

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/07/18

Hacia un nuevo “modelo” que afronte la
problemática minera sobre bases más
equitativas y técnicas

Oswaldo Medina



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/07/18

© 2007 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

DD/07/18

Documento de Discusión

Hacia un nuevo “modelo” que afronte la problemática minera sobre bases más equitativas y técnicas*

Elaborado por Oswaldo Medina

Diciembre 2007

Resumen

Debido a la importancia económica y social del sector minero, durante los últimos años, en la vida del país, surge la necesidad de una investigación que permita mejorar la funcionalidad tanto del canon como de los estudios de la licencia social de las empresas y su buena aplicación para conseguir un clima de armonía entre los actores involucrados. Esto, evidentemente, redundará en la solución de los problemas más críticos para las comunidades y los beneficios propios para las empresas y, consecuentemente, para el país.

El aprovechamiento de los recursos mineros se ha constituido en una actividad importantísima por su aporte al PBI. A pesar de lo dicho, se han ido incrementando los desbordes sociales entre las comunidades, las empresas y el Estado, dando motivo a la generación de conflictos entre los principales actores del sector. Ello ha provocado un clima de tensión, motivando reacciones violentas, como la paralización de las actividades productivas e, incluso, la postergación de proyectos de inversión, por lo que se ha involucrado en esta crisis no solo a las comunidades del entorno y a las empresas, sino también a los gobiernos regionales y al Estado. Es obvio, entonces, que el problema es complejo y que el Estado no ha trazado políticas que permitan mejorar esta situación y, de este modo, superar el clima de confrontación social.

Key words: Minería, solución de conflictos.

E-mail de los autores: Medina_RO@up.edu.pe

*Las opiniones expresadas en los Documentos de Discusión son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquellas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Los Documentos de Discusión difunden los resultados preliminares de las investigaciones de los autores con el propósito de recoger comentarios y generar debate en la comunidad académica.



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Introducción

El estudio anterior *El boom minero y las comunidades campesinas*, publicado por medio del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico¹, describe la hipótesis fundamental, la cual considera que la matriz social y cultural no permite una cooperación entre los principales actores para lograr la viabilidad y el desarrollo de la minería en el Perú.

Entre los temas investigados en el estudio que nos ocupa, podemos mencionar:

- El mundo social y cultural (los actores);
- La problemática del canon minero;
- Los conflictos entre la comunidad y la empresa; y
- Los conflictos sociales en la minería (estudio de casos).

Objetivo general

A la luz de la evaluación de los conflictos y otros hechos ocurridos entre las compañías mineras y las comunidades y pueblos de la región, sugerimos plantear propuestas de políticas y correctivos destinados a la prevención de estos conflictos, con vista a que las empresas puedan establecer mecanismos de mutuo entendimiento, conducentes a la mejora de las relaciones entre ellas y las comunidades situadas en su área de influencia.

Objetivos específicos

1. Estudiar los aspectos históricos, sociales, culturales, ambientales, del manejo del agua, de la problemática de la tenencia de la tierra y otros referidos a los mecanismos de participación comunal y a las relaciones de las empresas mineras con los gobiernos locales, regionales y nacional.
2. Actuación y presencia del Estado en sus áreas de competencia y entornos respectivos.
3. Actuación de las empresas en las áreas de conflicto y conflictos latentes.
4. Actuación de los organismos no gubernamentales y la sociedad civil en las áreas de conflicto.
5. Alternativas de política frente a alguno de los ítems expuestos.
6. Ante los vacíos de la ley, su implementación en los últimos años y su falta de actualidad, demostrar la urgencia de modernizar la legislación que norma la actividad del sector minero, con el fin de proponer políticas y correctivos para solucionar la problemática minera-comunidad.

¹ Ver documento disponible en: http://www.up.edu.pe/_data/ciup/documentos/20070314175401_dd07_11.pdf

Importancia del estudio

Conocida la relevancia económica y social del sector minero en la vida del país, sobre todo en los últimos años, es evidente que un trabajo que permita mejorar la funcionalidad tanto del canon como de los estudios de la licencia social de las empresas y su buena aplicación puede dar como resultado un clima de armonía entre los actores involucrados, lo que obviamente redundará en la solución de los problemas más críticos para las comunidades y los beneficios propios para las empresas y, consecuentemente, para el país.

El aprovechamiento de los recursos mineros se ha constituido en una actividad importantísima por su aporte al PBI. A pesar de lo dicho, se han ido incrementando los desbordes entre las comunidades, las empresas y el Estado, dando motivo a la generación de conflictos entre los principales actores del sector. Ello ha provocado un clima de tensión, motivando reacciones violentas, como la paralización de las actividades productivas e, incluso, la postergación de proyectos de inversión, por lo que se ha involucrado en esta crisis no solo a las comunidades del entorno y a las empresas, sino también a los gobiernos regionales y al Estado. Es obvio, entonces, que el problema es complejo y que no se han hecho los ajustes necesarios para normalizar esta situación y superar el clima de conflicto; motivo por el cual lo desarrollamos en las páginas siguientes.

Metodología

- a. Estudios de casos.
- b. Evaluaciones realizadas por las empresas mineras, el Estado, la Defensoría del Pueblo, ONGs y el Banco Mundial.
- c. Entrevistas a especialistas de estas empresas, dirigentes de las comunidades, funcionarios del sector y técnicos de ONGs.
- d. Análisis y tratamiento de los puntos a, b y c.
- e. Diseño de propuestas para cada uno de los ámbitos y/o dimensiones señalados en los objetivos específicos.
- f. Evaluación de los casos exitosos en cada uno de los ítems tratados.
- g. Formulación de un nuevo diseño o modelo que permita una cooperación para lograr la viabilidad y el impulso de la minería.

I. Aspectos históricos: la comunidad campesina andina

Importancia de la comunidad campesina andina

Toda disposición legal que se elabore en nuestro país sobre la actividad minera debe tomar en cuenta los aspectos históricos y culturales de las localidades en las que se va a desarrollar la actividad extractiva correspondiente. Esta es la razón por la cual nos ocupamos de estos aspectos.

Para el antropólogo Núñez del Prado, la dinámica de la "comunidad campesina andina" como modelo de organización socio-cultural y de adaptabilidad en un contexto de Estado nacional, es observada desde una perspectiva histórica. La comunidad andina, tradicionalmente, ha sido –y sigue siéndolo– una organización social única, que, simultáneamente, cumple funciones de producción, gobierno y culto, y, además, por ser la unidad familiar y/o doméstica, es la base de su dinámica en los órdenes señalados. Se da el caso de que el otro Perú –el Perú oficial– tiene a las iglesias como organizaciones especializadas en el ámbito religioso, a las empresas en el campo económico y productivo, y a los partidos en el dominio de la política. En cambio, en una organización comunitaria de la sociedad –típica de la comunidad andina–, las organizaciones suprafamiliares se constituyen sobre la base de la incorporación de las familias como tales –y de forma integral– en las estructuras progresivamente más complejas; mientras que, en las organizaciones oficiales, estas se constituyen sobre la incorporación de individuos. Como ejemplo, podemos mencionar que, en una comunidad campesina, el ayllu está constituido por la incorporación de determinado número de familias. Esto hace que una asamblea comunal esté conformada por una serie de individuos que son representantes o personas de sus respectivos grupos o núcleos familiares.

Entonces, observamos: primero, la actual comunidad campesina es realmente de carácter mestizo e incorpora por igual elementos occidentales y andinos tradicionales conservando su carácter comunitario; en segundo lugar, si el Estado y las empresas le ofrecen un mínimo de condiciones favorables, puede reproducir de forma expansiva sus mecanismos de organización y cooperación – vale decir, sus fuerzas productivas–, consolidando su desarrollo como una palanca para el cambio de la sociedad peruana; y, finalmente, la familia constituye la forma de organización social y popular más numerosa e importante, lo que es prácticamente desconocido por algunos sectores del Perú oficial. Por esta razón, al programarse, diseñarse y ejecutarse un proyecto extractivo, debe tenerse en cuenta el marco de referencia expuesto, para ser llevado, realmente, a cabo y no se mantenga como una simple formalidad. La observancia y respeto a las instituciones ancestrales ayudará a disminuir la posible ocurrencia de conflictos.

