximos años. La perspectiva de expansión de las empresas mineras chinas en varias regiones, como es el caso de América Latina, continúa. Además, en el actual contexto las empresas chinas presentan algunas ventajas en relación a sus pares europeas, norteamericanas o australianas: por ejemplo, en el tema del financiamiento, está claro que tienen una mayor autonomía y respaldo financiero y por otro lado, gozan de mayores facilidades para elaborar y poner en práctica estrategias de mediano y largo plazo.

- Otro tema interesante es la ubicación de las empresas en el ranking de acuerdo al tipo de operaciones y tipo de producción. En el ranking de las top 50, el mayor número son productoras de metales preciosos (14), le siguen las productoras de

metales de base y en un tercer lugar las que presentan una cartera más diversificada. Sin embargo, es bueno notar que en el Top 10, la situación cambia un poco: cuatro empresas presentan operaciones diversificadas (BHP Billiton, Río Tinto, Glencore y Anglo American); dos tienen operaciones en metales de base (Southern Copper y Norilsk Nickel); dos productoras de carbón (China Shenhua Energy y Coal India); una en metales preciosos (Barrick Gold) y una en acero (Vale).

50 MINERAS MÁS GRANDES DEL MUNDO (por número de empresas y tipo de operaciones)



Fuente: mining.com.

Elaboración: CooperAcción.

- También debemos notar la caída en el ranking de empresas que hasta hace muy poco ocupaban los primeros lugares. Es el caso de Anglo American, que ha retrocedido hasta el puesto número 10 como consecuencia de una situación difícil, luego de una fallida estrategia de expansión excesiva financiada por un enorme endeudamiento. Precisamente, es la crítica situación de la empresa -que hasta ahora no ha terminado de superar-, lo que explica que no haya desarrollado el proyecto Quellaveco, pese al acuerdo que se logró en Moquegua hace algunos años.

Por otro lado, si bien Barrick es la única productora de metales preciosos (oro) que figura en el Top 10, la empresa canadiense ha tenido problemas con sus

propios accionistas que presentaron acciones legales en su contra (2015) en Toronto, Montreal y Nueva York, señalando que la empresa canadiense no les había informado de las dificultades que enfrentaban algunos de sus proyectos más importantes. La empresa ha disminuido a la mitad el valor de sus acciones, lo que habría generado pérdidas patrimoniales.

- Finalmente, es interesante relacionar el ranking con el escenario peruano. Como se puede apreciar en la información presentada, varias de las más importantes empresas del ranking están presentes en el Perú, tanto las que presentan una producción diversificada, como las de los metales de base y los preciosos. Además, las empresas chinas tienen una participación creciente tanto en la producción como en la cartera de proyectos de inversión.

Todo esto coincide con el hecho que el Perú se ha convertido en el principal destino de las inversiones del gigante asiático en América Latina y ocupa el cuarto lugar como destino principal de las inversiones en exploración minera a nivel mundial.

UN PROYECTO QUE BENEFICIA ABIERTAMENTE A LOS MINEROS ILEGALES¹⁰

La congresista puneña de Fuerza Popular, Alejandra Aramayo -la misma que impulsaba y defendía a capa y espada el cuestionado proyecto que atentaba contra la libertad de prensa-, acaba de presentar otra polémica iniciativa: un proyecto de ley que plantea excluir el delito de minería ilegal de la Ley Contra el Crimen Organizado, argumentando que el endurecimiento de sanciones penales no resolverá el problema de la formalización minera.

¿Minería ilegal y formalización minera? Al parecer nuevamente los operadores de los ilegales pretenden confundir conceptos. Vamos precisando.

Desde el año 2012, las normas emitidas han ido precisando el concepto de minería ilegal. Por ejemplo, el 28 de febrero de 2012, se publicó el Decreto Legislativo N°1102 que incorporó al Código Penal los delitos de minería ilegal. En su Artículo 307°-A, se especifica que el delito de minería ilegal “Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho años, y con cien a seiscientos-días multas, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos y no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental”.

Además, en el mismo Decreto Legislativo, Artículo 307°-B, se precisa los supuestos en los que se comete este delito:

- En zonas no permitidas para el desarrollo de actividad minera.
- En áreas naturales protegidas, o en tierras de comunidades campesinas, nativas o indígenas.

10 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de mayo 2017.

- Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares.
- Si el agente emplea instrumentos u objetos capaces de poner en peligro la vida, la salud o el patrimonio de las personas.
- Si se afecta sistemas de irrigación o aguas destinadas al consumo humano.
- Si el agente se aprovecha de su condición de funcionario o servidor público.
- Si el agente emplea para la comisión de delito a menores de edad u otra persona inimputable.

Posteriormente, el 19 de abril de 2012, fue publicado el Decreto Legislativo N° 1105, que “estableció disposiciones especiales para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”, y en su Artículo 2, define claramente que: “toda actividad ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal”. En el mismo artículo se diferencia a la minería informal de la ilegal; definiéndola como la actividad que se realiza “en zonas no prohibidas”. Además, se considera mineros informales a los que, pese a no contar con todas las autorizaciones correspondientes, sí han iniciado el proceso de formalización.

Por lo tanto, cuando se habla de proceso de formalización no se puede estar hablando de minería ilegal. ¿Por qué la congresista Aramayo y sus colegas de la bancada fujimorista¹¹, pretenden seguir confundiendo?

No hay que olvidar que en plena campaña, su lideresa Keiko Fujimori, firmó un acta con la Central de Cooperativas de Mineros de La Rinconada en Puno, comprometiéndose a traerse abajo el proceso de formalización minera. Cabe señalar que además de Aramayo, entre los congresistas elegidos también figura el único representante en el Congreso por Madre de Dios, Modesto Figueroa Minaya (Fuerza Popular), investigado por la Segunda Fiscalía de Lavado de Activos por supuestos vínculos con la minería ilegal.

La historia reciente muestra que la influencia política del sector de la minería ilegal se traduce en acciones concretas: iniciativas legislativas, intentos de construcción de carreteras para facilitar la actividad ilegal y por supuesto boicot total a las políticas de formalización del sector. Hay que estar atentos.

11 Siete congresistas fujimoristas han respaldado con sus firmas el proyecto: Lucio Ávila, Luis Galarreta, Guillermo Martorell, Yesenia Ponce, Gilmer Trujillo, Juan Carlos Yuyes, y Daniel Salaverry.

MIRTHA VÁSQUEZ¹²

Veo la foto de Mirtha Vásquez, levantando la mano de Máxima Acuña, luego de derrotar por enésima vez a Yanacocha en el Poder Judicial y se me viene a la memoria la larga lista de casos que esta extraordinaria mujer y abogada cajamarquina ha defendido en los últimos años; casi sola, enfrentando a todos los poderes ocultos que mueven sus intereses y que criminalizan a diestra y siniestra a comuneros y comuneras.

Mirtha es la abogada de Máxima y su familia, de Milton Sánchez de Celendín y de casi todos los dirigentes criminalizados de Cajamarca. En realidad, Mirtha es mucho más que la abogada de todos ellos; es también el apoyo moral y la solidaridad total en una de las más difíciles circunstancias por las que puede atravesar una persona. En todos estos años he visto a Mirtha Vásquez en diversos foros, en el país y en el extranjero, pero sobre todo la he visto recorriendo de arriba a abajo Cajamarca, apoyando a las comunidades, asumiendo su defensa y dejando todo de sí.

Mirtha forma parte del equipo fundacional de Grufides y es una de las pocas que quedan en esa institución cajamarquina, batallando casi sin recursos, formando nuevos profesionales y enfrentando las campañas abiertamente difamatorias de los mercenarios que nunca faltan y que muchas veces se presentan disfrazados de periodistas. Además, Mirtha integra el colectivo NiUnaMenos Cajamarca, que apoya a mujeres que sufren violencia familiar.

Ha recibido y sigue recibiendo permanentes amenazas, reglajes, y su casa ha sido más de una vez violentada, buscando intimidarla a ella y a su familia, incluidos sus menores hijos. Tiene medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y pese a las recomendaciones de dejar Cajamarca, ella sigue allí haciendo su trabajo.

Veo nuevamente la foto de Mirtha Vásquez y la primera reflexión que se me viene es que en medio de tantas adversidades su firmeza sigue intacta. El Perú tiene gente valiente y admirable. Al lado de Máxima está Mirtha. Basta y sobra. Ejemplo de mujeres valientes.

12 Publicado en CooperAcción Opina el 4 de mayo de 2017.

¿AMBIENTE COMPLETO O MEDIO AMBIENTE?¹³

Es preocupante lo que viene pasando con el Ministerio del Ambiente (Minam). Desde hace un tiempo la cosa no pinta bien. Es cierto que desde el 2013 los sucesivos paquetazos ambientales fueron debilitando la incipiente institucionalidad ambiental y provocaron que el Minam tenga una existencia cada vez más marginal dentro del aparato del Estado peruano.

Pero todo indica que la carrera hacia el fondo continúa y al parecer la actual gestión del Minam se ha resignado a convertirse en una suerte de pieza decorativa; una maceta verde en medio de un gabinete que está claro no tiene entre sus prioridades la agenda ambiental.

¿Qué es lo último que ha pasado? El viernes 28 de abril fue publicado el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minam y el resultado es un nuevo y serio retroceso: el sector pierde rectoría en un tema clave, el ordenamiento territorial. Se dice que ahora el ordenamiento territorial será implementado por otra entidad y el Minam se encargará de una suerte de ordenamiento territorial ambiental que se pretende diferenciar del ordenamiento territorial nacional.

No se entiende la distinción entre un ordenamiento territorial nacional y otro ambiental. Tampoco es comprensible cómo con el nuevo ROF se pretende desconocer la propia Ley de creación del Minam que, en su artículo 7.C señala como función específica “Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso”. Si bien la Ley 30230 (2014) ya le había quitado algunas facultades en materia de ordenamiento territorial, el nuevo ROF pretende cerrar la operación de desmantelamiento y mudanza.

13 Publicado en Hildebrandt En Sus Trece del 5 de mayo de 2017.

¿A dónde se irá el ordenamiento territorial? Todo indica que será al flamante vice ministerio de Gobernanza Territorial, manejado por el ex gerente de la empresa minera Sulliden Shahuindo, Javier Fernandez-Concha. En suma, la política de ordenamiento territorial manejada por un minero, debe sonar a música celestial precisamente para los sectores que no quieren ordenamiento territorial en el país.

Pero ésta no ha sido la única decisión que ha causado preocupación en las últimas semanas. El pasado 8 de abril fue pre publicada una propuesta de decreto supremo que busca modificar los Estándares de Calidad Ambiental de aire vigentes a nivel nacional. La propuesta de decreto supremo en realidad es el corolario de una campaña sostenida que buscaba desde hace tiempo debilitar las normas de calidad ambiental y que tuvo, hay que reconocer, en el presidente Kuczynski a uno de sus principales activistas, desde el inicio de su gobierno y su visita a la ciudad de La Oroya con algunos inversionistas chinos.

Esta disposición ha generado preocupación en torno al parámetro de dióxido de azufre, un tema estrechamente vinculado, precisamente, al caso de la fundición de La Oroya y en realidad a la calidad del aire en todo el país. Además, lo que realmente ha llamado la atención es que en medio del debate sobre la propuesta de reducción de los estándares de calidad del aire, el Minam haya desaparecido de su sitio web un documento que precisamente aborda con mucho rigor y detalle el caso de La Oroya.

El documento en mención fue preparado por la gestión anterior y mostraba con mucha claridad que no era cierto que no se había podido subastar el complejo de La Oroya por una exigente normativa nacional, que supuestamente supera la de Canadá, Chile, etc. Una de las explicaciones que se daba en el documento desaparecido es que los niveles de emisiones de dióxido de azufre que se exigen para La Oroya son los vigentes el año 2001: 80 microgramos por metro cúbico anual de emisiones de polvo y metales (ug/m³) promedio anual y 365 (ug/m³) de promedio diario¹. ¿Esta normativa es más exigente que en Chile o Canadá? No, en Canadá el promedio diario es 300 ug/m³ y en Chile 250 ug/m³. Además, al complejo metalúrgico se le había dado hasta el año 2029 para adecuarse, es decir 14 años.

¿Por qué el Minam ha borrado de su web este importante documento? Las actuales autoridades del Minam deberían dar las explicaciones del caso. Mientras tanto, también habría que advertir que de aprobarse el nuevo estándar, una empresa como Doe Run podría relanzar nuevamente su demanda en contra del Estado peruano -al amparo del capítulo de protección a las inversiones del TLC con los Estados Unidos-, aludiendo trato discriminatorio y de esa manera exigir nuevamente una millonaria indemnización.

¿Qué es lo que se puede venir para la institucionalidad ambiental?

Un artículo de Franco Giufra, publicado en El Comercio el año pasado (8/09/2016), titulado “Primera estación: el Minam”, anunciaba lo que aparentemente está en curso: “todo parece indicar que el nuevo gobierno tiene intenciones de poner en funcionamiento la podadora burocrática”. Señalaba además que esa “podadora” debe comenzar por el Ministerio del Ambiente (Minam), lo que en la práctica viene sucediendo. Por otro lado, hace poco, el actual presidente de Perúpetro le puso la puntería a las áreas reservadas: “hay que revisar la norma que permita explorar y explotar en áreas reservadas”.

Lo cierto es que este tipo de mensajes no son aislados y retoman los argumentos centrales de la campaña de la tramitología que logró debilitar la institucionalidad ambiental del país en el anterior gobierno a punta de decretos supremos y leyes como la 30230 y la 30327.

Otra muestra del ninguneo al que es constantemente sometido el MINAM, se ha dado con la propuesta de creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC), luego del Niño Costero. Como se sabe, esta nueva autoridad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene en su directorio al Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Agricultura y Riego y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Nuevamente el Minam ha quedado al margen de una tarea clave donde precisamente varios de sus organismos adscritos tienen mucho que aportar al proceso de reconstrucción frente a un desastre vinculado a un evento climático extremo.

La ausencia de una verdadera autoridad ambiental en la propuesta de reconstrucción del Ejecutivo, se nota en dos temas claves: en primer lugar, por la ausencia de un enfoque de ordenamiento territorial. Pese a que el presidente Kuczynski ha hablado de planificación, en la propuesta no aparece para nada la necesidad de aprobar una política nacional de ordenamiento territorial. Un proceso de reconstrucción sin ordenamiento territorial apunta a reproducir el caos previo y a seguir generando cada vez una mayor vulnerabilidad en zonas urbanas y rurales.

Un segundo tema que brilla por su ausencia es el de la Estrategia Nacional Frente al Cambio Climático: una propuesta de rehabilitación y reconstrucción debería tener como una de sus columnas vertebrales la adaptación al cambio climático. Adaptarse significa ajustar los sistemas humanos a entornos nuevos o cambiantes; implica modificar consecuentemente el comportamiento, los medios de vida, la producción,

la infraestructura, las normas, las políticas e instituciones en respuesta a los eventos climáticos extremos que golpean nuestro territorio.

