

DP-2005-

Lima,

Señor Ingeniero
GLODOMIRO SÁNCHEZ MEJÍA
Ministro de Energía y Minas
Presente.-

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted con relación a los conflictos que viene enfrentando la actividad minera en el país. Como es de su conocimiento, la Defensoría del Pueblo se encuentra comprometida con la búsqueda de vías de solución a estos conflictos, en el marco del respeto al Estado de Derecho y el orden público, a fin de garantizar los derechos de las poblaciones afectadas por la minería y el desenvolvimiento de una actividad minera compatible con un desarrollo sostenible que minimice los impactos ambientales y sociales de esta actividad.

En tal sentido, le hacemos llegar adjunto al presente el documento de trabajo "*Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo*", elaborado por la Adjuntía para los Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo. Dicho documento aborda algunos aspectos de la normatividad y las políticas que regulan este sector, con el objeto de aportar a reducir los conflictos que en él se generan, así como propiciar el establecimiento de un marco más propicio para el desarrollo de la actividad minera en el Perú.

Al expresar a usted la plena disposición de la Defensoría del Pueblo para promover procesos de diálogo orientados a lograr soluciones consensuadas a los conflictos que afectan en la actualidad al sector minero, me valgo de la oportunidad para renovar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

WALTER ALBÁN PERALTA
DEFENSOR DEL PUEBLO EN FUNCIONES

DOCUMENTO DE TRABAJO

MINERÍA, DESARROLLO SOSTENIBLE, Y DERECHOS CIUDADANOS UNA APROXIMACIÓN INICIAL DESDE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la actividad minera en el Perú ha enfrentado conflictos de diversa intensidad con las comunidades locales en las que se ubican los yacimientos mineros. En varios de estos conflictos las poblaciones se han opuesto radicalmente al desarrollo de los proyectos mineros. Casos como los de Tambogrande y Rio Blanco en Piura, Cerro Quilish, La Zanja y otros en Cajamarca, en los cuales se han producido enfrentamientos con pérdida de vidas humanas, lesiones graves a la integridad física o destrucción de la propiedad pública y privada, muestran el grado de agudización al que han llegado estos conflictos.

La minería es una actividad de primera importancia para la economía nacional, no tanto por su aporte al PBI o por la generación de empleo, sino por ser la principal actividad en términos de su aporte de divisas para la economía nacional, y también por su contribución a los ingresos fiscales. Sin embargo, históricamente la minería ha sido percibida como una actividad que beneficia principalmente a empresas transnacionales, que genera escasos beneficios económicos para las comunidades locales, y que, además, ha ocasionado grandes pasivos ambientales que afectan principalmente a dichas comunidades, tanto en su salud como en su capacidad de desarrollar la agricultura, ganadería u otras actividades económicas sostenibles. La importancia económica de la minería, y la situación de conflicto que se generado, hacen imperativo el planteamiento de propuestas de cambio en la gestión pública y privada de esta actividad, con el fin de lograr su aceptabilidad social y un desarrollo de la minería en armonía con las poblaciones locales y el requerimiento de un desarrollo sostenible.

En este contexto, cabe destacar que los conflictos más agudos se han producido no tanto en relación a los centros mineros en explotación, que también enfrentan problemas, sino **particularmente respecto de los nuevos proyectos de exploración**. En estos casos se ha manifestado una oposición radical al desarrollo de las operaciones de exploración, que frecuentemente ha incluido acciones violentas con lamentables consecuencias de heridos, pérdida

de vidas humanas y destrucción. En algunos casos, esos conflictos han enfrentado a sectores de la población con posiciones encontradas, habiéndose ejercido la violencia entre los bandos opuestos. Esta oposición radical ha conseguido en los hechos paralizar los proyectos Tambogrande y Cerro Quilish, respecto de los cuales no ha sido posible llevar adelante procesos adecuados de información y consulta, y ahora amenaza lograr lo mismo en Río Blanco y La Zanja.

Una de las características del conflicto minero es la polarización de las posiciones de las comunidades locales, en algunos casos incentivadas por intereses políticos o de otra índole, pero también por prácticas empresariales que han contribuido a agudizar las tensiones. En el mismo sentido, estos conflictos se han intensificado ante la manifiesta incapacidad del Estado para supervisar y fiscalizar la actividad minera, de manera que se respeten los derechos de las poblaciones afectadas. En este contexto, ha sido particularmente difícil generar espacios de diálogo para la búsqueda de soluciones negociadas y de consenso que hagan posible, por un lado, la adopción de medidas concretas orientadas a mejorar la gestión ambiental de los proyectos mineros; y por otro, que viabilicen avances en la normatividad que permitan lograr una mejor protección de los derechos de las poblaciones afectadas. Una característica que llama la atención ha sido la tendencia observada en los sectores más radicales, contrarios a la actividad minera, de rechazar un diálogo en el cual se tome en cuenta los Estudios de Impacto Ambiental u otros estudios técnicos, los cuales, con todas sus limitaciones, constituyen un avance de la normatividad e institucionalidad promovidas por los sectores más preocupados por la gestión ambiental sostenible que, ciertamente, deben ser sujetos de una mejora continua.