A partir de lo expuesto y como apretada síntesis final podemos establecer las siguientes conclusiones para perfilar las políticas del "nuevo modelo" de las concesiones mineras. En primer lugar, la comunidad andina como organización social es única y multifuncional: es la realidad

estructural de mayor continuidad en nuestra historia y un rasgo distintivo neto de nuestra identidad nacional. Por tanto, su vigencia es incuestionable, por lo que organismos del Estado deben ser los primeros en tomarla en cuenta. En este sentido, creemos que, para superar la dicotomía histórica entre el Perú tradicional y el Perú oficial, y hacer viable un proyecto nacional sobre hechos reales, se impone un trabajo simultáneo: superar la mentira organizada del Perú oficial, aceptando sin ningún tipo de reservas mentales y/o emocionales los aportes imprescriptibles y reales, presentes en su realidad conflictiva, para, de esta manera, rescatar la verdad informalizada del Perú tradicional. Conseguido esto, podremos situar, en su legítimo contexto, las causas por las que, a pesar de que la Constitución Política del Perú de 1920, que reconoce la existencia de las comunidades campesinas como “un derecho imprescriptible” y parte de la realidad histórica del Perú en la práctica, esto no pasa de ser letra muerta o un simple inventario de buenas intenciones. Por tanto, la constitución actual, o una futura, debería concretar en una misma e importante instancia dentro del aparato del Estado, la función de atender todo lo referente a la vida y problemática de las comunidades campesinas.

Finalmente, afirmamos la importancia de estudiar la experiencia de diferentes comunidades en las que se aúnan armónicamente las estructuras tradicionales de producción con los avances de la tecnología moderna y, en algunos casos, de una “tecnología de punta” como ha sucedido en diferentes lugares del país, para que, sobre esta base se realicen los proyectos de desarrollo comunal, regional, etc., tanto del sector público como del privado.

Tenencia de la tierra

Otro de los elementos importantes para efectos de nuestro estudio es el referido a los efectos del régimen de la tenencia de la tierra, debido en parte a la falta de un marco normativo claro de la Ley No. 26615. Esta ley y su aplicación, entre otros aspectos, han traído consigo la multiplicación de conflictos y disputas entre las empresas y las comunidades: concretamente, respecto a las compras de tierras y la autorización, por parte de las instituciones comunales y gobiernos locales, para la ejecución de las inversiones mineras, en este último caso, en las zonas de expansión urbana.

De esta manera, toda compañía necesariamente tiene que cumplir con la ley y con las conquistas que el mundo moderno considera inescapables. Por otro lado, los comuneros, dueños ancestrales de la tierra en la que va a operar el proyecto minero, tienen que opinar, autorizar y aprobarlo mediante procesos democráticos, de acuerdo a una normatividad legal justa. Pero también prevalece la tradición, pues, como sabemos, las decisiones en estos casos son comunitarias. En otro contexto, podemos señalar que las actitudes, comportamientos y creencias de los comuneros en el ámbito de las relaciones interpersonales son muy diferentes a la visión y acción social de los actores empresariales. Por ejemplo: hay una persistencia en la desconfianza hacia el foráneo, a la valoración que ellos sienten de parte de los miembros de la empresa. Por otro lado, la economía campesina familiar tiene una característica de subsistencia, dentro de la cual el apego a la tierra es fundamental.

Su "eficiencia" no está ligada, como en la economía de las empresas mineras, a una relación de mercado y a la competitividad, donde, como sabemos, el valor de la eficiencia está determinado por la mayor rentabilidad y basado en la más alta productividad y rentabilidad posible, como se evidencia en el siguiente extracto de un informe de la Defensoría del Pueblo al respecto:

"Si bien los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento, en muchos casos, las comunidades campesinas y nativas no conocen o no comprenden íntegramente el sentido y los alcances de lo establecido por la Constitución Política del Perú. Es decir, su cultura las orienta hacia un sentimiento de propiedad respecto de los recursos que se encuentran en las zonas donde habitan y, por ello, ese factor cultural debe ser comprendido y abordado técnicamente. A esto se añade que los lugares donde se realizan las actividades extractivas constituyen espacios vitales para estas poblaciones" (Defensoría del Pueblo 2007).

Derecho sobre el agua

Sobre este tema, la científica ambiental Vandana Shiva se pregunta "¿A quién pertenece el agua?" y si esta es propiedad privada o comunitaria. Al respecto señala que, en la mayoría de las comunidades indígenas, los derechos colectivos sobre el agua y su gestión sobre esta eran factores claves para la conservación y recolección del agua y que el manejo colectivo de este recurso garantizaba su preservación y acceso equitativo (Shiva 2003).

En nuestro caso, compartimos esta visión y ante las iniciativas privatistas en el sentido de que el agua puede extraerse y comercializarse libremente, los campesinos consideran que es un bien comunal, cuyo manejo está en manos de ellos y que este bien se hereda de generación en generación, ya que "el agua es la matriz de su cultura, el sostén de la vida", por lo que constituye un elemento clave para el desarrollo material y cultural.

En los últimos conflictos mineros, los dirigentes comunales han recalado una y otra vez que la minería es una práctica que destruye su entorno, que afecta a sus tierras de cultivo y que pone en riesgo a su ganado y al medio ambiente. Podemos señalar que, en otros países como es el caso de la India, siempre se ha considerado que la tierra, el aire y el agua se encuentran fuera del ámbito de las relaciones de propiedad. Con el nacimiento de concepto de propiedad privada y el desarrollo de las tecnologías modernas de extracción del agua, el Estado ha asumido un papel diferente en su manejo y en su apropiación y prelación.

Este tema es crucial en las actuales circunstancias, pues se viene generando todo un movimiento a propósito de los derechos ambientales comunitarios en el que claramente hay un rechazo a la idea del mercado o de la propiedad, contraponiendo a esta perspectiva la tesis de la "democracia del agua" en la que se resalta la naturaleza comunal de este bien y que este no puede

ser poseído como propiedad privada ni vendida como mercancía. Entonces, al igual que en el tema de la tierra, la percepción del uso y propiedad de este recurso es comunal.

II. Las múltiples causas de los conflictos sociales y ambientales

Escenario actual

Durante los meses de junio-julio del 2007, a pesar del auge de la producción minera, se han producido en el país protestas generalizadas, a partir de, por un lado, reclamos sindicales y reivindicaciones laborales en el sector minero y, por otro, de plataformas de lucha de los gobiernos regionales, particularmente en las zonas más deprimidas del país. De acuerdo al último reporte de la Defensoría del Pueblo de julio del 2007, de los 71 conflictos existentes, solo 32 de ellos (43% del total) son expresiones del rechazo de las poblaciones afectadas por las empresas que explotan sus recursos naturales. No obstante, este año, el canon minero ha representado uno de los montos más altos conocidos en la historia del país, dinero que se destina a obras en las regiones y municipalidades. A estas inversiones deben agregarse otras referidas al apoyo u óbolo voluntario. En este contexto, hay varias realidades superpuestas que es necesario analizar.