A menos de un año de iniciado el gobierno, cabe preguntarse por el futuro de la institucionalidad ambiental del país. ¿Qué batallas está librando la actual gestión dentro del gobierno? No está mal preocuparse por los temas de reciclaje, los residuos sólidos y otros temas que, sin discusión, forman parte de la agenda ambiental; sin embargo, está claro que las amenazas son de otra magnitud. El Minam y sus organismos adscritos deberían estar dando la batalla e implementando una reingeniería con el objetivo de recuperar espacio para terminar de construir una verdadera gestión transversal, acercándose a los territorios, complementándose con las instancias de gobierno subnacional y fortaleciendo sus políticas.

¿En eso están? Lamentablemente no. La actual gestión del Ministerio del Ambiente pareciera haberse resignado a jugar un rol accesorio y de perfil bajo. Ese es el rol que al parecer le ha asignado el presidente, su primer ministro y por supuesto el Ministerio de Economía y Finanzas.

Si se sigue la tendencia actual, cada vez nos alejaremos más del objetivo de construir una verdadera gobernanza ambiental en el país. Hay que prender todas las alarmas y alertar sobre el proceso de desmantelamiento que está en curso.

METALES PESADOS Y SALUD PÚBLICA: A PROPÓSITO DE LAS DEMANDAS DEL DISTRITO DE SIMÓN BOLÍVAR¹⁴

Pese a las evidencias de los graves impactos en la salud que se presentan en varias zonas con presencia minera en nuestro país, poco es lo que se ha hecho en materia de políticas públicas orientadas a proteger a las poblaciones afectadas. Al lado de Pasco y de distritos como Simón Bolívar, también se conocen los dramáticos casos de Espinar (Cusco), La Oroya (Junín), San Mateo (Lima), Hualgayoc (Cajamarca), las zonas con presencia de minería informal y los más de 8,800 pasivos ambientales mineros regados por todo el territorio nacional. Estos casos son una clara muestra de una agenda de derechos que vienen siendo afectados por décadas y sin mayores respuestas desde el Estado.

La importancia de la minería, tantas veces subrayada en relación a importantes indicadores de inversión, producción, exportaciones, tributación, entre otros, no ha ido a la par del desarrollo de políticas públicas que reconozcan los riesgos específicos que enfrentan poblaciones enteras precisamente en zonas con producción minero-metalúrgica.

Ante tanta evidencia, cabe preguntar si no debería pensarse en un marco de políticas públicas que desarrollen un enfoque de prevención, atención, y tratamiento especial a la salud de las personas que habitan y que sufren los impactos de la minería en el país. En las zonas mineras, los centros de salud, hospitales y otras dependencias, los profesionales encargados y programas, ¿no deberían contar con un enfoque y gestión de riesgos, tendiente a identificar los peligros que enfrentan estas poblaciones? ¿Esta no debería ser una prioridad de la política minera y de salud en el país?

Lo que sí se constata es que por lo general, los planes que se elaboran tienen poca viabilidad pues no cuentan con el presupuesto, ni con el soporte institucional nece-

14 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de junio 2017.

sario, lo que expresa también la falta de voluntad política de las autoridades competentes de implementarlo. En la práctica, las autoridades actúan solamente de forma reactiva, forzadas por la movilización y la conflictividad social; es decir, cuando la gente protesta. Peor aún, en muchos casos Las autoridades nacionales defienden la tesis de la contaminación natural por alta mineralización en varias zonas del país, y no se esfuerzan en buscar las fuentes de las mismas y, lo que es más grave, en proteger a su población.

Por otro lado, la desarticulación entre el gobierno central (MINSA) y el gobierno regional (las direcciones regionales de Salud –DIRESA-) es flagrante, y muchas veces hasta se implementan planes paralelos en el mismo periodo, pese a las dificultades presupuestarias y de ejecución. A pesar de los esfuerzos, no se logra articular una intervención integral en las zonas afectadas.

¿Qué hacer? El Estado peruano debería esclarecer los temas de causalidad y urge elaborar mapas epidemiológicos de riesgo ambiental a través de la búsqueda activa de fuentes potenciales de contaminación y los puntos donde las personas entran en contacto con ellas. Esto evitaría que las poblaciones que habitan estos ámbitos -como ocurre en Simón Bolívar- estén sometidas a una situación de estrés emocional y biológico debido a una legítima percepción de riesgo.

Por otro lado, la data e información de los estudios que realizan las autoridades de Salud debería ser transparente y organizada de tal manera que permita un análisis integral de toda la línea temporal del proyecto. También se debería identificar los puntos críticos que deben tener monitoreo constante. Lamentablemente la normativa vigente permite que sea sumamente difícil diferenciar el antes, el después y los escenarios futuros con data estadística válida.

Además, se debería inspeccionar y evaluar de forma periódica los establecimientos de salud de la zona y constatar los planes de intervención y las capacidades de atención. Por supuesto, este tipo de acciones deberían estar acompañadas del fortalecimiento de la capacidad de supervisar y garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental.

Es urgente desarrollar e implementar vigilancia epidemiológica asociada a enfermedades ambientales por exposición crónica a metales pesados. Se debería fortalecer la Estrategia Nacional de Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, a fin de que sea un ente articulador y supervisor integral de las acciones de protección, tamizaje-prevenición y tratamiento de personas expuestas y en riesgo de toxicidad aguda y/o crónica. Finalmente, se debería legislar sobre procesos de gestión de riesgos bajo

un principio protectivo y preventivo, tendiente a identificar y analizar los distintos tipos de peligros que afronta una población.

Cuando se habla de casos como Cerro de Pasco y La Oroya, algunos dicen que ésta es la minería del pasado. Sin embargo, para poblaciones como las de Simón Bolívar todo esto es un dramático presente y están luchando para que no sea el futuro para ellos y sus hijos. Mientras no se solucione este tipo de casos, la minería seguirá siendo vista como una actividad contaminadora que vulnera un derecho fundamental: el derecho a la salud que todo ser humano espera que sea respetado y salvaguardado.

LOS NUEVOS ECA Y UNA NUEVA DEMANDA CONTRA EL PAÍS¹⁵

Como se recuerda, el Ministerio del Ambiente (Minam) pre-publicó en los primeros días de abril la propuesta de nuevos Estándares de Calidad Ambiental (ECA). Finalmente y cediendo a las presiones, el 8 de junio fue publicada su aprobación en el diario oficial El Peruano, mediante D.S. 003-2017-MINAM.

Con esta norma se modifica el ECA del dióxido de azufre (SO₂). En adelante el valor es de 250 µg/m³ para 24 horas. El incremento del valor concentración de este parámetro estaría orientado a favorecer al nuevo operador del Complejo Metalúrgico de La Oroya. También se incrementa el valor del PM_{2.5} para 24 horas, de 25 a 50 µg/m³. La norma establece como valor anual de concentración 25 µg/m³, algo que estaba pendiente de regulación.

Respecto al material particulado PM₁₀, su valor pasa de 150 a 100 µg/m³ para 24 horas, lo que constituye una reducción del valor anterior. Su media aritmética anual se mantiene en 50. Igualmente, el ozono pasa de 120 a 100 µg/m³. Además, se incluye el ECA del mercurio gaseoso total con un valor de 2 µg/m³ para 24 horas, y se retira el ECA de los hidrocarburos totales expresado como hexano. En el dióxido de Nitrógeno, Monóxido de Carbono, Sulfuro de Hidrógeno y Plomo los valores se mantienen.

La norma deroga el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire, aprobado por D.S. 074-2001-PCM que establecía ECA y los lineamientos para alcanzarlos, igualmente se deroga el D.S. 069-2003-PCM que adicionaba el valor anual de concentración de Plomo, y el D.S. 003-2008-PCM que establecía nuevos parámetros de ECA aire y la modificación de otros. También quedan derogadas las disposiciones complementarias para la aplicación del ECA de dióxido de azufre, aprobadas por D.S. 006-2013-MINAM.

15 Publicado en CooperAcción Opina del 7 de junio 2017.

Como ha sido señalado, este Decreto Supremo es en realidad el corolario de una campaña sostenida que buscaba desde hace tiempo debilitar las normas de calidad ambiental y que tuvo, hay que reconocer, en el presidente Kuczynski a uno de sus principales activistas, desde el inicio de su gobierno y su visita a la ciudad de La Oroya con algunos inversionistas chinos.

Habrá que ver si, como se dijo, los nuevos ECA permiten la venta del complejo de La Oroya. Lo que sí se ha ganado con esta medida es una nueva demanda de parte de Doe Run en contra del país. Lo cierto es que se le ha puesto en bandeja los argumentos para sostener la demanda por trato discriminatorio.

Nuevamente se va a tener que gastar en estudios de abogados, en el Perú y en extranjero y quizás, es probable, que al final terminemos pagándole una millonaria indemnización a los ex dueños del complejo de La Oroya, los mismo que cuando estuvieron a cargo de la operación en La Oroya se burlaron de todo el país y en especial de los habitantes de esa localidad.

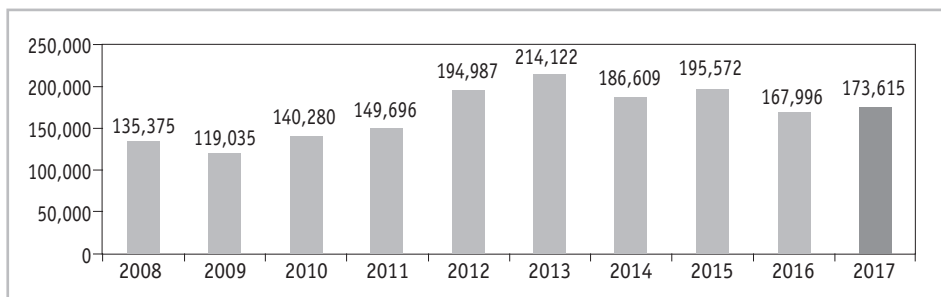
LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO MINERO Y LOS CONFLICTOS POR TEMAS LABORALES¹⁶

Un tema que no ha estado muy presente en los informes sobre el sector minero es el de la evolución del empleo minero y los conflictos por temas laborales. Revisemos algunas cifras.

Según información del propio Ministerio de Energía y Minas, actualmente 173,615 personas trabajan en el sector minero, de las cuales 60,915 (35%) tienen una relación laboral directa con las empresas mineras y 112,650 (65%) son contratistas.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, luego de alcanzar un pico en el número de trabajadores el año 2013 (214,122), la cifra cayó el año siguiente (27,513 puestos menos) y luego de una ligera recuperación volvió a retroceder en 2016 y se ha movido ligeramente en lo que va del año 2017.

**CANTIDAD DE TRABAJADORES 2008-2017
COMPARATIVO ANUAL EN EL MES DE MARZO**



Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Información proporcionada por los Titulares Mineros a través del ESTAMIN.

(p) Preliminar

Las cifras han sido ajustadas a lo reportado por los Titulares Mineros en la fecha de elaboración del presente boletín.

16 Publicado en CooperAcción Opina del 14 de junio 2017.

Nueve regiones (Arequipa, La Libertad, Junín, Pasco, Lima, Cajamarca, Apurímac, Ancash, Moquegua) concentran el 75.95% del empleo directo en minería. En la zona sur del país está el 46.07% de la fuerza laboral minera; mientras que en el centro y en el norte, el 29.16% y el 24.77% respectivamente.

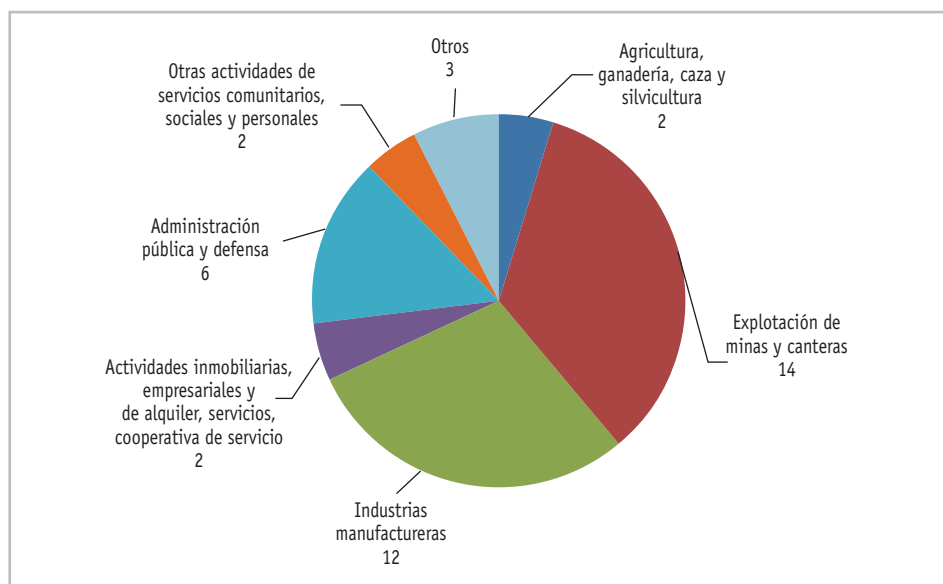
2017: Empleo directo promedio según región

Región	Personas	Part%
Arequipa	27,247	15.69%
La Libertad	17,228	9.92%
Junín	17,051	9.82%
Pasco	14,003	8.07%
Lima	13,996	8.06%
Cajamarca	12,276	7.07%
Apurímac	11,688	6.73%
Ancash	10,775	6.21%
Moquegua	7,605	4.38%
Ica	7,434	4.28%
Cusco	6,805	3.92%
Tacna	6,714	3.87%
Ayacucho	6,573	3.79%
Puno	5,202	3.00%
Huancavelica	3,716	2.14%
Piura	2,499	1.44%
Huánuco	1,848	1.06%
Madre de Dios	700	0.40%
Lambayeque	82	0.05%
San Martín	70	0.04%
Amazonas	58	0.03%
Loreta	23	0.01%
Callao	22	0.01%
Total	173,615	100%

En los últimos años, las cifras en cuanto al número de huelgas y las horas-hombre perdidas, han ido fluctuando, pero en términos generales se puede afirmar que el sector minero no se ha caracterizado por paralizaciones crecientes en los últimos tiempos. Una retrospectiva de largo plazo, permite apreciar en primer lugar, una caída importante en buena parte de la década del 90; luego un ligero repunte en el número de huelgas a mediados de la década pasada y, finalmente, un descenso importante en los dos últimos años.

En cuanto al número de horas-hombre perdidas, indicador que muestra con mayor precisión la intensidad y duración de las huelgas, en los últimos años se nota un descenso entre el 2008 y 2010, luego una reactivación el año 2011 y en el último año una caída significativa. Pese a ello, las estadísticas del Ministerio de Trabajo muestran que el sector de explotación de minas y canteras registró el mayor número de huelgas a nivel nacional el año pasado.

HUELGAS EN EL SECTOR PRIVADO, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA



No se conocen estadísticas oficiales del número de huelgas en lo que va del presente año. Sin embargo, cabe notar que en los primeros meses se han producido paralizaciones en importantes empresas mineras: es el caso de la huelga en Cerro Verde, que duró 21 días en el mes de marzo y la de Southern que, durante dos semanas, paralizó las operaciones de Cuajone y Toquepala.