El presente informe se propone analizar los aspectos señalados con el fin de plantear propuestas que permitan contribuir a posibilitar un desarrollo de las actividades mineras, en el marco del respeto a los derechos de las poblaciones afectadas, compatible con los objetivos de un desarrollo regional y nacional sostenible. La minería es una actividad económica que presenta riesgos ambientales mucho mayores que los de otras actividades. Sin embargo, su enorme importancia económica para el país hace indispensable buscar condiciones para su desarrollo, a fin de lograr una gestión minera ambientalmente adecuada, de manera que su aporte al impulso del crecimiento económico sea concordante con y promueva un estilo de desarrollo sostenible. Esto es, que la minería aporte recursos no solamente para el desarrollo regional y nacional, sino que beneficie también

directamente a las comunidades locales mediante acciones concretas de promoción de actividades económicas que viabilicen el desarrollo local.

2. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD MINERA

Históricamente la minería ha sido una actividad económica muy importante para el Perú, lo cual se refleja en la preponderancia de esta actividad desde la época de la Colonia. El establecimiento de estadísticas económicas desde los años 50 permite apreciar que aun cuando la minería no ha sido una actividad destacada desde el punto de vista de su aporte al PBI y el empleo, es la actividad exportadora más importante de nuestro país. Los ingresos de divisas por exportaciones mineras han representado y representan aproximadamente la mitad de los ingresos totales de exportación, porcentaje que se viene incrementando con el auge reciente de la minería.

Diversos estudios sobre la economía peruana¹ muestran que los procesos de expansión económica en el Perú se han producido en periodos en los que existía algún producto de exportación importante que posibilitaba una amplia disponibilidad de divisas para realizar actividades manufactureras y de construcción, que son la base para el crecimiento del PBI y del empleo. En contraste, durante los periodos en que se producía una escasez de divisas, la economía nacional enfrentaba fuertes crisis económicas e inestabilidad social. Así ocurrió en las etapas de expansión propiciadas por las exportaciones del guano y el salitre en el siglo XIX, posteriormente por las exportaciones de caña y azúcar a comienzos del siglo XX, luego las mineras en los años 50, y las pesqueras en los 60', así como también durante la bonanza de precios internacionales en la primera mitad de los 70'. La situación opuesta se produjo desde mediados de los 70' en que el país inició una prolongada crisis de estancamiento económico, matizada por periodos pequeños de recuperación, siempre gracias a una coyuntura externa favorable.

La importancia de las divisas para el crecimiento económico se refleja en que, en los periodos de escasez, las actividades manufactureras resultaron afectadas al no contar con los insumos importados indispensables para la producción de bienes. Asimismo, el impacto negativo sobre las cuentas fiscales se sumó a lo anterior para generar efectos multiplicadores negativos sobre las demás actividades económicas, con un claro impacto contractivo

¹ Por ejemplo, THORP, R. y G. BERTRAM (1985). Perú 1890-1977: Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta. Lima, Mosca Azul Editores-Fundación Friedrich Ebert-Universidad del Pacífico.

sobre el nivel general de actividad económica. De este modo, la disponibilidad de divisas provenientes de las exportaciones, principalmente mineras, ha sido el indispensable elemento impulsor de la expansión económica en el Perú.

Al iniciarse la primera década del siglo XXI, el Perú ha mantenido tasas de crecimiento económico positivas, nuevamente al influjo del incremento del sector exportador. Y otra vez, dentro de este sector, la minería constituye una de las principales actividades impulsoras.

La importancia de la minería también se manifiesta en su aporte de aproximadamente un cuarto de los ingresos fiscales por impuesto a la renta, aunque respecto del total de impuestos su aporte es tan sólo 5%. Como se sabe, las dificultades fiscales han constituido en el pasado una de las principales fuentes de inestabilidad y crisis económica en el Perú. Así, en los periodos de estrechez fiscal, las medidas de recorte del gasto público han sido parte de procesos agudos de recesión económica. Puede entenderse entonces que, de ocurrir una paralización de las actividades mineras, el ajuste fiscal que se produciría tendría efectos sumamente negativos para la economía nacional. Cabe destacar, a este respecto, que la aplicación del Canon Minero y el establecimiento de las regalías mineras ha abierto la posibilidad de distribuir importantes ingresos para las regiones y localidades donde se asientan los proyectos mineros, las cuales serían afectadas severamente si no tuvieran acceso a estos recursos.