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN EL PERU DEFENSORÍA DEL PUEBLO – MAYO 2007

Departamento	Activos	Latentes	Total
Ancash	1	2	3
Apurímac	0	2	2
Arequipa	1	2	3
Ayacucho	2	2	4
Cajamarca	2	5	7
Cusco	0	5	5
Huancavelica	0	5	5
Huánuco	0	4	4
Ica	0	2	2
Junín	0	4	4
La Libertad	1	2	3
Lambayeque	1	1	2
Lima	0	2	2
Loreto	0	5	5
Moquegua	1	1	2
Pasco	2	1	3
Piura	0	3	3
Puno	1	5	6
San Martín	0	3	3
Tacna	2	0	2
Ucayali	0	1	1
TOTAL	14	57	71

Fuente: Defensoría del Pueblo

Instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Defensoría del Pueblo del Perú y otros organismos nacionales, en sus estudios sobre esta problemática, señalan como las principales causas de los conflictos las siguientes: en primer lugar, el temor de la población, entre otros aspectos, a la contaminación, ocasionada por las actividades extractivas y que puede repetirse. Este temor se debe a la complejidad intrínseca de la problemática ambiental, a las limitaciones institucionales y técnicas del Estado para enfrentar el problema de la calidad del ambiente, y a la existencia de pasivos ambientales mineros. A manera de ejemplo, en un informe de la organización británica Peru Support Group, publicado por Oxfam y otras instituciones, respecto a los riesgos ambientales de la Minera Majaz-Proyecto Rio Blanco –asunto de palpante actualidad–, se señala que los efectos ambientales no se generarían principalmente por el manejo del cianuro, el mercurio y otros insumos tóxicos, sino por el drenaje de las aguas ácidas de la mina, provocado por los desechos durante la explotación minera (La República 2007).

Otra causa de conflictos es el sentimiento de los sectores afectados y de algunos observadores del fenómeno, de que las actividades mineras no son compatibles con la agricultura y sus actividades afines debido a su alto grado de poder de contaminación. El Banco Mundial señala al respecto que el marco institucional no llega a regular cabalmente esta actividad (Giugale, Fretes-Cibils y Newman 2006). En un informe, la Defensoría del Pueblo (2007) señala también que las actividades extractivas han generado algunos efectos positivos en las comunidades del entorno, pero también impactos negativos considerados como causas de tensiones, tales como la pérdida de recursos para la subsistencia de la población (suelo, agua, biodiversidad, recursos forestales, entre otros), así como la merma de la capacidad productiva e impactos en la estructura social, al igual que modificaciones en los patrones culturales.

Por otro lado, se ha generado un desarrollo de expectativas entre la población sobre los beneficios que le puede proporcionar el desarrollo de un proyecto minero. Esto también ha sido causa de conflictos entre comunidades próximas por disputarse el disfrute de los beneficios esperados. Paralelamente, el exministro Pedro Pablo Kuczynski ha señalado que “aunque las motivaciones de los reclamos son entendibles debido a los precios extraordinarios de los minerales, las causas de tal efervescencia provienen de las expectativas infladas de la prosperidad, y que aquello se agrega el efecto de una descentralización política apresurada, con autoridades regionales a veces poco preparadas” (Correo 2007). Como se sabe, en las zonas donde se desarrollan las actividades mineras, están asentadas poblaciones históricamente marginadas y que hasta hoy sufren de la discriminación; estas poblaciones perciben como una afrenta e injusticia la situación de enriquecimiento de foráneos y advenedizos a costa de sus propiedades. Estas tensiones sociales y empresariales no han sido debidamente comprendidas y atendidas por el Perú oficial.

Otra causa de conflictos es la falta de confianza de los dirigentes y de los pobladores en la capacidad del Estado para la prevención de la contaminación y de su hábitat se confirman porque

transcurridos diecisiete años de la aprobación del Código del Medio Ambiente, y derogado por la Ley General del Ambiente (Ley No 28611), el Estado no ha conseguido implementar de manera adecuada las bases de su gestión ambiental. Este vacío que no enfrenta los elementos claves involucrados en el problema, da como resultado que se vaya generalizando la desconfianza indicada en este punto. Algunos sugieren la necesidad de que se cree una autoridad autónoma del medio ambiente, a causa de la debilidad, por parte del Estado, en el manejo de los conflictos: "la actuación del Estado ha sido poco efectiva para prevenir y mediar las situaciones de conflicto. Con frecuencia, las poblaciones protestan porque sienten sus derechos vulnerados en áreas como el acceso al agua o al empleo, porque las empresas ingresan a sus territorios sin su consentimiento o porque perciben que la distribución del canon no los beneficia. En este escenario, el Estado —percibido como, además, aliado de las empresas— confronta muchas dificultades para cumplir con su papel de mediador y garante del cumplimiento de las normas" (Defensoría del Pueblo 2007).

Finalmente, en el sector Energía y Minas, no obstante lo técnicamente complejo y voluminoso de los estudios de impacto ambiental, se vienen reduciendo los plazos para la participación ciudadana. La recientemente aprobada modificación del reglamento ambiental de exploración minera reduce el plazo para presentar observaciones al estudio de 25 a 20 días. Asimismo, la Ley General del Ambiente prescribe en el literal h de su artículo 51 que "cuando las observaciones o recomendaciones que sean formuladas como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana no sean tomados en cuenta, se debe informar y fundamentar la razón de ello, por escrito, a quienes las hayan formulado"; sin embargo, hasta la fecha, el Ministerio de Energía y Minas no ha cumplido con implementar el referido mandato (Ibíd.).

III. Secuelas de los conflictos sociales y ambientales

Según el informe citado, la convulsión social ha provocado, entre otras, pérdidas en las actividades económicas relacionadas con la industria extractiva, la agricultura y el flujo turístico a esas zonas; asimismo, la paralización de proyectos entre los cuales se puede mencionar el de Tambogrande y Cerro Quilish —analizados en nuestro anterior estudio (Medina 2006) —, así como el riesgo que corren otros proyectos de paralizar. Esto también ha generado una postergación de las inversiones y sus efectos correlacionados con los costos de los mismos, así como los ingresos del canon minero, la tributación y las externalidades que esta actividad generan en términos de puestos de trabajo. Voceros de la Minera Yanacocha han anunciado la paralización de ampliaciones previstas. A propósito, se señala que el Instituto Fraser de Canadá, que desde hace diez años realiza encuestas anuales sobre la actividad minera en 65 jurisdicciones del mundo, situaba al Perú en el primer puesto de 64 países con "potencial minero" en el año 2005. Para el presente año, el Perú ha caído en esta clasificación al puesto 22 del total de las mineras analizadas. Lo aquí descrito se detalla en el informe del jueves 5 de abril de 2007 del diario *El Comercio*, en el que se describe lo siguiente:

“Aunque el gobierno y privados (la SNMPE) anunciaron inversión por US\$ 10,000 millones, el consultor en minería y exdirector de desarrollo minero del MEM advirtió que solo el 40% del total anunciado tiene probabilidad de desarrollo, mientras que el porcentaje restante está en riesgo de demora o no ejecución por problemas sociales, infraestructura, uso del agua, entre otros temas.

El especialista indicó que, por ejemplo en el caso del proyecto Las Bambas (de la empresa Xstrata), los problemas respecto al uso del fideicomiso aún no están solucionados y en Quellaveco (de Angloamerican) hay problemas por solucionar en el uso del agua. En el caso de Antamina, el Estado no invirtió para que el proyecto resultara. Otros proyectos en riesgo son La Granja (de la empresa Rio Tinto), Rio Blanco (de Minera Majaz), Minas Conga (Newmont) y Antapaccay (Xstrata). Tan solo Michiquillay ha sido privatizado” (El Comercio 2007).

Los impactos sociales que se expresan en el resquebrajamiento entre los diversos sectores de las poblaciones también deben mencionarse. La actividad minera y su dinámica ha generado la estructuración de grupos de interés al interior de las comunidades y se dividen en “grupos a favor de la mina” y “grupos antinversión minera”, según sus intereses. Su interacción es determinante al momento de tomar decisiones comunitarias ante las empresas mineras, ya que sus intereses no logran generar consenso en la población y estos pueden subvertir las reglas y acuerdos establecidos en el caso que la empresa minera cumpla parcialmente o incumpla totalmente con sus obligaciones. A ello debemos agregar los efectos políticos que ha generado el cuestionamiento de algunas autoridades regionales y locales.

IV. Modificación de la conducta de la población ante los hechos descritos

Según el informe de la Defensoría del Pueblo (2007) y nuestras observaciones de campo, tales modificaciones son las siguientes tendencias: tendencia de la población a incrementar sus demandas ciudadanas respecto a los asuntos socioambientales, y a presionar a sus autoridades; en algunos sectores en conflicto, a catalogar las actividades extractivas como generadoras de pobreza en lugar de riqueza; en la población y organizaciones de la sociedad civil, a demandar el derecho a la participación ciudadana, entendida como una consulta para el derecho a veto; tendencia creciente, por parte de la población, a percibir al Estado como un promotor neto de inversiones y distraído protector del medio ambiente y del espacio vital de las poblaciones; y, finalmente, a responsabilizar solo a las empresas de aquello que también es responsabilidad del Estado y de las autoridades regionales.