En la mayoría de casos, las demandas de los trabajadores han girado en torno a temas de seguridad laboral y/o exigencias económicas por el menor reparto de utilidades registrado en los últimos años como consecuencia de los menores precios de los minerales. Habrá que estar atentos a la evolución futura de la problemática laboral en la minería peruana.

EL AGUA EN LA AGENDA DE DEBATE PÚBLICO¹⁷

El Encuentro Nacional por el Agua, realizado el 5, 6 y 7 de julio en Lima, ha colocado nuevamente en agenda varios temas claves en relación a este importante recurso natural. Representantes de 18 regiones del país han compartido experiencias e información valiosa sobre lo que viene ocurriendo en diversos ecosistemas: glaciares, páramos, lagunas alto andinas, cabeceras de cuenca, bofedales, entre otras.

En el encuentro se advirtió que el denominado “Niño Costero”, que azotó hace unos meses varias regiones del país, no debe hacernos olvidar que existen graves problemas de disponibilidad de agua. Sin ir muy lejos, el 7 de diciembre del año pasado, el Ministerio de Agricultura declaró en emergencia hídrica 17 regiones por un tema reiterado de escasez de lluvias.

¿Cómo se explica que el Perú enfrente problemas de disponibilidad de este recurso estando posicionado entre los veinte países del mundo con mayor disponibilidad de agua dulce? Diversos especialistas coinciden en señalar que este dato oculta una compleja realidad donde factores como una difícil geografía, el cambio climático, la desordenada ocupación y manejo del territorio, y el impacto de un conjunto de actividades productivas, termina por presionar las fuentes de agua y provoca que se generen escenarios de estrés hídrico en varias regiones.

En los días posteriores al Encuentro Nacional del Agua, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) emitió un comunicado en el que señala que el sector utiliza el agua cumpliendo con toda la normativa y “bajo el estricto control por parte de las autoridades competentes, lo que asegura un manejo responsable”. Además, el comunicado menciona que según la propia Autoridad Nacional del Agua, “la minería

17 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de julio 2017.

demanda el 1.04% del agua en el país, lo que representa 272.53 millones de m³". El comunicado concluye señalando que: "Las cifras oficiales muestran de manera clara y precisa que la minería no es una actividad económica intensiva en el uso de agua en el país como pretenden hacer creer algunos opositores a esta industria".

El gran problema para hablar de cifras es que un cuello de botella que impide una adecuada gestión del agua en el Perú, es la falta de información actualizada. En la práctica, las propias autoridades desconocen la cantidad de agua que discurre en las cuencas existentes: de las 159 cuencas e intercuencas, 119 no cuentan con información confiable y ellas representan el 95% del volumen de agua disponible. A esto se añade que de las 1,832 estaciones meteorológicas e hidrológicas, solo el 47% están operativas (864) y de ellas, sólo 142 miden el caudal de los ríos. Es decir, existen cuencas que no tienen estaciones y esto lleva a que se realicen cálculos tomando como referencias otras cuencas.

La ausencia de información obliga a los técnicos de la ANA a realizar cálculos sobre la disponibilidad de aguas superficiales con un margen de error del 20% en promedio. Otra seria deficiencia es la ausencia de los balances hídricos, no sólo a nivel de cuencas sino a nivel nacional; tampoco existen registros completos de lagunas, manantiales y puquios.

La falta de información es crítica. Hasta el año 2014, se manejaba información sobre caudales de ríos de más de 20 años de antigüedad y recién el año 2015 se inició una evaluación de recursos hídricos por cada cuenca.

Cuando se afirma que la minería consume entre el 1.04% del agua a nivel nacional, habría que precisar que ese dato es similar al que en el año 1979 publicó la antigua Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Hídricos (ONERN). Lo cierto es que en la actualidad, luego de 25 años de expansión minera, se desconoce a ciencia cierta la cantidad de agua que emplea este sector. Además, los promedios nacionales tienden a ocultar lo que pasa en los territorios: por ejemplo, en el caso de Cajamarca, la minería utiliza el 34% de la cuenca que abastece la ciudad de Cajamarca.

Según señala un estudio elaborado por CooperAcción¹⁸, la ANA deniega, dilata y omite entregar información sobre los derechos de uso de agua, sobre todo si se trata

18 Ruth Preciado y Carmen Álvarez (2016): Gobernanza del Agua en Zonas Mineras del Perú. CooperAcción y Natural Resource Governance Institute. Lima.

de expedientes técnicos de importantes proyectos de inversión, como es el caso de los mineros. La opacidad que envuelve este tema genera dudas y suspicacias sobre el rol y el desempeño de la autoridad competente.

Como ha sido mencionado en el Encuentro Nacional del Agua, el país necesita construir una verdadera gobernanza que permita un marco adecuado para una gestión integrada y equitativa del agua, previendo las necesidades presentes y futuras, tanto del uso como del mantenimiento del recurso y de los ecosistemas que le sirven de soporte.

Son varios frentes que deben ser trabajados: el de la institucionalidad, apuntando a construir una lógica transversal, con sistemas nacionales de gestión, información y fiscalización efectiva de los recursos hídricos. Hoy en día los diferentes sistemas existentes: el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el Sistema Nacional de Recursos Hídricos y el Sistema de Información de Recursos Hídricos y sus diversos planes, no definen una intervención articulada desde el Estado.

Una tarea clave es proteger las fuentes de agua; esto debe incluir sobre todo las cabeceras de cuencas, dado que cumplen un rol importante dentro del ecosistema hidrográfico. Finalmente, se necesita desarrollar un claro enfoque de derecho. Como se afirma en la propuesta de reforma constitucional, trabajada en el Congreso de la República, el agua es un derecho humano, “por ello se deben establecer condiciones básicas para su protección y así garantizar su disponibilidad, accesibilidad y calidad”.

OSCAR MOLLOHUANCA Y LOS DIRIGENTES DE ESPINAR¹⁹

El próximo 4 de julio, en la ciudad de Ica, se realizará la audiencia final del caso del ex alcalde de Espinar, Oscar Mollohuanca y varios otros dirigentes sociales de esa provincia de Cusco.

Como se sabe, el largo proceso judicial es consecuencia del paro provincial de mayo de 2012, que en su momento fue convocado por las principales organizaciones sociales de la zona y liderado por el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE).

Luego de varios días de paralización y enfrentamientos, el gobierno de entonces declaró el Estado de Emergencia. Inmediatamente, se ordenó la detención de varios dirigentes sociales y del alcalde Mollohuanca, que fueron trasladados, en un primer momento a la ciudad del Cusco y posteriormente a Ica, lugar donde se ha llevado todos estos años el proceso judicial, imputándoles los delitos de atentado contra la seguridad pública, entorpecimiento de los servicios y disturbios.

El arresto del alcalde de Espinar desató una ola de protestas a nivel nacional e internacional. Bajo fuerte presión y buscando crear mejores condiciones para superar la tensión y los enfrentamientos en toda la provincia de Espinar, el gobierno de Humala tomó la decisión de excarcelar a Mollohuanca e instalar una nueva Mesa de Diálogo. El alcalde de Espinar jugó un rol determinante para bajar la tensión que se vivía y enrumbar el conflicto a un proceso de diálogo.

Lo cierto es que ya han pasado cinco años y no sólo no ha sido resuelto el proceso judicial en contra de los dirigentes, sino que lo más grave es que la agenda que motivó el paro sigue sin ser atendida y menos aún solucionada. ¿Qué pedía la población de

19 Publicado en CooperAcción Opina del 4 de julio 2017.

Espinar en ese momento? En primer lugar, la solución inmediata de los problemas de contaminación de aire, suelo y agua, demandando mitigación, remediación, reubicación e indemnización por daños ambientales; la restitución de las fuentes de agua en varias zonas de la provincia; una auditoría ambiental internacional por el cierre de las operaciones del proyecto Tintaya y el inicio de la nueva mina de Antapaccay y; el respeto a los derechos humanos de los pobladores.

Lamentablemente, pasado todo este tiempo, las autoridades del Estado peruano aún continúan discutiendo sobre el origen de la contaminación por metales pesados, sin considerar que se ha comprobado que la población tiene en sus cuerpos, metales tóxicos que ponen en grave riesgo su salud por exposición crónica. Peor aún, como se ha reportado en estudios oficiales, hasta la fecha no se ha implementado políticas de salud ambiental en Espinar para corregir ese grave problema.

Cabe recordar que en el 2010 se estudió la exposición puntual a cuatro metales altamente tóxicos en la población de los distritos de Espinar y Alto Tejada. Dicho estudio reveló que todas las personas muestreadas tenían niveles detectables en sus cuerpos de arsénico, mercurio, plomo, cadmio.

Esta situación de incertidumbre y el hecho que se oculte información gravitante para la vida y salud de la población, fue uno de los factores que desencadenaron la protesta de mayo de 2012. Hay que subrayar que los resultados de este estudio sólo fueron hechos públicos y entregados a la población entre fines de 2012 y el segundo trimestre de 2013. Posteriormente se realizó un segundo estudio de exposición puntual en el distrito de Espinar (enero 2013), aunque en esta ocasión se excluyó a la mayoría de comunidades previamente evaluadas.

El caso ha llegado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El 8 de abril de 2016, se llevó una audiencia pública en la ciudad de Washington, donde los propios representantes de la población y sus asesores, sustentaron la grave situación de contaminación y la falta de respuesta del Estado peruano. En dicha audiencia, la comisionada Esmeralda Arosemena solicitó al Estado peruano que se revise la situación jurídica de las tres personas detenidas por reclamar contaminación e hizo un llamado a solucionar los problemas de contaminación.

Hace unos meses, a través de un pronunciamiento, pobladores afectados por metales pesados exigieron una vez más la atención que esperan desde el año 2010 y 2013 cuando se confirmó la grave situación en la que se encontraban 180 personas de las comunidades de Huisa y Alto Huancané.

Los planes elaborados por las autoridades del sector Salud no han tenido mayor viabilidad pues no cuentan con presupuestos, ni con el soporte institucional necesario, lo que expresa la falta de voluntad política de las autoridades competentes para implementarlos. Por ejemplo, hasta la fecha no se brinda atención especializada a personas que sufren exposición crónica a metales pesados.

En paralelo, el ex alcalde Mollohuanca y los otros dirigentes de Espinar han enfrentado cinco años de investigaciones y constantes dilaciones del proceso. Todo el proceso se ha seguido en Ica, luego que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial decidiera remitir el caso fuera de Cusco, bajo el argumento que no existían garantías para los fiscales. La Fiscalía ha modificado en más de cuatro ocasiones la acusación y la tipificación de los supuestos delitos.

El hecho de que el proceso no haya retornado al distrito judicial del Cusco, ha limitado el legítimo derecho de defensa de los dirigentes. La Fiscalía ha solicitado 8 años por los dos primeros delitos, y 7 por disturbios, además del pago de 100 mil nuevos soles como reparación civil.

Mientras que los dirigentes encausados asistirán a escuchar los alegatos finales del proceso, la población en Espinar sigue esperando respuestas a los graves problemas de contaminación y los impactos en la salud. En todos estos años y pese a la indiferencia de las autoridades, han demostrado una voluntad de diálogo y han hecho todos los esfuerzos para encontrar salidas dialogadas y pacíficas al conflicto.

Se espera que este duro capítulo en la historia de Espinar se comience a cerrar en Ica y que, sobre todo, las demandas que estuvieron a la base del conflicto del año 2012 sean finalmente atendidas por las autoridades.

EL INFORME DE GLOBAL WITNESS²⁰

La institución Global Witness acaba de publicar su informe anual que muestra la situación que enfrentan los defensores del ambiente y del derecho a la tierra en el mundo. Como se señala en el informe, los datos, análisis, y las historias incluidas, demuestran que la situación se ha vuelto cada más peligrosa para “las y los activistas comunitarios, el personal de ONG y las y los indígenas que están en primera línea y luchan por el futuro del planeta”.

Mientras que en el año 2015 fueron 185 activistas ambientales asesinados a nivel mundial, en 2016 “al menos 200 personas defensoras de la tierra y el medio ambiente fueron asesinadas, siendo el año con más muertes registradas”. Precisan que los datos de asesinatos podrían estar subestimados, ya que no todos los casos son reportados, sobre todo los que ocurren en las zonas rurales.

Los asesinatos han ocurrido en 24 países, “mientras que los registrados en 2015 fueron en 16 países”: en suma, más muertes y en más países; casi el 40% de las víctimas son indígenas.

Otro aspecto clave a destacar es el relacionado a las causas que provocan las situaciones de riesgo a los defensores y los sectores involucrados. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el principal sector involucrado es el de minería y petróleo, seguido del forestal y la agroindustria. Esta información coincide con un informe previamente elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUMA), que da cuenta que el 40% de los conflictos internos que se presentan en los países tiene relación con actividades de extracción de recursos naturales.

²⁰ Publicado en CooperAccion Opina del 17 de julio de 2017.

¿Cuál es la causa de los ataques?

Las luchas entre los gobiernos, las empresas y las comunidades locales por el uso de la tierra y los recursos naturales son la base de la mayoría de los asesinatos documentados por Global Witness. En algunos casos, identificamos a los sectores específicos que las personas defensoras habían cuestionado o a los que se habían opuesto antes de su asesinato:

Sector	Total
Minería y petróleo	33
Explotación forestal	23
Agorindustria	23
Caza ilegal	18
Agua y represas	7
Otros	4

Un tema reiterativo en los informes de Global Witness es que en América Latina se presenta el mayor número de casos; en el último año en América Latina se produjo el 60% de los homicidios a nivel global: en Brasil (49), Colombia (37), Honduras (14), Nicaragua (11), Guatemala (6), México (3), Perú (2).

En el caso del Perú, el informe de Global Witness muestra un marcado descenso de personas fallecidas: de 12 defensores asesinados en 2015, a 2 en 2016. Las personas fallecidas en medio de enfrentamientos el año 2016 son: Pedro Valle Sandoval, rondero de la provincia de Pataz en La Libertad, y Quintino Cerceda de la comunidad de Choquecca, en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas, Apurímac. En los últimos diez años, ya son 270 personas fallecidas como consecuencia de conflictos sociales en el Perú.

Perú: muertos y heridos en conflictos sociales según año, 2006-2016 (*)

Años	Muertos		Heridos	
	Personas	%	Personas	%
2006	13	5%	172	4%
2007	41	15%	357	8%
2008	37	14%	752	16%
2009	52	19%	604	13%
2010	31	11%	184	4%
2011	22	8%	291	6%
2012	24	9%	649	14%
2013	9	3%	352	8%
2014	16	6%	203	4%
2015	19	7%	872	19%
2016 (*)	6	2%	178	4%
Total	270		4614	

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO.

(*) Al 31 de octubre del 2016.