Por otro lado, en el documento del Banco Mundial, arriba citado, (2006), los autores señalan algunos problemas que se están produciendo en el entorno minero: expectativas insatisfechas de empleo y beneficios; conflictos a propósito de la adquisición de tierras; falta de una comunicación adecuada entre empresas, comunidades y gobierno en torno al proceso de concesión de licencias; e

incremento de la violencia y la prostitución. A lo descrito podríamos agregar, como producto de nuestra experiencia de investigación, la superposición de dos estructuras, la referida a la organización comunal y la referida a la organización empresarial. Ambas comparten subculturas diferentes y, a pesar de ello, según la legislación, tienen que ponerse de acuerdo contractualmente; a esto, se agregan los conflictos de intereses entre algunos gobiernos regionales y el gobierno central por lo que el telón de fondo estructural es el problema distributivo. Asimismo, a raíz de lo anterior, surge un problema de incomunicación que produce los efectos señalados anteriormente. Finalmente, otro problema que podemos agregar es la ausencia de una política de Estado con una perspectiva intercultural, que incorpore el conocimiento y la visión de organizaciones tales como las comunidades campesinas.

V. Alternativas de política

Como hemos señalado, el tipo de relación existente actualmente entre el Estado, las empresas mineras, las comunidades y, últimamente, los gobiernos regionales –predominantemente tensas por cierto– plantea la elaboración de reflexiones en aspectos como los derechos civiles, ambientales y políticos frente a esta interacción entre los actores comprendidos. Ante los hechos examinados, creemos importante reformular algunas medidas y sugerir alternativas para reformar las políticas inadecuadas o mal implementadas en los aspectos siguientes:

a. Marco institucional-Estado

Se requiere, en primer lugar, el reforzamiento de un sistema de gestión, manejo y supervisión ambiental, que, con los recursos económicos y técnicos necesarios, asuma su rol fundamental en el campo que le concierne, como, por ejemplo, la regulación ambiental en base a estándares técnicos, con un mayor énfasis en el aspecto social; asimismo, hacer frente al problema constituido por los pasivos ambientales mineros considerados como “las pruebas tangibles y visibles que demuestran la debilidad del Estado para proteger el medio ambiente de las poblaciones cercanas a los proyectos extractivos”; además, viabilizar la eficiencia de la “gestión social y ambiental” del Estado mediante la incorporación a la regulación del enfoque social y el fortalecimiento de aquellos órganos encargados de la evaluación del impacto social y ambiental (Dirección General de Gestión Social, Dirección General de Asuntos Ambientales–Mineros del MEM, Ministerio de Salud y el OSINERGMIN)

La participación popular y sus mecanismos de organización son vitales para lograr el objetivo propuesto. Esta participación e integración de los ciudadanos debe evitar el clientelismo, que induce a la desconfianza de los actores sociales. Asimismo, los pasivos ambientales han originado efectos negativos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: la destrucción de tierras productivas, la destrucción de aguas subterráneas, la contaminación de aguas superficiales por ácidos, sedimentos o sales, como lo mencionamos para el Caso Majaz - Mina Rio Blanco (Banco Mundial, 2005). En este

sentido, se debe fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales y regionales para el adecuado cumplimiento de sus funciones en materia ambiental. Para ello, el Estado debe regularizar el manejo de la compra y venta de las tierras, y la consulta popular. A propósito, recientemente el Ministerio de Energía y Minas, en su página web, ha publicado el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Exploración, Explotación y Transporte de Hidrocarburos, con la finalidad de establecer cambios en uno de los problemas referidos a la participación y consulta. También se debe buscar incrementar la efectividad en el uso del canon, el sobrecanon y la aplicación de las regalías. Este tema lo desarrollaremos posteriormente en el capítulo correspondiente. Por todo lo anterior, urge implementar la reforma del Estado, que se ha mostrado inoperante, no solo en sus aspectos administrativos.

b. Marco empresarial

Las empresas deben cumplir escrupulosamente las obligaciones ambientales y sociales. Al respecto, existen modelos de evaluación del impacto propiciado por organizaciones internacionales, entre ellos el BID (Espinoza 2001). Este documento presenta el marco conceptual del proceso de evaluación de impacto ambiental, entendido como un instrumento de carácter preventivo para incorporar la dimensión ambiental en las nuevas acciones humanas y en las modificaciones a las obras y actividades existentes. El texto contiene conceptos, pasos e instrumentos explicados en lenguaje simple, y está destinado a apoyar la comprensión de los requisitos ambientales establecidos para revisar anticipadamente las diversas acciones humanas. El proceso se basa, primeramente, en las exigencias aceptadas universalmente para una evaluación de impacto ambiental eficaz por medio de tres tipos de análisis, a saber: un análisis ambiental *integral*, en cuanto a incluir todos los aspectos básicos involucrados en la evaluación; un análisis *amplio* que busca la conciliación con otros aspectos del desarrollo; y un análisis *formal*, en cuanto se acomoda a los requisitos legales establecidos para estos fines. El segundo aspecto se refiere a los requisitos técnicos y administrativos instalados con el propósito de incorporar la sostenibilidad ambiental en el proceso de desarrollo, marcado por una gestión innovadora y moderna integrada a la perspectiva del desarrollo sostenible. En tercer término, se destaca el propósito de que las acciones humanas demuestren anticipadamente su viabilidad ambiental y accedan con facilidad al cumplimiento de los procedimientos establecidos. Como cuarto y último aspecto, se considera un marco general para la aplicación preventiva de la protección ambiental, respetando las especificidades de cada acción humana en particular.

También existe una normatividad a nivel de los países. Por ejemplo, cabe citar por su relevancia el manual de evaluación del impacto ambiental preparado por el CONAMA de Chile (1994). En el caso mencionado, el sistema identifica las formas de optimizar los impactos ambientales para atenuar y contrarrestar los impactos negativos. El marco global chileno promulgado en 1997 mediante la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente se basa en la obligatoriedad de que los proyectos se sometan a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), además de una instancia formal de

revisión única de los mismos por parte del CONAMA y las Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMA). En el caso chileno, existe un procedimiento que establece un mecanismo formal de participación ciudadana durante la revisión y evaluación de los EIA. Estos mecanismos son exigidos tanto a proyectos públicos como privados.

Como quiera que los conflictos sociales no han tenido un manejo prudente y técnico, lo cual ha originado un rechazo de las poblaciones involucradas, los diversos evaluadores, al señalar la complejidad y los elementos que explican la situación de conflicto, recomiendan el asesoramiento de profesionales especializados en esta temática, principalmente de aquellos que provienen de las ciencias sociales. Su participación debería ser permanente, sobre todo en el área de las relaciones comunitarias de cada una de las empresas. Precisamente, el equipo de relaciones comunitarias en algunos proyectos exitosos ha apoyado iniciativas de la comunidad, traducidas en proyectos orientados al desarrollo sustentable del entorno de la mina.

En el marco de los valores éticos y principios, según el especialista en conflictos William E. Davis, quien ha trabajado en diversos países del mundo, propone lo siguiente: "el mejor método de combate contra la desconfianza es la transparencia de las actividades", "llevar a cabo procesos de consulta con las comunidades, guardar un mayor respeto a todas las personas", "los proyectos que enfatizan los beneficios mutuos, desde el inicio, crearán un mayor sentido de participación para la comunidad" y "crear fundaciones para el desarrollo, desde el inicio de los proyectos, con participación de la comunidad; y la aplicación de la responsabilidad social" (Davis 2007: 14-15). El consultor hace referencia a la declaración de valores y principios para la industria minera de The International Council on Mining and Minerals, de la que resalta el apoyo comunitario para conseguir la cooperación, la voluntad de diálogo con las comunidades y la búsqueda de participación, el respeto a los derechos humanos en la comunidad y en el mundo del trabajo, el compromiso para la protección del medio ambiente, y una alta exigencia ética para los funcionarios de las empresas.

c. Marco de ONG y la Sociedad Civil.

Como se concluyó en el estudio *El boom minero y las comunidades campesinas* (Medina 2006), desde hace años, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) son instituciones que han abogado por la conservación ambiental y la responsabilidad social de las empresas, demostrando un rol activo en la dinámica de las relaciones entre empresas y comunidades. Para definir las, podemos mencionar que "son organizaciones privadas, sin fines de lucro, dedicadas a la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo y que canalizan fondos, por lo general del extranjero, que se destinan para la cooperación en beneficio de un segmento determinado de la población, definido según indicadores muy específicos (edad, género, actividad, condición social, etc.) (Javier Ávila Molero. 2001. "Los Dilemas del Desarrollo: Antropología y Promoción en el Perú"). Otras ONG como CARE se definen como "una organización que forma parte de redes y alianzas sociales e institucionales y que responde rápida y

efectivamente a los cambios del entorno. Pero, fundamentalmente, una organización con políticas justas, transparentes y que cuenta con el respaldo de una masa trabajadora motivada, competente y comprometida”.

A nuestro juicio, las ONG deberían: propiciar procesos de comunicación transparente, evitando todo tipo de manipulación política e ideológica, o intereses que trascienden el marco nacional y que pueden desvirtuar los intereses de los principales actores involucrados en los proyectos de inversión; privilegiar el diálogo y la participación, respetando las instancias comunales, empresariales y públicas, buscando, en lo posible, un consenso cultural entre las partes involucradas en potenciales conflictos; promover tanto los procesos de consulta temprana entre los actores involucrados y como buscar, en la medida de lo posible, que las empresas cumplan con los principios de responsabilidad social corporativa que busquen un desarrollo sustentable basado en principios tales como el equilibrio ecológico, el crecimiento económico, el progreso y desarrollo social de las áreas de influencia de los proyectos mineros, y el monitoreo correspondiente; y, finalmente, debido a que en los procesos de titulación, adquisición de tierras y reasentamientos, estas instituciones cumplen un rol fundamental, deberían ofrecer asesoría técnica y capacitación sobre los derechos de propiedad de las comunidades, así como proveer información respecto al justiprecio de las propiedades en negociación.

VI. Propuestas que preocupan: iniciativas de congresistas

La Comisión de Defensa viene debatiendo un proyecto para establecer que el 15% de regalías se destinen a las Fuerzas Armadas; en cambio, el ministro de Economía no cree que deba desviarse dichos recursos a favor de las Fuerzas Armadas, pues estas ya tienen un fondo en el presupuesto nacional. Por otra parte, decreto tras decreto, se va afirmando una tendencia peligrosa en el sector minero. El pasado 10 de marzo fue promulgado el Decreto Supremo N°. 014-2007-EM que modifica el reglamento ambiental para las actividades de exploración minera (Decreto Supremo N°. 038-98-EM). Las modificaciones hechas constituyen un serio debilitamiento de los derechos de participación ciudadana en estos procesos y apuntan a simplificar el trámite para las exploraciones mineras mediante autorizaciones automáticas y procesos de silencio administrativo, lo que constituye un tema de gran sensibilidad. El propio Banco Mundial había indicado que los marcos normativos que tienden a la autorización automática de los procesos de exploración minera han constituido una importante fuente de conflictos locales.

Algunos de los principales puntos de preocupación contenidos en el mencionado decreto son los siguientes: en primer lugar, se mantiene la aprobación automática de la viabilidad ambiental para proyectos de Categoría B (actividades de exploración en las cuales se originen vertimientos y se requiera disponer desechos, que puedan degradar el ambiente y construir hasta 20 plataformas de perforación, siempre que no superen, en total, diez hectáreas) y se reducen los plazos de 20 a 5 días, lo que podría provocar que los estudios sean aprobados a pesar de tener observaciones. En segundo

término, se mantiene la aprobación por silencio administrativo para proyectos de Categoría C (que comprenden actividades de exploración más complejas y con mayores impactos que las descritas en la Categoría B) y se reducen los plazos; dadas las limitadas capacidades del Ministerio, la aprobación podría darse de manera más rápida, lo que en la práctica constituiría aprobaciones inclusive por encima de las observaciones y la oposición que tengan no solo las comunidades y autoridades locales, sino el propio Ministerio. En tercer y último lugar, se reducen las garantías para la participación ciudadana, pues la nueva propuesta limita la capacidad de la ciudadanía de presentar observaciones y comentarios en el proceso de otorgamiento de la viabilidad ambiental, entre otros aspectos.

Por otro lado, llama la atención que el Ministerio no haya tomado en consideración las recomendaciones que sobre la materia había hecho la Defensoría del Pueblo para el caso del Proyecto de Minera Majaz en noviembre del 2006 (Informe N°. 001-2006/ASPMA-MA). El informe de la Defensoría propone la modificación del Decreto Supremo N°. 038-98-EM, para la mejor garantía de los derechos ciudadanos en este proceso. Entre las recomendaciones destacan: reglamentar la fórmula de acuerdo con el propietario del terreno; la obligación del Estado a dar respuesta a las observaciones, ampliación de plazos y mecanismos de difusión; incorporar aspectos sociales en la evaluación; reglamentar la paralización de actividades cuando no se haya obtenido la autorización correspondiente, entre otras. Lamentablemente, ninguna de las recomendaciones antes detalladas está incluida en el recién aprobado Decreto Supremo N° 014-2007-EM. Además, cabe señalar que la prepublicación de este se hizo el 21 de febrero, siendo el 26 de febrero la fecha límite para hacer llegar los comentarios al Ministerio. Sin duda, se trata de un plazo insuficiente para recibir opiniones (tan solo cinco días), que, junto con la escasa difusión, parece dar cuenta del apuro e interés del Ministerio por aprobar el reglamento, sin garantizar las condiciones adecuadas de participación y recojo de observaciones.

Otra iniciativa que ha causado preocupación es la del Decreto Supremo N°. 015-2007-AG, mediante el cual se busca eliminar la posibilidad de creación de Áreas de Conservación Municipal (ACM), derogando la base legal que existía sobre la materia. Es importante indicar que las ACM han sido mal vistas por el sector privado, por la posibilidad de que su implementación en determinadas zonas establezca límites para la realización de actividades económicas. Esta resistencia se ha mantenido, llevando a que gran parte del sector privado desconozca las facultades de creación de las ACM de los municipios. Asimismo, si tenemos en cuenta que esta norma se ha dado de manera casi simultánea con el Decreto Supremo N°. 014-2007-EM antes citado, se puede pensar que existe una intención de eliminar posibles obstáculos para las actividades mineras. Al parecer, no se ha tomado en cuenta que muchos de los conflictos mineros en curso tienen en su origen las limitaciones que tiene el actual diseño del proceso de autorización de exploración minera.

La aprobación de estos decretos constituye un serio retroceso y será una nueva y peligrosa fuente de conflictos locales. El Ministerio debería derogar estos instrumentos y propiciar un adecuado

proceso de modificación del reglamento, desde una perspectiva acorde con las obligaciones en materia de derechos humanos y en cumplimiento con los estándares de desarrollo que sobre esta materia han propuesto instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Hace unas semanas el Poder Ejecutivo envió un Proyecto de Ley de Urgencia, el 1640-2007-PE, al Congreso de la República para priorizar un conjunto de proyectos e inversiones, cuya área de influencia incluía once regiones del país. Este decreto fue rechazado y de acuerdo a la información de *Andina* el texto es el siguiente: "La Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República acordó archivar el proyecto de ley N° 1640, enviado por el Ejecutivo, que buscaba declarar de "interés nacional" la ejecución de 20 proyectos mineros, entre ellos el denominado Río Blanco de la empresa Majaz, en Piura". El acuerdo del archivamiento tiene fecha del 23 de octubre del 2007.