Lo que queda claro es que este tipo de hechos no son casos aislados y tampoco se limitan a una región o a un país en particular, como muchas veces se ha afirmado en el Perú. Los conflictos vinculados a actividades de extracción de recursos naturales, la criminalización de la protesta y la presión que se sigue ejerciendo sobre territorios diversos, se han expandido en casi todo el planeta.

Mientras no se aborden las bases objetivas que explican este tipo de conflictos, la situación se seguirá agudizando como muestra el último reporte de Global Witness.

VEINTE AÑOS DEL BOLETIN ACTUALIDAD MINERA DEL PERÚ²¹

En agosto de 1997 iniciamos la experiencia de producir un boletín que reporte mensualmente los principales aspectos económicos, ambientales y sociales vinculados a la actividad minera en el Perú. Apenas un mes antes se había formado CooperAccion y comenzábamos a dar los primeros pasos como institución.

Eran tiempos en los que ya se comenzaba a notar algunos indicadores de la expansión de la minería que se había iniciado en los 90. Nuevas inversiones, la construcción y puesta en marcha de grandes proyectos mineros, la consiguiente expansión de la producción y por supuesto, el crecimiento de las concesiones mineras en diversos territorios. Asociado a este boom expansivo, también comenzaban a aumentar los conflictos sociales.

En estos veinte años de CooperAccion y del boletín han pasado muchas cosas. Las comunidades se organizaron en todo el país, tanto en casos de resistencia a la minería como en los de convivencia. CooperAccion estuvo en territorios diversos como Tambogrande, Huancabamba, La Oroya, Cajamarca, Espinar, Chumbivilcas, Paruro, Cotabambas, Grau, Santa Filomena en Lucanas, Ayacucho, Pasco, entre varios otros. Zonas con presencia de gran, mediana, pequeña y minería informal y/o ilegal.

El boletín registró todos estos procesos que fueron haciendo cada vez más visibles las distintas situaciones que genera la presencia de la minería en los territorios. Pero al lado de los casos emblemáticos, también aparecieron un conjunto de temas que fueron alimentando un debate de carácter más programático y que apuntaba a la construcción de políticas públicas: el derecho a la consulta previa, libre e informada y de manera más general a la participación ciudadana; los temas de regulación e

21 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de agosto 2017.

institucionalidad ambiental; la zonificación económica y ecológica; el ordenamiento territorial, el aporte tributario de la minería, la transparencia financiera, entre varios otros temas.

La primera década del boletín recoge la fase inicial de expansión minera, la crisis internacional del 98 que provocó la caída de los precios de los minerales hasta el año 2002, el inicio del denominado súper ciclo de precios y por supuesto, el período que se fue gestando de alta conflictividad. Entre los conflictos más importantes de esa etapa están los de San Gregorio (1997-1998), Tambogrande (2000-2002), Cerro Quilish (2003); Espinar (2205); Combayo (2006); La Oroya y Río Blanco (2007).

La segunda década del boletín consigna buena parte de los años del súper ciclo, el boom recaudatorio y al mismo tiempo el inicio del fin del período de altas cotizaciones, así como el reciente salto productivo de los últimos años con la entrada en operación de proyectos como Toromocho, Constancia, Antapaccay, Cerro Verde y Las Bambas. En esta etapa, los conflictos también fueron una constante: Tía María (2011 y 2015); Santa Ana y el estallido del aymarazo (2011); Conga (2011); Espinar (2012); Cañarís (2013); Constancia (2016); Las Bambas (2015 y 2016) y por supuesto los casos vinculados la minería ilegal (Madre de Dios, Arequipa e Ica), son algunos de los más destacados.

Desde 1997 no hemos parado. El boletín comenzó a salir regularmente: primero fue bimensual y al poco tiempo salió todos los meses. En un inicio se hacía un resumen de noticias, luego se agregó el editorial y gradualmente las demás secciones: artículos de opinión, estadísticas, sección económica, tributos, normas legales, etc.

Los 217 editoriales y los numerosos artículos de opinión publicados en el boletín recogen en gran medida la historia de la minería de los últimos veinte años, asociada a la agenda de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que las poblaciones afectadas colocaron en la agenda de debate público. Además, no sólo se ha buscado registrar una serie de acontecimientos importantes; también ha sido y sigue siendo un espacio de reflexión sobre cuál debe ser la agenda programática que el país necesita identificar y trabajar para encontrar los equilibrios que están haciendo falta en torno a la presencia de sectores extractivos como el minero en los territorios.

Vamos a seguir batallando en este esfuerzo como institución en los próximos años y, sin duda, uno de los instrumentos claves seguirá siendo el boletín Actualidad Minera del Perú.

EL ALZA DEL COBRE Y SU IMPACTO EN EL PERÚ²²

Hace unos días las secciones económicas de los diarios anunciaban que el precio del cobre había superado la barrera de US\$2.90 la libra, que es el nivel más alto registrado desde mediados de 2015. En los últimos días, el cobre ha seguido subiendo y ya se acerca a los US\$3.00 la libra.

Si bien no estamos en los niveles que se alcanzaron en el período del súper ciclo de precios -donde el metal rojo llegó a US\$ 4 dólares la libra-, lo cierto es que es una recuperación importante que sólo en el último año bordea el 35%.

¿Cómo se explica este importante salto en la cotización del cobre? En primer lugar, y como ya ha venido ocurriendo en las dos últimas décadas, el alza está directamente asociada a los mejores indicadores de la economía china, sobre todo por las perspectivas de crecimiento y la demanda industrial del gigante asiático.

Otro factor a considerar tiene que ver con el hecho que la demanda mundial de cobre aumentaría este año en 1.5%, lo que significa 23,6 millones de toneladas; mientras que por el lado de la producción en mina se prevé una caída, debido a las interrupciones por huelgas y problemas técnicos en varias minas de Indonesia, Chile y Perú en lo que va del año: por ejemplo, dos de las minas que han paralizado por diferentes problemas, La Escondida en Chile y Freeport McMoRan en Indonesia, representan el 10% de la oferta mundial de cobre.

Habrà que observar cuál es el comportamiento de la cotización del cobre en las próximas semanas para tener mayores elementos que permitan confirmar si la tendencia alcista se consolida. Si bien los pronósticos para este año anunciaban una recuperación de la cotización, lo visto en los últimos días supera todas las proyecciones de los analistas.

22 Publicado en CooperAcción Opina del 11 de agosto de 2017.

En este contexto, es probable que se pueda iniciar un nuevo ciclo de recuperación de las inversiones mineras a nivel global, por lo menos en metales de base como el cobre y el zinc. Como se sabe, la evolución de las inversiones en minería está estrechamente relacionada con la evolución de los precios.

Por el momento los inversionistas siguen tomando decisiones con prudencia, pese a que algunas proyecciones hablan de un déficit de 10 millones de toneladas de cobre hacia el 2030. Esta situación anima a especular sobre nuevas inversiones en proyectos, incluidos los que se exploran actualmente en fondos marinos: por ejemplo, ya se anuncia para el 2018 el inicio de un proyecto en el mar de Bismarck, frente a Papúa Nueva Guinea.

¿Qué impactos se puede prever para la economía peruana?

Aparte del aumento en valor de las exportaciones mineras (que ya ha comenzado a recuperarse en los últimos meses), no hay que perder de vista que la producción de cobre en el Perú ha venido creciendo de manera sostenida en los últimos años con la entrada en producción de nuevas operaciones como Las Bambas, Constancia, Antapaccay, Toromocho y ampliaciones como las de Cerro Verde.

Actualmente, el Perú se ubica en el segundo lugar en el ranking mundial de los países productores de cobre (ver cuadro), y es el país que más ha aumentado su producción en los últimos años.

Producción mundial de cobre (en miles de toneladas)

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Producción Mundial	15 964	16 687	18 171	18 433	19 147	20 158
Chile	5 263	5 434	5 776	5 750	5 764	5 545
Perú	1 235	1 299	1 376	1 380	1 701	2 354
China	1 295	1 577	1 715	1 781	1 706	1 896
Estados Unidos	1 113	1 167	1 278	1 385	1 439	1 462
Australia	960	921	998	970	964	939
Zambia	663	695	760	707	717	763
Rusia	622	637	660	683	698	664
Indonesia	543	399	509	379	579	727
Polonia	427	427	429	421	426	425
Canadá	566	579	632	696	698	708
Kazajstán	405	418	448	439	444	486

Fuente: Informe Cyclope (2017): Les Marchés Mondiaux. París.

Además, no hay que perder de vista que las minas peruanas de cobre tienen los costos de producción más bajos a nivel mundial. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, los costos de producción de las principales minas productoras de cobre en el Perú, están alrededor de 1 US\$/la libra.

**Cambio favorable en el entorno para invertir:
Costos de producción (cash cost)**

Cash cost de cobre (US\$/lb)	
	2016
Constancia	1,16
Las Bambas	1,02
Southern	0,91
Cerro Verde	0,97
Antapaccay	0,8
Antamina	0,9*
	2015
Canadá	1,50
Chile	1,44
Perú	1,16

Fuente: reportes de las empresas, Agentes de Bolsa y “LA INDUSTRIA DE LA MINERÍA EN EL PERÚ, 20 AÑOS DE CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS” (OSINERGMIN).

Por lo tanto, habrá que seguir observando los efectos de esta recuperación de la cotización del metal rojo en la propia evolución de los proyectos que figuran en la cartera de inversiones mineras, como también en los ingresos de las empresas y del propio Estado peruano. No se puede aceptar que se repitan situaciones en las que el alza de los metales no esté acompañada de una política tributaria que permita que el país obtenga los beneficios que le corresponde por la explotación de recursos no renovables y menos aún que los proyectos se pretendan llevar a cabo sin una adecuada regulación ambiental.

EL APOORTE TRIBUTARIO DEL SECTOR MINERO Y LOS SUELDOS DE LOS MAESTROS²³

En plena huelga de los maestros, algunos han afirmado que si hubiesen salido proyectos como Tía María, Conga, Río Blanco y todos los demás que figuran en la cartera de proyectos mineros, estaríamos recaudando a manos llenas, lo que posibilitaría pagar mejores sueldos a los maestros.

Lo cierto es que los datos oficiales no respaldan este tipo de afirmación. En el período del boom minero (2003-2012) y con la recaudación al alza, los sueldos de los maestros no subieron. Por ejemplo, los años de mayor auge del precio de los minerales coincidió con el segundo gobierno de Alan García y precisamente en ese quinquenio, los sueldos de los maestros estuvieron a la baja.

Por si fuera poco, las mismas fuentes (SUNAT y MEF) muestran que desde el año 2012 las inversiones mineras comenzaron a caer en el país mientras que los salarios de los maestros aumentaron. Por lo tanto, el incremento de los presupuestos para el sector educación y la mejora de los salarios de un sector tan importante como el de los maestros implican la suma de varios factores, pero sobre todo, una voluntad política que es lo que precisamente le ha faltado a varios de nuestros gobernantes.

La realidad sobre los aportes tributarios del sector minero

En los últimos años la producción minera ha estado creciendo a dos dígitos (15,47% en 2015 y 21,6% en 2016), impulsada por el aumento de la producción de cobre; sin embargo en el mismo período, el aporte tributario llegó a su nivel más bajo: el sector minero redujo su aporte a la recaudación del Impuesto a la Renta de 50,9%

23 Publicado en Hildebrandt En Sus Trece el 29 de agosto de 2017.

en el año 2007 a apenas el 4,6% el año 2016. Si consideramos el total de tributos recaudados por el Estado peruano, el aporte minero también se ha ido reduciendo: luego de una contribución pico de 24,7% en 2007, en la actualidad presenta un nivel de aporte de apenas 5,4%.

¿Qué impidió y qué es lo que continúa impidiendo que los beneficios de la bonanza minera sean capitalizados por el país? Haciendo un recuento del conjunto de instrumentos fiscales implementados en las últimas décadas (antigua regalía minera, aporte voluntario, nueva regalía minera, impuesto especial a la minería, gravamen especial a la minería, obras por impuestos, entre otros), en términos generales se puede afirmar que no permitieron que el país alcance el objetivo de una adecuada apropiación de la creciente renta minera. Esto se debió principalmente a los siguientes factores: (1) la herencia del marco tributario de la década del 90 que otorgó enormes beneficios y generó vacíos legales que las empresas supieron aprovechar y que en diferentes medidas se mantuvieron; (2) instrumentos que se implementaron en la década de bonanza poco eficaces y que en el proceso de negociación y también en su implementación, fueron totalmente mediatizados por las empresas y, 3) la puesta en marcha de instrumentos fiscales que, si bien eran más apropiados para lograr la ansiada progresividad fiscal, se implementaron casi al final del período de bonanza.

Al margen de sumas y restas, son tres los aspectos centrales que muestran las limitaciones y el fracaso de las políticas implementadas que configuran una oportunidad perdida para el país precisamente en la década de bonanza: nunca se logró incrementar de manera sostenida la presión tributaria en el país y peor aún, el período post boom nos ha regresado a una peligrosa tendencia decreciente que nos aleja cada vez más del promedio de presión tributaria de los países latinoamericanos y sobre todo de las necesidades del país; nunca existió una real voluntad política -sobre todo en el pico del súper ciclo de precios de los metales- para implementar una verdadera reforma tributaria para alcanzar una mayor equidad fiscal y por el contrario, se optó por una política tributaria minera complaciente; y finalmente, una autoridad tributaria que no realizó mayores esfuerzos en materia de control, fiscalización y cobranza.

Una reciente publicación que aborda el tema de la recaudación fiscal y los beneficios tributarios en el sector minero, analiza el caso de los dos proyectos mineros más importantes que han entrado en producción en los últimos años: Las Bambas y Cerro Verde²⁴.

24 Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde. Oxfam, Propuesta Ciudadana y CooperAcción (2017).

Por ejemplo, en el caso Las Bambas, considerando un precio promedio por debajo de US\$ 2,56 la libra, las posibilidades de que puedan pagar Impuesto a la Renta durante los primeros cinco años de operaciones -y por lo tanto que haya transferencias de canon a Apurímac-, son reducidas. Dicho sea de paso, esta proyección no está muy alejada de lo que se afirma en el propio Marco Macro Económico Multianual 2018-2021 del Ministerio de Economía y Finanzas: “los grandes proyectos mineros nuevos como Las Bambas, Toromochó y Constancia comenzarían a pagar impuesto a la renta empresarial a partir del 2020”.

Dicho sea de paso, no es la primera vez que algo así ocurre: por ejemplo, Antamina comenzó a producir el año 2001 y recién comenzó a pagar Impuesto a la Renta el año 2015, ya que se vio favorecida por la aplicación del beneficio tributario de depreciación acelerada que al disminuir contablemente el total de sus activos netos, le permitía obtener pérdidas tributarias que se iban sumando a las pérdidas de los ejercicios subsiguientes, configurando así una bola de nieve que crecía año tras año.

Volviendo al caso de Las Bambas, al no pagar Impuesto a la Renta, lo único que llega a Apurímac desde el año pasado son las regalías. Según la propia empresa minera, propietaria del proyecto Las Bambas, el año 2016 se pagó US\$ 34,3 millones. Las regalías que paga Las Bambas tienen como referencia el propio contrato de transferencia del proyecto (y no la actual ley de regalías que se aplican escalonadamente sobre la utilidad operativa).

Cerro Verde es otro ejemplo de una mega inversión e incremento productivo sin mayor aporte tributario. En los últimos años esta empresa pasó de una producción de 255 mil toneladas a 575 mil toneladas por año con dos importantes inversiones: el proyecto planta de sulfuros primarios y el proyecto de ampliación de Cerro Verde.

Desde el año 2013, los aportes tributarios y no tributarios de Cerro Verde cayeron drásticamente, tocando fondo el año 2015 y el último año se registra una recuperación. Entre los diferentes impactos, se puede subrayar la caída drástica del canon minero transferido a Arequipa.

Otra controversia con Cerro Verde es por las regalías no pagadas. Para la Sunat la empresa debió pagar 286 millones de soles por regalías correspondientes a los años 2006 y 2007. Esta disputa entre la Sunat y Cerro Verde ha pasado por procesos administrativos, por el propio Tribunal Fiscal y luego, por decisión de la propia empresa, se judicializó la controversia.

Lo cierto es que la empresa ha perdido en todas estas instancias: hace apenas unos días, la Séptima Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de

Lima volvió a denegar el recurso de apelación que interpuso la empresa buscando traerse abajo las resoluciones administrativas de la Sunat y del Tribunal Fiscal que la obligan a pagar más de US\$250 millones por regalías mineras, multas e intereses, que le corresponden a la región Arequipa. ¿Cerro Verde seguirá apelando?

La necesidad de sacar lecciones

No es muy coherente plantearse como meta formar parte de la OCDE y al mismo tiempo alejarnos cada vez más de la presión tributaria estándar en esos países: 34% aproximadamente, en comparación con una presión en el Perú que continúa a la baja y que según el propio MEF actualmente apenas llega a 13,4%.

Si el objetivo es estandarizarnos con las prácticas fiscales de los países miembros de la OCDE, habría que preguntarse ¿cuánto hemos hecho para adherirnos al estándar global para el intercambio automático de información financiera entre jurisdicciones que estos países han acordado poner en práctica desde 2017, mediante el cual se pone fin al secreto bancario que ha permitido que defraudadores y evasores fiscales se escondan? ¿Por qué suspendimos, sin haber aplicado, la norma general antielusión que la OCDE exige a sus países miembros para que estos puedan cumplir con las mejores prácticas internacionales en materia impositiva?

América Latina y sobre todo un país como el Perú, tiene mucho margen para subir sus reducidos niveles de presión tributaria con el objeto de financiar su gasto público productivo (en sanidad, educación e infraestructura), generando a su vez incrementos en las tasas de crecimiento económico a largo plazo.

No se puede seguir acentuando la inequidad del sistema tributario vía reducción de los impuestos directos y tampoco es aceptable que las campañas de los principales grupos económicos como el minero apunten a debilitar aún más nuestra capacidad recaudatoria.

La revisión del contexto general, la política fiscal, las cifras y el balance general, nos muestra que en el país sigue pendiente la necesidad de sentar las bases de un verdadero desarrollo sostenido que permita establecer relaciones de equilibrio entre actividades productivas como la minería y las expectativas y demandas de las poblaciones.

PERUMIN: EN MODO OPTIMISTA²⁵

La 33 edición de la Convención Minera (Perumin) ha sido nuevamente un espacio para que empresarios y funcionarios del Estado insistan en la importancia de este sector para la economía nacional y hagan explícitas sus preocupaciones en temas como tributación, regulaciones, normas ambientales, entre otros puntos. Esta vez, el contexto ha sido de optimismo por lo que la prensa ha llamado un “mini-boom”, en referencia al alza del precio de algunos metales como el cobre y el zinc.

Entre los principales temas discutidos en Arequipa destacan el ya mencionado “mini-boom”; el crecimiento proyectado de las inversiones mineras, el debate en torno al real aporte tributario de la minería, y la regulación referida a las cabeceras de cuenca.

Las cabeceras de cuenca, un concepto ¿controversial?

Respecto de este último tema, el sector ha mostrado una vez más su cuestionamiento al concepto mismo de “cabecera de cuenca” y su preocupación por la regulación ambiental que, considera, pondría en riesgo los proyectos mineros. Víctor Gobitz, presidente del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, cuestionó la reciente Ley 30640 y señaló que “el concepto ‘cabecera de cuenca’ no existe en documentos académicos. Yo quisiera que alguien me defina qué es cabecera de cuenca. Es difícil explicarlo. Es casi una frase poética”. Por su parte, el empresario y gobernador regional de Ica, Fernando Cillóniz, se alineó con ese enfoque y señaló que no hay que “afanarse” con las cabeceras de cuenca y que “están saliendo normas muy perniciosas”. Esto, pese a que su región depende del agua que nace en las partes altas de Huancavelica.

²⁵ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de septiembre 2017.

La respuesta del Estado no tardó en llegar. La ministra de Ambiente, Elsa Galarza, declaró que el sector no tiene que preocuparse y que esta ley no va a retrasar los proyectos mineros, agregando que “no es tan cierto que ahora se va a declarar la intangibilidad” de las cabeceras de cuenca. Una vez más, el sector Ambiente demuestra que está dispuesto a disminuir la importancia de la regulación ambiental.

Lo cierto es que sí existe una discusión global en torno a este tema y que cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de proteger y conservar las zonas productoras de agua, más aún en un contexto de cambio climático que hace cada día más difícil de prever la provisión de este recurso vital. Sin ir más lejos, en Colombia ha sido prohibida por la Corte Constitucional la minería en páramos, ecosistemas que son fundamentales para proveer de agua al país, tanto así que se estima abastecen del 70% del agua consumida por la población. De manera similar, en EEUU algunos Estados han empezado a prohibir la práctica de “remoción de la cima de montaña” asociada a la minería de carbón, y entidades financieras como JP Morgan, Barclays, Wells Farg, Deutsche Bank o Credit Suisse han decidido dejar de financiar proyectos que utilicen este tipo de técnica por sus demostrados daños al ambiente y a la provisión de agua.

Estos dos ejemplos muestran cómo, lejos de ser un tema tabú, la protección e incluso la intangibilidad de cabeceras de cuenca y zonas productoras de agua es parte de la agenda internacional. Mal hace el MINAM en tratar de reducir la importancia de este tema: lo que cabe hacer es encarar con firmeza la necesidad de garantizar la provisión sostenible de agua para el país y para las generaciones futuras, más aún cuando según la ANA la pérdida de glaciares y la reducción en la disponibilidad de agua son efectos del cambio climático que ya estamos sintiendo.

Por ello, decenas de comunidades y organizaciones locales reunidas en el reciente Encuentro Nacional por el Agua - Yaku 2017 plantearon entre sus demandas prioritarias “políticas públicas (...) que hagan efectivo el reconocimiento del agua como derecho humano y que protejan las fuentes de agua y cabeceras de cuencas”.

Los impuestos que paga la minería

Durante Perumin, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) dio a conocer cifras del aporte tributario del sector en el último quinquenio. Según Luis Marchese, presidente del gremio empresarial, entre 2012 y 2016 las mineras pagaron al Estado un total de S/ 32 242 millones por concepto de Impuesto a la Renta, regalías,

gravamen especial e impuesto especial a la minería. De esta manera, el sector minero responde al debate abierto en semanas recientes sobre cuál es su real aporte al país.

Como se ha demostrado en la reciente publicación “Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero, a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde” (CooperAcción, Propuesta Ciudadana y Oxfam, 2017) el aporte tributario y no tributario de la minería en este momento parece moderado. Pasado el período excepcional del *boom* de precios, la investigación plantea que el esquema tributario vigente desde los años 90 y los beneficios de los que goza el sector no permiten optimizar la participación del Estado en la renta extractiva.

Así mismo, como hemos señalado en el boletín “Economía y Minería”, la participación de este sector en los tributos internos es de 8.3% en lo que va del año, lo que significa una leve recuperación frente al 5.6% y 5.4% de los dos años anteriores, pero aún está muy lejos de las cifras del boom. De hecho, las Regalías Mineras y el Gravamen Especial a la Minería -destacados por Marchese durante su presentación- equivalen apenas al 1% de los ingresos del gobierno central consolidados. Más aún, el aporte neto del sector se ve en entredicho por el elevado monto de devoluciones por IGV, que el 2016 y el 2017 han estado casi al mismo nivel que sus contribuciones tributarias y no tributarias.

Una de las características notorias del sector es su volatilidad tributaria: a años de aportes extraordinarios suceden años de aporte neto muy modesto - incluso nulo o negativo, como evidencia el caso de las devoluciones por IGV. Frente a ello, es muy difícil para el Estado y para los gobiernos locales y regionales planificar la inversión pública a mediano plazo. Así pues, como hemos planteado ya, es oportuno revisar los diversos mecanismos y beneficios tributarios que tiene el sector minero y evaluar si siguen siendo pertinentes.

El “mini-boom” y las inversiones

Este año, Perumin se desarrolló en un ambiente de optimismo. El repunte de precios del cobre y zinc ha llevado a hablar de un “mini-boom” y el crecimiento de la inversión registrado a julio ha revertido la tendencia a la baja que se había mantenido en los últimos años.

Frente a ello, particularmente los funcionarios del Estado se han apresurado a resaltar que este nuevo escenario significaría la concreción de un conjunto de inversiones

mineras. La nueva ministra de Economía, Claudia Cooper, anunció que el gobierno trabajará para hacer viables proyectos por US\$ 9000 millones entre éste y el próximo año. Entre los proyectos mencionados están Quellaveco, Mina Justa, Pampas del Pongo, así como Michiquillay que sería subastado en los próximos meses.

Sin embargo, el propio sector empresarial toma estos elementos con más cautela. Por ejemplo, la consultora Plusmining declaró en prensa especializada que probablemente las empresas prioricen “hacer caja” con ampliaciones y proyectos más pequeños, que requieran menor inversión, hasta conocer si los precios de los metales se mantienen, antes de volver a invertir en grande. Como hemos señalado antes, las inversiones no se retrasan por la “tramitología ambiental” como han querido difundir los actores políticos y empresariales, sino por decisiones que tienen que ver con los flujos económicos y los ciclos de maduración de los proyectos.

Habrà que observar qué ocurre con los precios de los minerales. El cobre, por ejemplo, que superó la barrera de US\$ 3.00, un nivel de precios que no se alcanzaba desde setiembre del 2014, luego volvió a descender hasta los 2.95 US\$/lb. Es difícil prever lo que ocurrirá en los próximos años, pero parece difícil que en un futuro inmediato se regrese a los picos de precios de los tiempos del súper ciclo entre 2002-2012.

LOS OTROS EXTRACTIVISMOS ILEGALES Y VIOLENTOS²⁶

En las últimas semanas, entre las páginas policiales y las noticias locales de los principales diarios, se han registrado varios hechos de violencia que no deben pasar desapercibidos. En Ucayali, seis agricultores fueron asesinados el pasado viernes 1 de septiembre en el caserío Rayal, en el distrito de Nueva Esperanza, provincia de Coronel Portillo, región Ucayali.

Los cuerpos fueron encontrados flotando en un río con las manos atadas y por la manera como han sido asesinados todo indica que han sido víctimas de las mafias de traficantes de tierras que operan en la zona. La información que se maneja en la zona apunta a señalar que los agricultores habrían sido asesinados por haberse resistido a dejar sus tierras en manos de ciertos grupos que pretenden expandir el monocultivo dentro del Bosque de Producción Permanente (BPP). En la zona se viene promoviendo la siembra intensiva de arroz y cacao, sobre todo en el caserío Bajo Rayal que ocupaban los agricultores asesinados.

De hecho, la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes (Feconau) ha denunciado que varios dirigentes indígenas vienen siendo amenazados por las mafias de traficantes de tierras, a lo que se suman los taladores ilegales que pululan en la zona. Fuentes locales responsabilizan a la Dirección Regional de Agricultura y al Gobierno Regional de Ucayali por la demora en la demarcación territorial solicitada por las comunidades indígenas afectadas por el monocultivo que, como se sabe, ocupa enormes extensiones de tierras y afecta los recursos genéticos presentes en los bosques primarios.

²⁶ Publicado en CooperAccion Opina del 12 de septiembre de 2017.

Este lamentable hecho trae a la memoria el asesinato, el año 2014, del líder asháninka Edwin Chota, miembro de la comunidad nativa Alto Tamaya-Saweto. En esa ocasión, también junto con Chota, fueron asesinados los dirigentes Jorge Ríos Pérez, Leoncio Quinticima Meléndez y Francisco Pinedo. Sin ningún tipo de respaldo y frente a la total indiferencia de las autoridades, Edwin Chota y las comunidades de la zona, se enfrentaron durante años a las mafias de taladores ilegales que operan al noroeste del Complejo de Conservación del Purús, muy cerca de donde se pretende imponer la construcción de una carretera que conecte Puerto Esperanza (Purus) e Iñapari (Madre de Dios). El proyecto de ley que apunta a mejorar la conectividad de Purus, léase construir una carretera que afectaría la zona de reserva comunal, fue presentado el pasado mes de mayo por el congresista fujimorista Carlos Tubino.

En otra zona del país, entre las localidades de Nasca y Marcona, se registró otro hecho de violencia. Dos bandas que se disputan el control de la mina artesanal Uracangana, ubicada en Marcona, se enfrentaron a balazos la semana pasada con el trágico saldo de cuatro personas fallecidas. Entre las víctimas figura un suboficial de la Policía Nacional.

Las investigaciones apuntan a una disputa abierta entre organizaciones criminales que buscan controlar la actividad minera que se desarrolla en el distrito de Vista Alegre. Cabe señalar que, sólo en los últimos meses, se han registrado hasta 15 asesinatos en la zona.

Lo que pasa en Nasca no es ninguna novedad y se reproduce en otras zonas del país donde se ha implantado la actividad minera informal y/o abiertamente ilegal. Por citar sólo unos ejemplos, es el caso de la minería que se desarrolla en la zona conocida como Cerro El Toro, en el distrito de Huamachuco, provincia de Sánchez Carrión en la región La Libertad o, en el distrito de Suyu, provincia de Ayabaca en Piura. En ambos casos, los mineros ilegales controlan esos territorios con el uso de la violencia frente a la total inacción de las autoridades locales, regionales y nacionales.

Por supuesto, otro ejemplo extremo es el de Madre de Dios. Cabe señalar que en la actualidad Tambopata, el epicentro de la minería ilegal en ese departamento, es la provincia con el mayor índice de homicidios a nivel nacional (29.5 por cada 100 mil habitantes), según información del propio Instituto Nacional de Estadística e Informática.

En Tambopata se ubica La Pampa, zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, en el kilómetro 105 de la Carretera Interoceánica y que desde su inauguración está totalmente controlada por diversas mafias: comerciantes de

combustible, mercurio, explosivos, maquinarias y equipamientos diversos; servicios de todo tipo, entre los que, por supuesto y lamentablemente, destaca el tráfico de personas, explotación sexual, prostíbulos disfrazados de bares, cantinas y discotecas, entre otras actividades ilícitas.