VII. Alternativas de política sobre el canon minero

Introducción: *Circuito del canon minero*²

Según el ordenamiento jurídico peruano, el Canon Minero es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los Gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los Gobiernos Regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). Así, efectuada la recaudación del impuesto a la renta, el Estado, por intermedio del Consejo Nacional de Descentralización (CND), transfiere un porcentaje de los ingresos captados por dicho concepto a las zonas en donde se explotó el recurso minero. El monto de la transferencia será depositado en cuentas especiales, las cuales se abrirán en el Banco de la Nación. Cabe señalar que los montos transferidos no revierten al Estado. Entre enero de 1997 y mayo del 2002, el canon minero estuvo constituido por el 20% del impuesto a la renta de Tercera Categoría pagado por los titulares de la actividad minera. Sin embargo, a partir de junio del 2002, dicho porcentaje se incrementó a 50% según lo establecido por la Ley de Canon (Ley N°. 27506) y su reglamento (Decreto Supremo N°. 005-2002-EF).

BASE LEGAL DEL CANON MINERO

Ley General de Minería	D.S.N° 014-92-EM y D.S.N° 88-95-EF.
Ley de Canon	Ley N° 27506.
Reglamento del Canon	D.S.N° 005-2002-EF.
Ley Marco de Descentralización	Ley N° 26922
Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales para el año fiscal 2006	Directiva N° 011-2005-EF-76.01
Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto de los Gobiernos Locales para el año fiscal 2006	Directiva N° 013-2005-EF-76.01

Fuente: SNMPE

El canon minero, entonces, es el más importante de los seis tipos de canon existentes (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, forestal y pesquero) por el enorme volumen de recursos que

² Extracto del Informe Final del Proyecto Interno CIUP 2006 – UP, *El boom minero y las comunidades campesinas*.

genera para las zonas donde se distribuye; es la transferencia a los gobiernos regionales y locales del 50% del impuesto a la renta que el Estado recibe por la explotación económica de los recursos. No obstante, el canon minero generado en un año determinado se distribuye desde junio del año siguiente a su recaudación, hasta mayo del año subsiguiente. Es decir, la distribución se hace con 18 meses de retraso (Boza 2006). Como ejemplo, en el 2004 se generó S/. 1,158.5 millones por concepto de canon minero, los que están siendo distribuidos en doce cuotas mensuales iguales desde junio del 2005 hasta mayo del 2006. Por tanto, el canon que se generó en determinado ejercicio fiscal jamás podrá coincidir con el canon distribuido a los beneficiarios en ese mismo año, lo que resulta constante fuente de malentendidos. A continuación, se presenta un cuadro que demuestra lo anterior.

**Canon Minero Generado y Distribuido
(Miles de Soles)**

Año	Canon Generado	Canon Distribuido
1996	172,981	15,375
1997	136,924	110,937
1998	52,684	169,428
1999	68,665	86,514
2000	90,288	55,361
2001	168,537	81,278
2002	369,606	116,270
2003	532,000	228,661
2004	1,158,500	451,289
2005 (*)	1,500,000	897,742

Fuente: MEF - CND

(*) Canon generado estimado por la SMPE para el 2005

1. Canon minero: ¿bendición o maldición para los gobiernos locales?

La implementación del canon minero se debe tanto a razones económicas como no económicas. En cuanto a las primeras, se debe mencionar que el canon permitiría financiar el desarrollo de proyectos que contribuyan a la expansión del capital físico y humano. Es decir, en el supuesto de que se cuente con gobiernos locales eficientes, los recursos del canon deberían emplearse en la construcción de obras de infraestructura básica (por ejemplo: carreteras, obras de saneamiento, construcción de establecimientos de salud, etc.). Por otro lado, respecto a las razones no económicas, es importante resaltar que, mediante la distribución de recursos a los gobiernos locales, se pretende contribuir a la meta de alcanzar un crecimiento equitativo. Puesto que el canon se reparte entre las autoridades regionales, provinciales y distritales, y se distribuye de acuerdo con el estimado de necesidades insatisfechas del Ministerio de Economía y Finanzas, se debería alcanzar una paulatina reducción en las brechas de ingreso entre los distintos municipios y regiones del país.

Tomando en cuenta las razones que sustentan el canon, esta transferencia de recursos aparenta ser una bendición no solo para los gobiernos receptores del mismo, sino para el desarrollo sostenido del país. No obstante, existen una serie de efectos económicos negativos que el canon minero genera en aquellas localidades a donde se destina, los que pueden convertir a esta política en

una maldición. Uno de estos efectos se encuentra relacionado con la pérdida de la capacidad de recaudación por parte de la autoridad local. Son frecuentes los casos de municipalidades cuyos ingresos, excluyendo el canon, eran mínimos, por lo que, con el significativo incremento en el precio de los metales, sus recursos se encuentran ahora en récords históricos. Este aumento dramático puede generar la aparición de un efecto denominado "pereza fiscal", que, como su nombre lo indica, implica que, debido a la significativa disponibilidad de recursos provenientes del canon, los gobiernos locales dejan de percibir incentivos para ser eficientes en la recaudación de los impuestos locales. Es decir, la autoridad local deja de realizar los esfuerzos que antes utilizaba para recaudar, pues ya no tiene la misma necesidad de recursos.

Si bien el concepto de "pereza fiscal" cuenta con fundamentos teóricos sólidos, esto no necesariamente implica que este sea aplicable a cualquier situación en la que un gobierno central transfiera grandes cantidades de recursos a gobiernos locales. No obstante, distintas investigaciones han mostrado resultados diferentes cuando se aplica este concepto a la realidad peruana. Por ejemplo, algunos autores encuentran que existe una relación negativa entre las transferencias y los ingresos propios, concluyen que el efecto de las transferencias es positivo. Sin embargo, estos autores sostienen que el impacto depende del tipo de transferencia, siendo menor en el caso del canon minero.

Otro posible efecto negativo asociado al canon es la inversión en proyectos de baja rentabilidad. Como todo bien en la economía, el dinero es más valorado mientras más escaso sea. Por ende, es probable que las autoridades locales, al contar con abundancia de recursos, no tengan incentivos para buscar una mayor eficiencia en su gasto o para realizar esfuerzos en la búsqueda de alternativas de inversión más rentables. Lo anterior se aprecia en la gran cantidad de recursos que se han destinado a proyectos cuya rentabilidad es nula. Tal es el caso del Monumento al Lagarto y el Parque al Árbitro en Tumbes, o el mirador de 40 metros de altura en Tambopata (MEF s/f). Además, cuando los recursos no son directamente recaudados sino que provienen de transferencias del gobierno central, se desincentiva aún más la eficiencia en el gasto, pues, como los ingresos no tienen como fuente los contribuyentes de la zona, las autoridades no perciben el costo de incrementar el gasto en forma ineficiente. Por ejemplo, según Bordignon, el gobierno italiano, al fomentar la dependencia de los gobiernos locales, eliminó "toda la percepción de los costos de incrementar el gasto a nivel local, fomentando a los políticos locales a acomodarse a la mayor demanda por servicios y salarios" (2000: 16). Esto generó que, entre 1970 y 1977, el gasto corriente de los municipios italianos se incrementara a una tasa anual de 20%.

2. ¿Es el canon minero un instrumento para alcanzar mayor equidad?

La respuesta a la pregunta planteada en este subtítulo aparenta ser obvia. El canon, al distribuirse en las distintas regiones donde operan las empresas mineras de acuerdo con el índice de necesidades

insatisfechas del Ministerio de Economía y Finanzas, debería, en principio, disminuir las brechas de ingreso existentes en el país. Al transferir recursos a las autoridades locales para la inversión en distintas obras de infraestructura, en el mediano plazo, la producción no minera se incrementará en forma gradual y, por ende, los ingresos también lo harán.

No obstante, el razonamiento anterior no considera dos factores claves que eliminan su base lógica. En primer lugar, si el canon se distribuye de acuerdo con el índice de necesidades insatisfechas y no con respecto a resultados, entonces se generan incentivos para que la localidad permanezca en la pobreza y así la autoridad local continúe recibiendo recursos. La presencia de este efecto implicaría que el canon acreciente la inequidad, en lugar de disminuirla.