La Pampa se ha convertido en tierra de nadie pese a los operativos que cada cierto tiempo realiza la Policía Nacional y que no logran revertir la situación de caos y descontrol. El área afectada por la minería ilegal ha crecido notablemente en Madre de Dios: las cifras del propio Ministerio del Ambiente muestran que de 6,254 hectáreas deforestadas por la minería en el año 2000, se pasó a 32,750 hectáreas en el año 2011 y a más de 50 mil hectáreas en los últimos años, sobre todo en las zonas de Delta, Hueypetuhe, Guacamayo e incluso penetrando en la zona de amortiguamiento de Tambopata. El impacto de esta expansión ha sido devastador.

Junto con el narcotráfico y la tala ilegal, la minería ilegal, es una de las actividades ilícitas que más se ha expandido en las últimas décadas. Son 21 regiones con presencia de este tipo de minería y las estimaciones de producción y del número de mineros informales e ilegales son todavía bastante gruesas: las cifras van en un rango de 100 mil a 500 mil personas, aunque el único dato oficial -que está por debajo de la realidad- es el de los 77,723 mineros que expresaron formalmente la intención de acogerse al proceso de formalización que el gobierno inició el año 2012.

Madre de Dios también es una buena advertencia de lo que podría pasar en zonas como la de Purus, si se concreta el proyecto de construcción de la carretera. La construcción de la Interoceánica Sur fue determinante en la estrategia de expansión y control territorial de los mineros ilegales: les permitió la conectividad que nunca antes habían tenido y por lo tanto el acceso a áreas geográficas claves para, por ejemplo, trasladar su producción a centros de procesamiento y acopio en otras regiones y así iniciar el ansiado camino del blanqueo del oro ilegal para posteriormente alcanzar mercados internacionales. Además, les facilitó el acceso a insumos, maquinarias y equipos, que hasta antes del funcionamiento de la carretera era un cuello de botella que en muchos casos afectaba sus ritmos de producción, comercialización y expansión territorial.

En el panorama de hechos de violencia registrados las últimas semanas también figura el atentado narcoterrorista ocurrido en la localidad de Churcupampa, Huancavelica, que acabó con la vida de tres suboficiales de la Policía Nacional. La versión que maneja el Ministerio del Interior es que el ataque habría sido una respuesta a una incautación de varias toneladas de insumo para la elaboración de cocaína que había realizado la patrulla de policías. El atentado ocurrió en una zona de tránsito de insumos al

VRAEM y de droga ya procesada y el propio ministro Basombrío ha hablado de una columna de terroristas que habría sido contratada por los propios narcotraficantes.

Lo cierto es que estas tres actividades ilícitas controlan cada vez una mayor porción de territorios en varias regiones del país y los impactos en el deterioro de nuestros bosques es significativo: cada año, el Perú pierde en promedio 150 mil hectáreas de bosque natural debido a la deforestación y la principal causa es la agricultura y actividades ilegales como la tala, la minería y el cultivo de hoja de coca. La pérdida acumulada supera los 10 millones de hectáreas de bosques.

No hay que olvidar que algo más del 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el Perú provienen del cambio de uso de suelo y la deforestación: hace unos días, el Apu achuar, Carlos Sandi, de la cuenca del Corrientes, declaraba en una conferencia de prensa en Lima: “Cortan un árbol en Lima y es noticia -y está muy bien que eso ocurra- pero al mismo tiempo, los medios ni mencionan el daño ambiental que pasa todos los días en nuestros territorios”.

Las comunidades y los pueblos indígenas son aliados contra este coctel tóxico de actividades ilegales cada vez más violentas y el Estado debería dejar de tratarlas como un obstáculo. Si no reaccionamos a tiempo, el riesgo es enorme. Nuestra historia y la de países de la región, muestra que los intereses más oscuros se juntan y amplifican el daño que cada uno le hace al país por separado. No debemos llegar a situaciones extremas para reaccionar.

MATUCANA: ENJAMBRE SÍSMICO EN UNA ZONA DE ENJAMBRE DE RELAVES MINEROS²⁷

En la madrugada del jueves 14 de septiembre, 7 fuertes sismos tuvieron como epicentro el distrito de Matucana, provincia de Huarochirí. El más fuerte fue de 4.8 en la escala de Richter, provocando alarma en la población y deslizamientos en varios puntos que provocaron, por ejemplo, el bloqueo de la Carretera Central por varias horas.

El **Instituto Geofísico del Perú** (IGP), ha informado que lo que ocurre en Matucana se trata de un enjambre sísmico debido a la presencia de fallas geológicas que se generan en esta zona. El presidente ejecutivo del IGP, Hernando Tavera, ha declarado que “Un enjambre sísmico, técnicamente, se conoce a la actividad sísmica de magnitud pequeña que ocurre en un área puntual durante un variado periodo de tiempo. Hay enjambres sísmicos que duran un día o semanas, pero que no generan un tipo de daño a la población”.

Lo ocurrido en Matucana nos recuerda que en la zona también se ubican 19 relaves mineros, entre los que destaca el depósito de Tamboraque, con más de 630 mil toneladas de residuos tóxicos, a pocos metros del río Rímac que es la fuente de abastecimiento de agua para la ciudad de Lima.

¿Qué dicen los informes técnicos sobre Tamboraque? Ya en el año 2008, un informe de emergencia elaborado por el Instituto Nacional de Defensa Civil, alertaba sobre los peligros de Tamboraque: “la pendiente es abrupta, variando de 35° en la parte alta a 45° en la parte media y baja; además se encuentra en una zona de alta sismicidad”.

El informe planteaba claramente que la empresa minera debería “cambiar la ubicación de la cancha de relaves y moverlos a una nueva ubicación que presente las caracte-

²⁷ Publicado en CooperAccion Opina del 17 de septiembre de 2017.

rísticas físicas de seguridad y bajo riesgo ambiental, dejando libre la parte baja de influencia directa, ante un posible colapso”.

Pese a que instituciones como Defensa Civil, el Ministerio de Energía y Minas, el Gobierno Regional de Lima, han planteado desde hace varios años la clausura inmediata de esta cancha de relaves y su reubicación a una zona segura, de manera irresponsable se sigue postergando la reubicación definitiva.

Un enjambre de relaves mineros en una zona de enjambre sísmico configura un escenario de alto riesgo. Esperamos que las autoridades y las propias empresas reaccionen y se tome la decisión de reubicar los relaves a zonas de total seguridad para evitar los graves riesgos de colapso.

JUEGOS DE PODER²⁸

Francisco Durand acaba de publicar su nuevo trabajo, “Juegos de Poder: Política Tributaria y Lobby en el Perú, 2001-2017”²⁹, en el que se analiza el conjunto de normas tributarias que se aprobaron en la segunda mitad del gobierno de Ollanta Humala y los primeros meses del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

Como señala el autor, este trabajo forma parte de los estudios sobre captura del Estado que viene realizando y que muestran cómo las élites económicas ejercen una influencia desmedida en las políticas públicas, sea cual sea el gobierno de turno. Durand aplica la teoría de la captura, en este caso a temas tributarios, para evaluar su impacto en un tema clave: la justicia fiscal.

“La teoría de la captura política (referida a la proyección de las principales corporaciones al poder del Estado) es pertinente para estudiar el caso peruano, porque relaciona la creciente desigualdad global (y la falta de justicia fiscal) con el acceso rápido y preferencial y la desmedida influencia de las grandes empresas como actores económicos”, señala Durand. Además, el tema tributario es uno de los temas más estudiados y recurrentes cuando se habla de captura del Estado, precisamente porque está vinculado al núcleo duro de beneficios económicos de las élites económicas.

Del gobierno de Humala se analiza la Ley 30230 y, de manera más específica, la suspensión de la Norma XVI del Código Tributario (la norma antielusión) “que fue el inicio de un conjunto de reformas reactivadoras”; la Ley 30296 (“Ley que promueve la reactivación de la economía”) que redujo, entre otros, el Impuesto a la Renta que pagan las empresas y; la Ley 30341 (“Ley que fomenta la liquidez e integración

28 Publicado en Hildebrandt En Sus Trece del 29 de septiembre de 2017.

29 Publicación auspiciada por Oxfam.

del mercado de valores”) que suspendió el Impuesto a la Renta a las ganancias de capital en las operaciones de bolsa. Las tres leyes fueron elaboradas por el Ejecutivo y aprobadas expeditivamente por el Congreso.

En el caso del gobierno de Kuczynski se analiza el pedido de facultades extraordinarias al Congreso en los primeros meses de su gestión, lo que permitió aprobar un conjunto de medidas relacionadas con la administración tributaria, la revisión de la rebaja del Impuesto a la Renta, obras por impuestos, et c. En general un conjunto de medidas “que en condiciones de captura política tiende a legislar para facilitar o estimular la inversión privada, es decir su eje principal es promocional, no regulador”.

La metodología que aplica Durand permite ver con precisión cómo se dan todos estos procesos de influencia desmedida de las élites económicas: los tiempos y las diferentes etapas de la incidencia; los editoriales orientados de la prensa concentrada; los artículos de los opinólogos de siempre; los comunicados de los gremios empresariales; el trabajo con las comisiones congresales competentes y finalmente el mecanismo priorizado: el decretismo; la manera como se priorizan los mecanismos de delegación de facultades extraordinarias y de normas elaboradas por el Ejecutivo -en realidad casi siempre por el poderoso y omnipresente Ministerio de Economía y Finanzas- que terminan siendo aprobadas por el Congreso como medidas de “urgencia”: el autor señala que “una de las conclusiones de este trabajo es que el “decretismo” facilita la adopción de decisiones que favorecen a actores económicos poderosos porque gozan de la ventaja de tener fácil acceso y altos niveles de influencia sobre el Ejecutivo”.

Es interesante contrastar este recuento de hechos recientes con la manera cómo actúan ciertos personajes e instituciones en el despliegue de la campaña mediática y que, después de lograr la aprobación de las políticas que promocionan, no asumen el fracaso rotundo de las mismas. Adquieren notoriedad y lideran opinión fabricando el diagnóstico (por ejemplo, el conocido discurso de la tramitología/permisología) y planteando la política que debe ser aprobada; pero luego desaparecen cuando a todas luces se tomó el camino inadecuado, con consecuencias para el país (por ejemplo, menores ingresos por tributación) que por supuesto, no asumen.

Personajes como Roberto Abusada, director del Instituto Peruano de Economía o Juan Mendoza, son algunos ejemplos de estos voceros habituales que tienen las puertas abiertas para pasearse con total comodidad por toda la prensa concentrada: Abusada fue uno de los principales voceros de la aplastante campaña previa de la tramitología que logró todo el paquete de medidas comentadas a partir del año 2014 que no sólo fueron tributarias.

¿Qué decía? En un artículo publicado en el diario El Comercio (22/04/2014) Abusada afirmaba que: “Una amplia maraña burocrática que opera con un grado de discrecionalidad nunca antes visto, crea niveles de incertidumbre que inhiben el emprendimiento o lo empujan a la informalidad de baja productividad”. En el mismo diario (26/06/2016) exigía hacer “tabla rasa” del “burocratismo excesivo” para crear en el Estado un funcionamiento acorde con los intereses de los inversionistas. En suma, citando a Alberto Vergara (El Comercio 24/09/2017), la expresión en todo su esplendor de esa suerte de “pensamiento Playa Blanca, donde reducir trámites califica como revolución social”.

No fue necesario para Abusada y compañía mostrar qué tipo de shock de trámites se había dado en el Perú en los años previos que habían provocado la paralización de la economía; no había mayores evidencias, porque lo cierto es que los trámites que denunciaban eran los mismos que existían en los años de bonanza y de crecimiento de la economía peruana. Tampoco importaba mencionar el contexto internacional desfavorable, la caída de los precios de los minerales y que, por ejemplo, las inversiones mineras estaban retrocediendo en todo el mundo, incluso a tasas más elevadas que en el Perú.

Lo que en realidad importaba era afirmar que la desaceleración se debía básicamente a causas internas. ¿Cuáles? Exceso de trámites, exceso de permisos: la famosa tramitología. Pero la narrativa, la presión y la influencia extrema de las élites económicas y políticas dieron resultados que se expresaron en leyes que por supuesto estos personajes saludaron: el mismo Abusada escribía en Perú 21 (23/11/2014) que con la aprobación de la Ley 30296 que modificó las tasas del Impuesto a la Renta, se había dado “Un gran paso para adelante” y que “las medidas elaboradas por el ministro Segura tienen el potencial de finalmente dar un vuelco positivo a las expectativas empresariales y las de los consumidores...”. Finalmente, como es ya conocido, las medidas aprobadas fracasaron, el sistema de impuestos se hizo más regresivo, la recaudación se desplomó y el nuevo gobierno tuvo que dar marcha atrás. ¿Y Abusada? Bien gracias.

El trabajo de Durand subraya que, sin discusión, hoy en día el principal legislador en materia económica es el Ministerio de Economía y Finanzas y además, muestra cómo se logra aprobar las leyes de manera expeditiva: “En el caso de las leyes 30230 y 30296, el tiempo transcurrido desde que comienza la campaña mediática hasta que se aprueban es de cuatro y cinco meses respectivamente. En el caso de la Ley 30341 es de tan solo treinta días”.

Pero como hemos mencionado, el recuento hacia atrás de todos estos ejemplos de influencia desmedida de los grupos de poder, también nos lleva a pensar en cuáles

son las nuevas iniciativas para conseguir privilegios en los que están embarcados estos personajes, sus gremios empresariales, estudios de abogados y la prensa concentrada. Ojo, si algún mérito hay que reconocerles es que no descansan y que no les faltan proyectos e iniciativas.

¿Algunos ejemplos de lo que está en curso? Sólo falta repasar los principales mensajes y conclusiones que salen del reciente Perumin, clausurado el pasado 22 de septiembre en Arequipa: el tema del agua y la legislación de protección a las cabeceras de cuenca, es uno de los blancos elegidos y seguramente se avecinan campañas demoledoras. Además, el discurso de la tramitología sigue vigente y la ministra de Energía y Minas, Cayetana Aljovín -otro buen ejemplo de cómo sigue funcionando la puerta giratoria en el país-, ha anunciado que se van a revisar 265 normas que regulan el sector minero. La menguada institucionalidad ambiental sigue estando en el blanco y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental continúa recibiendo los embates de varios sectores y de lo que se trata, es que muera por inanición.

No cabe duda que los procesos de captura del Estado continúan. Las élites económicas siguen tratando de moldear el Estado de acuerdo a sus intereses y éste es un punto fundamental en sus agendas. Está claro que **van por más**.

“EL AGUA NO NACE EN EL CAÑO”³⁰

El tema de las cabeceras de cuenca fue uno de los blancos en el último Perumín. Varios cuestionan la reciente Ley 30640, aprobada en el mes de julio y que modificó el artículo 75 de la Ley de Recursos Hídricos. Se ha llegado a decir que “el concepto ‘cabecera de cuenca’ no existe en documentos académicos y que es casi una frase poética”. El propio gobernador regional de Ica, cuya región depende del agua que proviene de las partes altas de Huancavelica, señaló que no hay que “afanarse” con las cabeceras de cuenca y que “están saliendo normas muy perniciosas”.

Las cabeceras de cuenca no sólo existen, sino que son parte de numerosos estudios científicos. Al respecto, basta realizar una búsqueda sencilla en la revista internacional especializada en agua *Water Resources Research* de la American Geophysical Union³¹, para comprobar que existen 1309 investigaciones científicas que mencionan y tratan el tema. Lo que no existe -como bien lo señala Axel Dourojeanni- es una definición oficial de ellas. Para este experto, “la cabecera de cuenca hace referencia en particular a las partes más altas de las cuencas que reciben agua por neblina, lluvia, nieve, granizo **y que además tienen el potencial de retener y acumular agua en forma de glaciares, nieve, humedales (bofedales) y agua subterránea**”³².

¿Qué dice la Ley 30640? En realidad la ley presenta dos novedades: primero intenta precisar lo que se entiende por cabecera de cuenca vulnerable y luego establece el

30 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de octubre 2017.

31 *Water Resources Research*, disponible en [http://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/hub/journal/10.1002/\(ISSN\)1944-7973/](http://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/hub/journal/10.1002/(ISSN)1944-7973/).

32 Dourojeanni, A. (06/10/2017). ¿Qué son “cuencas de cabecera” o “cabeceras de cuenca”? SPDA Actualidad Ambiental. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/?p=46650>.

mandato de definir una metodología para la identificación, delimitación y zonificación de las cabeceras de cuenca.

La norma precisa que las cabeceras de cuenca reconocidas como vulnerables por el Estado son aquellas “donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica”. ¿Qué se decía antes? La Ley de Recursos Hídricos señalaba como cabeceras vulnerables aquellas “donde se originan las aguas”. ¿Hay algún cambio significativo? Por supuesto que no.

El segundo cambio es en realidad una suerte de mandato para que la Autoridad Nacional del Agua, en un plazo de 365 días, elabore “un Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Caberas de Cuenca”. Ojo, se apunta a la elaboración y no necesariamente a la aprobación de la metodología.

Además, para que nadie tenga porqué preocuparse, la norma aprobada señala que el marco metodológico será definido con la participación de los sectores económicos, dejando incluso de usar un término más amplio, que hubiese sido más apropiado como el de usuarios del agua.

¿Por qué se preocupan por una norma como la 30640? Al parecer el objetivo es otro: negar la existencia de las cabeceras de cuenca, porque para algunos es “un concepto mágico religioso”. Absurdo. En el mundo cada vez hay mayor conciencia sobre la necesidad de proteger y conservar las zonas productoras de agua: en Colombia ha sido prohibida por la Corte Constitucional, la minería en páramos y algunos estados de los Estados Unidos han empezado a prohibir la práctica de “remoción de la cima de montaña” asociada a la minería de carbón. Además, importantes entidades financieras globales han decidido dejar de financiar proyectos que utilicen este tipo de técnica por sus demostrados daños al ambiente y a la provisión de agua.

Dentro de los nueve límites planetarios identificados por el Stockholm Resilience Institute, la protección del ciclo de agua dulce y de las zonas productoras de agua, aparecen como requisitos fundamentales para mantenernos dentro del límite climático. Como dice Juan Torres, experto ecólogo de la Universidad Agraria: “No se olviden que el agua nunca sube, siempre baja. Por lo tanto el tema del agua no se debe decidir abajo, sino arriba”.

El debate va mucho más allá de las cabeceras de cuenca. Lo que en realidad cuestiona la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo es la necesidad de la protección de zonas

de importancia hídrica, por ello su discurso no apunta a utilizar términos más precisos, sino a tan solo eliminarla. El debate planteado por tanto, es si se debe o no proteger las zonas con ecosistemas esenciales para el aseguramiento de la provisión de agua para la población, sus actividades productivas y de nuestra diversidad biológica. ¿Avanzamos o seguimos retrocediendo a la época de la carreta?

MINERÍA: ¿EN QUÉ MOMENTO ESTAMOS?³³

La recuperación de las cotizaciones de algunos minerales ha provocado entusiasmo en sectores empresariales y en el propio gobierno. Algunos comienzan a hablar de un “mini boom”, de un nuevo momento de resurgimiento y hasta de una “primavera minera”. Lo cierto es que más de uno muestra optimismo. Pero ¿en qué momento estamos realmente y qué es lo que se puede esperar de la minería en el actual contexto? Vamos por partes.

Marcando diferencias con el período anterior

En primer lugar, es cierto que se ha producido una recuperación de las cotizaciones de algunos metales importantes: por ejemplo, en lo que va del año, la cotización del cobre ha aumentado en un 29%; la del zinc en 30% y la del oro en 12%. Este impulso ha permitido una recuperación del valor de nuestras exportaciones: no debemos olvidar que el sub-sector minero continúa siendo el principal componente de las exportaciones peruanas; representa el 75% de las exportaciones tradicionales y el 53% de las exportaciones totales.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en el período del súper ciclo de los commodities, el aumento de las cotizaciones ha sido más focalizado; no es en todas las materias primas que se percibe recuperación en las cotizaciones y todo indica que los incrementos no llegarán a los niveles alcanzados en la década pasada³⁴. Por ejemplo, de acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual 2017-2018, el precio del

33 Publicado en Hildebrandt En Sus Trece el 14 de octubre de 2017.

34 Por ejemplo, en el caso del cobre, la cotización llegó a US\$4.00 la libra y en el oro, a US\$2 mil la onza.

cobre se estabilizaría en el mediano plazo en US\$/lb. 2.65, mientras que el Reporte de Inflación del BCRP estima una cotización de US\$/lb. 2.74 en el 2017. Según las mismas fuentes, en el caso del zinc, el precio se estabilizaría entre US\$/lb. 1.22 y US\$/lb. 1.26.

El otro dato clave es el de las inversiones: según la última nota estadística del Ministerio de Energía y Minas, en lo que va del año, la inversión minera registra un modesto incremento del 3.76%, respecto al mismo período del año 2016, lo que en valor representa un acumulado de US\$ 2,833 millones. El incremento de las inversiones se ha dado en los siguientes componentes: exploración (31.09%), preparación (23.1%), equipamiento minero (31.65%), infraestructura (30.43%), equipamiento de planta de beneficio (12.03%) e inversiones en explotación (6.65%). El único rubro que muestra una caída es el de Otros (-45.9%).

En el quinquenio pasado, las inversiones mineras batieron todos los récords: más de US\$ 40 mil millones, mientras que en el período precedente (gobierno de García) se había invertido apenas US\$ 14 mil millones. Es cierto que a partir del año 2014 la tendencia de crecimiento de las inversiones se revirtió, principalmente como consecuencia de un escenario internacional desfavorable: caída de las cotizaciones, mercados financieros restringidos, etc.

De la actual cartera de proyectos de inversión en minería que suma algo más de US\$ 50 mil millones, el gobierno espera concretar en el quinquenio, entre 14 mil y 17 millones. No hay que olvidar que la cartera de proyectos se divide en: ampliaciones, proyectos que tienen Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado, los que cuentan con EIA en evaluación, y finalmente los proyectos en exploración. De este total, los proyectos que tienen más posibilidades de concretarse en los próximos años son las ampliaciones de las operaciones que ya están en marcha (que suman US\$ 9,855 millones) y algunos proyectos que ya cuentan con EIA aprobado. No hay que perder de vista que las inversiones mineras son de lenta maduración.

Además, a diferencia de décadas pasadas, la actual cartera de inversiones mineras no tiene lo que se conoce como proyectos de talla mundial: por ejemplo, en los 90, la entrada en producción de Yanacocha provocó un efecto que marcó toda la década, lo mismo ocurrió con Antamina en la primera década del siglo XXI, y más recientemente, con Las Bambas (una inversión de más de US\$10 mil millones).

En la actualidad, los proyectos más relevantes de la cartera son Michiquillay (Cajamarca) y Quellaveco (Moquegua). El primero es un proyecto de US\$ 1,000 millones,

que se encuentra en etapa de exploración y el segundo de US\$ 3,000 millones que ya cuenta con EIA aprobado y con un acuerdo de aporte económico con la población, firmado el año 2012.

Ambos proyectos estuvieron bajo el control de la empresa anglo sudafricana Anglo American: Michiquillay fue devuelto por Anglo American a finales del año 2014, no tanto “por los bajos precios del cobre, los altos costos del mercado y la sombra del conflicto (es la zona de Conga)” (La República, 5/10/2017, Mirko Laurer), sino, sobre todo, por los graves problemas financieros de la propia empresa. Al momento de devolver Michiquillay, la empresa emitió un comunicado en el que reconocía que: “En el actual entorno económico, en el que Anglo American está trayendo mayor atención a su cartera y dando prioridad a su capital para impulsar una mayor rentabilidad, la empresa considera que las perspectivas para el desarrollo del proyecto Michiquillay se mejorarían bajo otra titularidad”.

Los mismos motivos provocaron la postergación indefinida del proyecto Quellaveco, pese a que ya contaba con licencia ambiental y social para que sea desarrollado. Lo cierto es que desde finales del año 2012, Anglo American entró en una situación financiera delicada por un excesivo endeudamiento, malas adquisiciones, lo que provocó una caída de 40% en el precio de la acción. Desde entonces, la compañía priorizó la implementación de un proceso de restructuración con el objetivo de volver a una calificación crediticia de grado de inversión.

Por lo tanto, la maduración de ambos proyectos tomará su tiempo. Michiquillay deberá encontrar una nueva empresa interesada y tendrá que completar la fase de exploración y la elaboración del respectivo EIA. En cambio, la viabilidad de Quellaveco en el corto plazo depende de la decisión de la propia Anglo American: Hennie Faul, presidente ejecutivo de los negocios de cobre de Anglo American, ha señalado que la empresa sigue interesada en el desarrollo del proyecto Quellaveco y está avanzando en el estudio de factibilidad para entregar una actualización al directorio este año, mientras analiza la posibilidad de incorporar un nuevo socio estratégico. Hasta el momento, sólo tiene como principal socio a la empresa Mitsubichi Corp.

Por eso hay que sincerar expectativas. La proyección de crecimiento de la minería del propio Marco Macroeconómico Multianual del MEF son modestas y con tendencia a la baja: la minería metálica crecería 5.5% este año, 4.1% el 2018, 1.4% el 2019, 2.1% el 2020 y 2.9% el 2021. El promedio del período 2018-2021 sería de 2.6%, muy lejos del crecimiento de dos dígitos de los últimos tres años.

La desregulación social y ambiental y la carrera hacia el fondo

Pero los que aparentemente no quieren esperar son los que siguen impulsando en el país el proceso de retroceso de las regulaciones sociales y sobre todo las ambientales. En el último Perumin ya se han escuchado las voces que cuestionan la existencia de las cabeceras de cuencas y cualquier norma que las proteja. Y siguiendo con el desmantelamiento de las políticas ambientales, el gobierno acaba de publicar a inicios de octubre, la Resolución Ministerial N°276 – 2017-MINAM mediante la cual se excluye a un grupo de proyectos de exploración minera del requisito de evaluación y certificación ambiental de los impactos de sus operaciones, previsto en el marco de nuestro Sistema Nacional de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIA).

Esta última norma continúa la peligrosa tendencia que se inició el año 2013, con decretos supremos y leyes como la 30230 (2014), que han golpeado seriamente nuestra regulación e institucionalidad ambiental. En este marco general y pese al discurso optimista que proyectan algunos, según el cual las empresas y las comunidades ya habrían aprendido reglas de coexistencia fructífera, no está de más advertir que la latencia de los conflictos sigue estando presente en varias partes del país; sobre todo si la principal estrategia del gobierno para enfrentar los conflictos sigue siendo la declaratoria de estados de emergencia: por ejemplo, el pasado 14 de octubre, la Presidencia del Consejo de Ministros prorrogó nuevamente el Estado de Emergencia en los distritos de Chalhuanhuacho y Mara, provincia de Cotabambas (Apurímac) y el Capacmarca en la provincia de Chumbivilcas (Cusco).

Cabe preguntar ¿qué tanto hemos aprendido en el país en estos casi 25 años de expansión minera que ha estado acompañada de una expansión de conflictividad social? Las señales no son buenas.

GLENCORE Y SU PRESENCIA EN EL PERÚ³⁵

Se confirma que el poderoso grupo suizo Glencore tiene la proyección de consolidar su presencia en el Perú y estaría por lograr la mayoría de acciones de la empresa Volcan. S.A., la principal productora de zinc del país.

Todo indica que Glencore pasaría a controlar el 66% de Volcan, luego de lanzar una Oferta Pública de Adquisición (OPA) por el 48.18% de las acciones A (las que tienen derecho a voto) que controla una parte de los herederos del ex hombre fuerte de la empresa, Roberto Letts Colmenares.

De concretarse toda la operación, Glencore ampliaría su presencia en el Perú y se consolidaría como uno de los principales grupos mineros. Hasta el momento, Glencore controla las operaciones de Antapaccay, Perubar, Los Quenuales (unidades de Iscaycruz, Yauliyacu, Trevali) y Antamina (37.75%).

No hay que olvidar que Glencore tuvo que desprenderse del mega proyecto de Las Bambas -luego de absorber a la empresa Xstrata el año 2013-, por exigencia del Ministerio de Comercio de China, que quería evitar que la empresa suiza ejerza el control de la extracción y comercialización mundial de metales como el cobre y zinc. Finalmente, el proyecto de Las Bambas fue adquirido por la empresa china Minmetals.

Habrà que ver los efectos que puede provocar el control mayoritario de Volcan por parte de Glencore. Como se sabe, las principales operaciones de Volcan se concentran actualmente en la sierra central del país, entre los departamentos de Junín, Pasco y Lima y tiene varios planes de expansión no sólo en esa zona del país.

35 Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de noviembre 2017.

Dicho sea de paso, según un informe elaborado por el grupo de periodismo de investigación Convoca, Volcan es la empresa que más ha incumplido las normas ambientales en el Perú (60 sanciones). En el mismo terreno, el desempeño de Glencore también deja mucho que desear: según el mismo informe de Convoca, sus empresas Los Quenuales, Perubar y Antamina, acumulan 48 sanciones.

Hablando de sanciones, la empresa Perubar, a mediados de año, interpuso una demanda de amparo en el Callao para que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), le devuelva todo el dinero a la empresa por el Aporte por Regulación. ¿Qué es el Aporte por Regulación (APR) y cómo se origina? La Ley 27332 (del año 2000) estableció el APR como una contribución de los sectores para los organismos reguladores de los servicios públicos. En la medida que el OEFA asumió la fiscalización ambiental del sector minero, las empresas deben pagar el denominado aporte. Todos los administrados del OEFA están obligados a asumir los gastos que genera la fiscalización de su respectiva actividad.