En segundo lugar, el canon minero sólo se distribuye entre los gobiernos locales de la región donde opera la mina. De acuerdo con la legislación vigente, el 10% del ingreso por canon de una operación minera se destina al distrito donde opera la mina. El 25% y el 40% de dicho ingreso se destinan a la provincia y al departamento de la mina respectivamente. Estos montos son distribuidos entre los distintos municipios provinciales y distritales de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, un 20% de los recursos se asignan al gobierno de la región y el 5% restante se transfiere a las universidades de la región.

Esta asignación del canon minero lleva no solo a que los recursos se concentren solamente en cierto número de departamentos sino también a que, dentro de estos, ciertos distritos reciban alto nivel de transferencia por el hecho de que la mina opera en su localidad. La ineficiencia e inequidad de esta distribución se aprecia, por ejemplo, en el hecho de que, en el 2005, los tres departamentos con mayor cantidad de transferencias por concepto de canon minero (Cajamarca, Tacna y Moquegua) recibieron el 66% del total transferido. La inequidad del sistema de transferencia actual resalta aún más si se realiza un cálculo sencillo para determinar el monto transferido por el canon minero por habitante del distrito. Este ejercicio se realizó para una selección de distritos con significativas transferencias por canon minero en el 2006 y empleando los estimados de población para el 2004 realizados por el MINSa. Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Transferencias de canon minero per cápita

Distrito	Departamento	Canon Transferido (millones de S/.)	Población (2004)	Canon per cápita (S/.)
Ite	Tacna	30,17	3657	8250
Ilabaya	Tacna	59,378	7701	7710
Torata	Moquegua	36,616	8548	4284
Encañada	Cajamarca	24,959	26828	930
Los Baños del Inca	Cajamarca	24,226	29607	818

Fuente: MINSa, MEF
Elaboración propia

Como se aprecia con claridad en la cuadro anterior, distritos como Ite e Ilabaya en Tacna reciben transferencias de canon minero per cápita por un monto similar al ingreso per cápita promedio

del país. Si se toma en cuenta que distritos en departamentos como Ucayali no obtienen ningún ingreso por canon minero, la inequidad del sistema distributivo que la legislación actual establece se muestra evidente.

3. Recomendaciones para una política hacia un nuevo “modelo” que afronte la problemática minera sobre bases más equitativas y técnicas

Como se desprende del análisis anterior, el canon minero presenta una excesiva concentración y genera una significativa brecha de recursos entre aquellos municipios y departamentos que cuentan con una actividad minera importante y aquellos que no. Tomando en cuenta que los recursos naturales del país pertenecen a todos los peruanos y no solo a quienes viven en zonas cercanas a los mismos, resulta necesario plantear una alternativa más equitativa para la distribución del canon.

La opción más sencilla consiste en destinar un porcentaje determinado del canon minero (por ejemplo, el 20%) a aquellos departamentos que actualmente reciben montos por debajo de un umbral determinado. Para reducir la discrecionalidad, este umbral debe ser definido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y debe ser el mismo para todas las regiones. Este umbral debería estar definido como un porcentaje de las transferencias por canon del año anterior y no como un valor absoluto, pues la recaudación por la actividad minera puede variar, en gran medida, debido a las constantes fluctuaciones en los precios de los metales.

Una vez que se definen los departamentos que serán sujetos de esta compensación, se puede proceder con la asignación del porcentaje del canon destinado exclusivamente a estos gobiernos. Para dicha asignación, se debe emplear el mismo criterio que se utiliza en la actual distribución del canon entre municipios de una provincia o departamento (es decir, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas). De esta manera, se podrá compensar, en cierta medida, la brecha de ingresos existente entre los distintos municipios de los departamentos involucrados.

No obstante, el hecho de que los fondos se asignan inicialmente bajo este criterio no implica que estos recursos no estarán sujetos a un presupuesto por resultados. Al momento de distribuir los recursos, es necesario plantear objetivos de mediano plazo en materia de infraestructura, transporte, educación, salud y saneamiento; cuyo cumplimiento condicionará transferencias futuras al mismo gobierno regional o municipal. De lo contrario, la situación que ahora se presenta en múltiples municipios y gobiernos regionales, donde los fondos del canon no se emplean o, peor aún, son utilizados en obras cuyo aporte es nulo, podría extenderse a los departamentos incluidos en este programa de compensación.

Como el lector ya debe haber apreciado, ya que la presente propuesta no implica ampliar el porcentaje que el canon representa del impuesto a la renta, esta alternativa de política llevará a que

los principales beneficiarios de la presente forma de distribución tengan una menor cantidad de recursos disponibles. Puesto que se plantea que este fondo de compensación represente cerca del 20% del canon, se propone cambiar los actuales porcentajes empleados para la asignación del canon de la siguiente manera:

Porcentajes actuales y propuestos para la distribución del canon

Concepto	% del Canon Minero	
	Actual	Propuesta
Distrito de la mina	10	7
Provincia de la mina	25	20
Departamento de la mina	40	33
Gobierno de la región	20	15
Universidades de la región	5	5
TOTAL	100	80
Fondo Compensación	0	20
TOTAL	100	100

Como se puede apreciar, la propuesta de distribución implica una reducción de todos los porcentajes empleados en la actual asignación, con excepción del correspondiente a las universidades de la región. Al prorratear el monto necesario para constituir el fondo de compensación entre los distintos gobiernos de los principales departamentos beneficiados, se reduce la probabilidad de que las autoridades locales de esas regiones busquen bloquear la medida. Si bien el distribuir la reducción entre una base mayor de municipios implica mayor cantidad de autoridades que, naturalmente, se opondrán a la medida, el hecho de que la disminución no sea tan significativa como en el caso de que solo se redujesen ciertos porcentajes conducirá a una oposición menos férrea.

Es cierto que la medida planteada tendrá un número significativo de opositores. No obstante, esta o una alternativa similar resulta necesaria para corregir los problemas de desigualdad que genera la actual distribución del canon. Además, la medida tendrá un número importante de beneficiados (aquellos que habitan en los departamentos que se encuentren por debajo del umbral definido), por lo que podrá hacer frente a la oposición que pueda encontrar y ser políticamente viable. Más aún, una coyuntura de precios récord de los metales resulta el contexto ideal para aplicar esta propuesta, pues los altos precios están generando transferencias exorbitantes, las cuales, en muchos casos, no están siendo invertidas debido a la incompetencia de los gobiernos locales. Bajo este contexto, una reducción de las transferencias a estas autoridades podría no significar una reducción en su gasto de capital efectivo, lo cual contribuiría a la viabilidad de la medida.

VIII. GLOSARIO³

CONFLICTO SOCIAL:

Puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social. Un elemento esencial de esta definición es el carácter público del conflicto. Esto significa, por un lado, que el objeto de divergencia lo constituye cualquiera de los elementos organizadores de la vida, a saber: las normas, el ejercicio del gobierno y la autoridad, la definición e implementación de políticas públicas, la cultura; las demandas levantadas por los actores sociales se ubican en algunos de estos campos, precisamente en aquellos en los que el Estado cumple una función reguladora, al menos en los tres primeros. Por otro lado, lo público hace referencia también al escenario en el cual se desarrollan acciones colectivas que desafían el ordenamiento social. El carácter disruptivo de las mismas, nuevamente, convoca la acción del Estado, responsable de garantizar el orden social (Defensoría del Pueblo 2005).

CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA:

Proveer a los grupos de interés vecinos a proyectos y operaciones minero-energéticas el tipo de información necesaria para tomar decisiones no coercitivas e informadas sobre la naturaleza de las actividades que se desarrollarán.

CONSENSO SOCIAL PARA OPERAR:

La aceptación tácita reflejada en el conjunto de actitudes, acciones y actividades de reconocimiento o aceptación de las actividades minero-energéticas por parte de la comunidad o entorno social. El consenso social se logra mediante la consulta libre, previa e informada.