De prosperar esta demanda, el OEFA tendría que devolverle a Perubar nada menos que la suma de 120 millones de soles. Este tipo de demandas, buscan asfixiar económicamente al organismo que precisamente se encarga de evaluar y fiscalizar el desempeño ambiental de las empresas. Como se puede apreciar, los antecedentes de Volcan y de empresas del grupo Glencore, no son los mejores.

LOS INDICADORES DEL RETROCESO³⁶

Oxfam acaba de publicar el informe “¿Hacia dónde vamos?”, elaborado por el economista Armando Mendoza, donde se hace un interesante balance de la marcha económica del gobierno del presidente Kuczynski y la evolución de varios indicadores sociales.

Son varios los temas propuestos que se expresaron en metas concretas hace casi un año y medio: reducir la pobreza y erradicar pobreza extrema, ampliar la cobertura de los programas sociales, incrementar el empleo formal, reducir a la mitad la anemia y la desnutrición infantil. Estos son algunos de los temas que son evaluados en el informe de Oxfam, así como las posibilidades reales de alcanzar el gran objetivo de pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Vamos por partes.

Entre el estancamiento y la reducción

Lo cierto es que varias de las metas iniciales han comenzado a ajustarse. Un ejemplo es el de la reducción de la pobreza: como se menciona en el informe, al inicio de su mandato, Kuczynski anunció que la meta era reducir la pobreza a la mitad, que en el 2021 solo habrían 3 millones de pobres en el Perú y cero pobres extremos; sin embargo ahora la meta ha sido recortada: la pobreza descenderá al 15% de la población, lo que equivale que al 2021 (si se cumple la nueva meta) aun tendremos 5 millones de pobres en el Perú, de ellos medio millón de personas (1.5% de la población) en pobreza extrema.

36 Publicado en Hildebrandt En Sus Trece del 17 de noviembre de 2017.

Por otro lado, la inversión en las personas no sólo no despegó, sino que en algunos casos ha descendido: la participación de la educación, la protección social y la salud en el presupuesto está a la baja y en algunos casos se registran pequeñísimos incrementos que no permiten recuperar los niveles de presupuestos anteriores. Mientras que la meta al 2021 era una participación del 4% del PBI del sector salud y 6% del sector educación, en la actualidad las cifras muestran una participación del 2.1% y 3,7% respectivamente.

Otro dato preocupante es la contracción de los presupuestos de los programas sociales: el programa Juntos presenta una reducción real de -8.3%; Beca 18 -12,9%, Programa Articulado Nutricional -3.6%, Qali Warma -1,9%, Enfermedades metaxénicas y zoonosis -1.6% y Cunamás 0.0%.

Este escenario se complejiza aún más con las cifras que muestran el estancamiento de la economía, sobre todo del PBI no primario y la casi nula creación de puestos de empleo: Armando Mendoza subraya que es probable que este año se incremente la cifra de la pobreza: “se estima que uno de cada tres peruanos y peruanas (más de 10 millones de personas) es vulnerable y antes situaciones adversas, como pérdida de empleo o enfermedades familiares, estarían en riesgo de regresar a la pobreza”.

La preocupante caída de la presión tributaria

En julio del año pasado se anunció que la meta del gobierno era alcanzar una recaudación del 17% del PBI al 2021. El nuevo gobierno pretendía cambiar la tendencia que recibió de una recaudación a la baja (durante 2015, la presión tributaria disminuyó a 14.8% y el 2016 apenas superó el 14% del PBI), entre otras cosas, como consecuencia de las medidas tomadas por el exministro de Economía, Alonso Segura, al final del gobierno de Humala: la medida de mayor trascendencia, por sus efectos negativos en los ingresos fiscales, fue la reducción de las tasas del impuesto a la renta, sobre todo a las personas jurídicas.

Sin embargo, en lo que va del gobierno de Peruanos Por el Cambio, la recaudación, lejos de recuperarse, ha seguido en caída libre, lo que -como se menciona en el documento- pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del país. Como señalaba Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, lo cierto es que “cuando la recaudación de un país está por debajo del 15% del PIB, simplemente no hay Estado”.

En el caso del Perú, las proyecciones para este año apuntan a una recaudación alrededor del 12.5% del PBI, lo que significa que estaríamos en los niveles más bajos de presión

tributaria de los últimos 15 años. De ser así, el Perú pasaría a formar parte del grupo de los cinco países con la más baja presión tributaria a nivel mundial³⁷. En este campo, más que acercarnos a los países de la OCDE, estamos en los niveles de países africanos.

El otro tema extremadamente grave es la tendencia de una tributación cada vez más regresiva, lo que en sencillo significa que el grueso de los impuestos son pagados por los ciudadanos a través de sus consumos (impuestos regresivos); mientras que en los países de mayor desarrollo, los ingresos fiscales provienen sobre todo de la recaudación de impuestos directos, considerados como impuestos progresivos en la medida que gravan a los contribuyentes de mayores ingresos.

Según el informe de Oxfam, la participación de los impuestos indirectos (IGV, ISC, aranceles) alcanza actualmente el 69.7% de los ingresos tributarios totales, lo que configura un escenario de total injusticia tributaria. Lo cierto es que en el Perú, históricamente, los impuestos indirectos han superado a los directos, salvo en la época del boom minero. Terminado el súper ciclo de precios de las materias primas, hemos regresado a la normalidad.

Sobre el tema de tributación regresiva, la OCDE es bastante clara. En el Estudio Multidimensional sobre la economía peruana, este organismo señala que el país tiene “debilidades estructurales en el sistema impositivo que erosionan la progresividad” y que “Los principales retos se evidencian en el desequilibrio entre los impuestos directos e indirectos, la falta de progresividad del sistema tributario, el tamaño desproporcionado entre los gastos tributarios en relación al total de ingresos tributarios y la escasa relevancia de los impuestos relacionados con la protección del medioambiente”. Todo este diagnóstico, debería apuntar a llevar adelante una verdadera reforma tributaria.

Otro tema que promueve la OCDE es el combate a las prácticas de elusión tributaria. Es aceptado que la introducción de una norma antielusión constituye una exigencia para cumplir con las mejores prácticas internacionales en materia impositiva y de esa manera apostar por una tributación progresiva. Países como Chile y Colombia, el primero, país miembro y el segundo en proceso de incorporación, ya cuentan con normas antielusión. Cabe recordar que en el caso peruano, la cláusula antielusión (norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario) fue suspendida, sin haber sido nunca aplicada, el 12 de julio de 2014, con la aprobación de la Ley 30230.

37 Congo 10.8%, Indonesia 11.8%, Guatemala 12.4%, Uganda 12.5%.

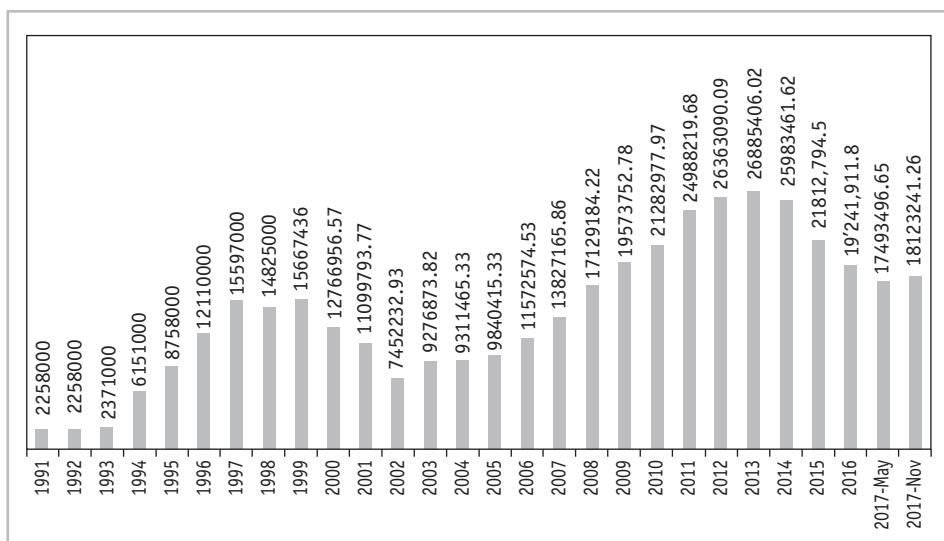
Los problemas que identifica el estudio de Oxfam coinciden plenamente con varios de los principales obstáculos señalados por la OCDE en el caso peruano: baja calidad de la educación combinada con las grandes desigualdades en el acceso a la misma; niveles de competencia deficientes que no se ajustan a las necesidades del mercado; un mercado de trabajo segmentado, caracterizado además por condiciones laborales desiguales; una escasa diversificación de la economía hacia sectores que podrían crear más y mejores empleos al mismo tiempo que estimularían la productividad laboral y la competitividad; baja conectividad de la economía; reducidos niveles de gasto en investigación y desarrollo que retrasan la innovación; una capacidad limitada del Estado tanto a nivel regional como nacional, que tiene su reflejo en la baja confianza y legitimidad; y por supuesto, la existencia de debilidades estructurales del sistema impositivo que erosionan la progresividad y hacen que se pierdan oportunidades para paliar las carencias existentes en las áreas de educación, innovación e infraestructuras.

Estos diagnósticos deberían ser tomados en cuenta, sobre todo para implementar los ajustes y cambios de rumbo que necesita nuestra economía. Varios organismos internacionales hablan del riesgo o la trampa del ingreso medio en la que están envueltos economías como la peruana: “superar la trampa del ingreso medio exigirá una productividad más alta, así como una mayor diversificación (OCDE, 2015)”. “Incluso si el Perú pudiera mantener sus buenos resultados macroeconómicos de los años recientes (4.6% de tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita), no conseguiría el estatus de país de ingresos altos hasta el 2029 (OCDE/CAF/CEPAL, 2016)”. Las proyecciones del propio FMI señalan que en el 2021 la economía peruana alcanzaría un PBI per cápita de US\$8,302, todavía muy lejos de los US\$12,235 o más de ingresos per cápita de los países de ingreso alto.

La única manera de hacer una transición más rápida y salir de la trampa del ingreso medio, es implementar reformas de envergadura que permitan superar los obstáculos plenamente identificados. ¿Es esa la orientación de la actual política económica del gobierno? Al parecer la apuesta sigue siendo la misma de siempre: piloto automático y prender velitas para que los precios de los minerales sigan subiendo.

EL ESTADO ACTUAL DE LAS CONCESIONES MINERAS EN EL PAÍS³⁸

EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE CONTINENTAL DEL TERRITORIO NACIONAL OCUPADA POR CONCESIONES MINERAS*, 1991 - NOVIEMBRE 2017 (HECTÁREAS)



Para comprender el estado actual de las concesiones mineras y su evolución a lo largo del año 2017, primero debemos observar los factores que han afectado su dinámica y cómo estos se ven reflejados y territorializados en los denuncios mineros.

No está demás subrayar que la evolución de las concesiones es uno de los datos clave para entender cómo se presentan las tendencias en el sector minero. Como ya hemos

³⁸ Editorial publicado en el Boletín Actualidad Minera del Perú de diciembre 2017.

señalado anteriormente, se puede reconstruir la evolución de la minería de los últimos 25 años tomando como referencia la propia evolución de las concesiones. Como se observa en el gráfico, se puede identificar hasta cuatro momentos bien marcados, y posiblemente estemos entrando a un nuevo momento:

- uno primero que es de crecimiento sostenido, que va desde el año 1993 y llega a un primer pico el año 1997;
- uno segundo de caída, entre 1999 y el año 2002;
- un tercer momento de crecimiento sostenido (que dura casi una década), que va desde el 2003 hasta el 2013 y que coincide con el súper ciclo de precios internacionales y;
- otro, de cuatro años de caída sostenida, que aparentemente puede estar concluyendo.

Como se puede apreciar en el gráfico, en el último semestre del presente año la tendencia a la baja de las concesiones parece haberse detenido y hasta comienza a revertirse: en mayo 2017 eran 17'493,496.65 de hectáreas y a noviembre ya son 18'123,241.26 de hectáreas.

¿Cuáles serían los factores que están influyendo en la actual evolución de las concesiones? En primer lugar, la recuperación de los flujos de inversión, sobre todo en el rubro de exploraciones: en el actual escenario de recuperación de los precios de algunos minerales, las empresas y los mercados de financiamiento comienzan a activarse.

Pero otro factor clave a considerar ha sido la política de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, que se ha expresado a través de un conjunto de normas dadas. Vamos por partes:

- El 29 de diciembre de 2016, el Presidente Kuczynski publicó el Decreto Legislativo N° 1293, mediante el cual “declara de Interés Nacional la Formalización de las Actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”, con la finalidad de reestructurar el proceso de formalización llevado a cabo durante el gobierno de Ollanta Humala³⁹.

39 Entre otras muchas normas dadas para implementar el mencionado proceso, Ollanta Humana publicó el Decreto Legislativo N° 1105 (19/04/2012), Decreto Legislativo que Establece Disposiciones para el Proceso de Formalización de las Actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

- Posteriormente Kuczynski, el 5 de enero 2017, publicó el Decreto Legislativo N° 1336, en el que se establecen las Disposiciones para la Formalización Minera Integral, detallando entre otras cosas que los mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera tienen el derecho de preferencia⁴⁰.
- Para precisar el derecho al que se hace referencia, el 04 de febrero de 2017 se publicó el Decreto Supremo N° 005-2017-EM, que establece las disposiciones complementarias para el ejercicio de preferencia dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1336 y cuya segunda disposición complementaria señala que: para facilitar el proceso del ejercicio del derecho de preferencia al cual se refiere el numeral 1⁴¹ del párrafo 13.3 del artículo 13 de dicho Decreto Legislativo, se suspende en el territorio nacional la admisión de petitorios mineros ajenos a dicho proceso, a partir del 6 de febrero de 2017 hasta por noventa días calendarios siguientes.
- Luego, la fecha límite para ejercer el derecho de preferencia sería prorrogada por el Decreto Supremo N° 15-2017-EM (05/05/2017) hasta el 30 de octubre de 2017.

En suma, la aplicación de estas normas ha significado la suspensión de la admisión de nuevos petitorios mineros por la vía regular, por cerca de nueve meses. Lo cierto es que desde el 31 de octubre de 2017 se ha levantado la suspensión de petitorios mineros⁴². A la fecha de cierre del presente boletín, observamos que el porcentaje de la superficie del territorio nacional concesionado a la minería es del 14.07%.

En los próximos meses podremos apreciar si esta tendencia se mantiene. Todo indica que sigue siendo clave observar la evolución de las concesiones mineras, tanto a nivel nacional como en cada una de las regiones del país, como uno de los termómetros importantes que muestran la marcha global de la minería en el país.

40 Párrafo 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1336.

41 13.3 El derecho de preferencia es ejercido por única vez y por un plazo de noventa (90) días calendario, en los siguientes supuestos:

1. Por aquellos mineros informales inscritos en el Registro de Saneamiento, a partir de los treinta (30) días calendario siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo.

42 Para efectos de nuestro análisis y procesamiento de información corresponde hasta el 13 de noviembre del presente año (fecha de descarga del geopotat geocatmin).