DESARROLLO SOSTENIBLE (O DESARROLLO SUSTENTABLE):

Para efectos de la SNMPE, todos los términos que hagan referencia a este concepto deben ser utilizados como **desarrollo sostenible**. Es el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Comisión Brundtland).

GESTIÓN INEFICIENTE:

Por lo general, la gestión ineficiente se debe a una planificación inadecuada (no hay visión ni misión o no se les asigna la importancia adecuada; no se presentan objetivos definidos de forma estratégica y se carece del concepto y de la asignación de la importancia debida a la estrategia), una organización mal estructurada (sin normas, reglas y organigramas que se adecuen a la realidad), problemas en la implementación (personas no motivadas ni lideradas de manera idónea), la falta de control profesional y sistematizado, entre otros.

³ Referencia: Comité de Asuntos Sociales. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Ver PPT de la SNMPE preparado por Gonzalo Quijandría.

GOBERNABILIDAD:

Es la cualidad propia de una comunidad según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia del pueblo. Dentro de esta definición se deben tomar en cuenta dos variables: la primera es la eficacia y la segunda, la legitimidad. La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno. La legitimidad es la aceptación por parte de los ciudadanos de ese gobierno.

GRUPOS DE INTERÉS:

Se entiende por grupos de interés a todas aquellas personas, grupos, empresas, comunidades, trabajadores (de la propia empresa) y sociedades con multiplicidad de intereses, expectativas y demandas sobre la existencia y desarrollo de una empresa o de una actividad con fines particulares. En ese sentido, son grupos de interés todos aquellos que pueden afectar o verse afectados por las decisiones de la empresa en la que están interesados o tienen algún interés –legal, ecológico, económico, cultural, etc.– en las operaciones y decisiones de la empresa.

LICENCIA Y BALANCE SOCIAL:

La elaboración del balance social busca que las empresas tengan una estrategia y política de responsabilidad social definida, que incluya a los trabajadores y a sus familias, al medio ambiente y el entorno en el que la empresa interactúa.

MESA DE DIÁLOGO:

Es una instancia en la que voluntariamente las partes involucradas en la problemática de las industrias extractivas buscan soluciones que armonicen la actividad económica con el desarrollo sostenible y los proyectos de vida de las personas de sus áreas de influencia. Las partes, en todos los casos, involucran la representación de las empresas, el Estado y de las organizaciones y movimientos sociales, cuyo ambiente y desarrollo económico, social y cultural es afectado por alguna de estas industrias.

RESPONSABILIDAD SOCIAL:

Se acordó que no se iba a utilizar el término **responsabilidad social empresarial**, ya que la responsabilidad social es un tema que alude no solo a las empresas sino también a otros sectores: “Responsabilidad social es una forma de gestión voluntaria, automotivada, que incluye el compromiso de participación en el desarrollo sostenible”. Para la SNMPE, implica a las personas y organizaciones, se realiza independientemente y/o como complemento a la obligación del Estado y promueve las buenas prácticas de gestión, tanto internas como externas.

SOCIEDAD CIVIL:

Hace referencia a un conjunto de instituciones, organizaciones y comportamientos que se ubican entre el Estado y el individuo [...]. Esto incluye organizaciones voluntarias y sin fines de lucro de muchos tipos, instituciones filantrópicas, otras formas de compromiso y participación social, y los valores y patrones culturales asociados con ellos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bordignon, Massimo (2000). *Problems of Soft Budget Constraints in Intergovernmental Relationships: The Case of Italy*. Washington: Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper R-398.
2. Boza Dibos, Beatriz (2006). *Canon minero. ¿Caja chica o palanca para el desarrollo?* Lima: CIES.
3. *Correo* (2007). Lima: 24 de junio.
4. Davis, Williams (2007). "Conflicto minero: inevitable?". En *Punto de Equilibrio* Año 16, N°. 95, pp. 14-15. Universidad del Pacífico.
5. Defensoría del Pueblo (2005). *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima: Noviembre.
6. Defensoría del Pueblo (2007). *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Informe Extraordinario para presentación ante el Congreso de la República. Lima: Abril.
7. *El Comercio* (2007). Lima: 5 de abril.
8. Espinoza, Guillermo (2001). "Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental". *Documentos de trabajo*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios para el Desarrollo.
9. *La República* (2007). Lima: 30 de mayo.
10. Medina, Oswaldo (2006). *El boom minero y las comunidades campesinas*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
11. Ministerio de Energía y Finanzas (s/f). *Sistema Nacional de Inversión Pública*. Disponible en: www.mef.gob.pe/DGPM/docs/capacitacion/eps/normas.pdf
12. Shiva, Vandana (2003). *Las guerras del agua*. México: Siglo XXI Editores.
13. Giugale, Marcelo M.; Vicente Fretes-Cibils y John L. Newman (2006). *La oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

14. Aste Daffós, Juan (1997). "Transnacionales de la minería peruana: Problemas y Posibilidades hacia el siglo XXI". Fundación Friedrich Ebert. Lima.
 15. Camacho, Luis; Portocarrero, Felipe & Sanborn, Cynthia (2007). "Moviendo Montañas: Empresas, Comunidades y ONG en las Industrias Extractivas". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.
 16. Javier Ávila Molero. 2001. "Los Dilemas del Desarrollo: Antropología y Promoción en el Perú"
 17. Juan Aste Daffós. "Valor Económico del Valle de San Lorenzo", CEPES. 2005. Mimeo.
 18. Guerra, Francisco et al. (2006) "Lineamientos para una política regional de desarrollo de Cajamarca". Asociación Los Andes de Cajamarca.
 19. Pajuelo Ramón (2006) "Todo esto nos ha cambiado la vida: Medioambiente y salud en la Oroya". Acción Solidaria para el Desarrollo – Cooperación. Ediciones Nova Print. Lima.
-

20. Sonia Osay; "Derecho De La Sustentabilidad y La Licencia Social en Minería", Ponencia en el V Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Legislación Minera, 11 y 12 de Noviembre del 2003, Buenos Aires.
 21. Informe Técnico de Caso Yanacocha. Disponible en <http://www.yanacocha.com.pe/publicaciones.htm>
 22. Resumen Ejecutivo, EIA, Manhattan Sechura Compañía Minera S.A
 23. Alejandro Diez. Reforma Institucional. En: Desafíos del Desarrollo Rural en el Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima – Perú. Diciembre – 2000.
 24. Laureano del Castillo. "¿Tienen futuro las comunidades campesinas?" En: Debate Agrario, N° 14. Lima, CEPES, 1992.
 25. Laureano del Castillo y Pedro Castillo. "La servidumbre Minera y la Propiedad de la tierra Agrícola". En: Tierras Agrícolas y Servidumbre Minera. CEPES – Lima, julio 2003.
 26. Ley General de Minería.
 27. Espinoza, Guillermo (1996) Fundamentos de Impacto Ambiental. Banco Interamericano de Desarrollo.
 28. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: PROCEDIMIENTOS DEL COMITÉ DE IMPACTOS AMBIENTAL Y SOCIAL (CESI)
 29. Documentos de los Congresos de la Sociedad Nacional de Minería
 30. Legislación comparada con otros países mineros.
 31. Reportajes de diversos medios de comunicación.
 32. Giugale, Marcelo M., Vicente Fretes – Cibils y John L. Newman (2006) "Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable". Banco Mundial. Lima – Perú.
 33. Banco Mundial. 2006. Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru (Renán Poveda, Alonso Zarzar y otros) Washington D.C. Banco Mundial.
 34. Ministerio de Energía y Minas (2001) "GUÍA DE RELACIONES COMUNITARIAS". Dirección General de Asuntos Ambientales. Lima. Peru.
 35. Defensoría del Pueblo (2007) "Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo". Reporte no 35. Enero 2007. Lima – Perú.
 36. Van der Ploeg, Jan Douwe (2006) " EL FUTURO ROBADO" Tierra, agua y lucha campesina. IEP Lima – Perú.
 37. Guevara G., José Armando (2006). "Oficial Water Law versus Indigenous and Peasant Rights in Perú". En R. Boelens, M. Chiba y D. Nakashima (eds.)
-