Sin embargo, algunos sostienen que a pesar de la minería las regiones donde ésta se asienta suelen encontrarse entre las más pobres. Y se pretende utilizar ello como argumento para afirmar que la minería no habría contribuido al desarrollo económico de ninguna región. Este argumento es atrayente porque, en verdad, la mayor parte de los beneficios que ha recibido el país de las actividades mineras se han concentrado en las principales ciudades y especialmente en Lima, de tal manera que es una apreciación objetiva el hecho de que las comunidades locales no han disfrutado de un desarrollo a pesar de la importancia de la riqueza minera extraída. Ciertamente, esto debe corregirse porque es injusto que las poblaciones que albergan los recursos hasta ahora hayan recibido tan sólo beneficios menores de la minería. Empero, de aquí no se desprende que el país no se haya beneficiado de la actividad minera, sino que la distribución de tales beneficios ha sido inequitativa al concentrarse principalmente en la capital. Y esto tampoco descarta que se pueda considerar que los beneficios recibidos en el país sean insuficientes con relación a la magnitud de la riqueza generada, lo cual supondría la necesidad de buscar que

ahora el país obtenga una participación mayor de los beneficios de la minería, por ejemplo a través de las regalías.

Por otra parte, la exigencia a determinados proyectos mineros para que resuelvan la situación de pobreza en sus regiones podría ser exagerada. Por ejemplo, la división de los beneficios económicos de la Compañía Yanacocha sólo representaría pequeños beneficios per-cápita en Cajamarca, que serían por tanto insuficientes para superar la pobreza que aqueja a esta región. Ello implica que no se puede exigir a un proyecto minero o empresa que resuelva los problemas de desigualdad y pobreza que caracterizan a las diversas regiones de nuestro país.

Ciertamente, el desarrollo económico no puede basarse exclusivamente en la minería, pero ello no significa que la minería no tenga la capacidad de contribuir al desarrollo económico, o peor aún, que sea un obstáculo para éste. En otras palabras, el argumento de la pobreza de las regiones donde se ubica la minería no es suficiente para afirmar que dicha actividad no aporte beneficios al desarrollo de tales regiones. Aunque se pueda considerar que los beneficios transferidos sean insuficientes, y que resulte justo exigir mayores beneficios para las comunidades locales, parece excesivo pretender que la existencia de uno o varios proyectos mineros deba garantizar que una determinada región logre un desarrollo adecuado.

En realidad, el problema de desarrollo de una región no se resuelve con uno o varios proyectos mineros, porque lograr el desarrollo requiere una estrategia que involucre a los sectores agricultura, manufactura, servicios y otros, y no exclusivamente a la minería. De allí que sólo sería razonable un rechazo radical a la minería si se demostrara que sus actividades constituyen un factor determinante para obstaculizar la expansión de las demás actividades económicas, lo cual en nuestra apreciación parece difícil de sustentar. En otras palabras, tendría que demostrarse que no existen condiciones técnicas para llevar adelante una actividad minera que responda a estándares de calidad ambiental adecuados. A este respecto, la sola observación de la existencia de actividad minera en los países industrializados implica que existiría al menos una opción para desarrollar una minería con estándares ambientales aceptables, y por tanto ese debería ser el modelo en base al cual establecer un condicionamiento para la minería en el Perú.

3. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA MINERÍA

Uno de los principales problemas de la actividad minera son los pasivos ambientales de gran magnitud que ha generado en el pasado. Históricamente en el Perú la actividad minera ha sido altamente contaminante y ha ocasionado severos daños al medio ambiente y la salud de las personas. Los casos más conocidos por su magnitud son los de Cerro de Pasco y La Oroya, así como Toquepala e Ilo; pero así como ellos existen muchos otros casos menos conocidos tanto de la mediana como de la pequeña minería, e incluso la informal, en los que las poblaciones locales han sufrido las consecuencias dañinas de la contaminación ambiental causada por esta actividad.

El MEM ha realizado un estudio en el que se identifica 610 pasivos ambientales cuyo costo de recuperación se ha estimado en US\$ 200 millones. De este total, 72% de los pasivos podrían ser atribuibles a empresas que deberían encargarse de su remediación, pero el resto tendría que ser resuelto mediante el aporte de fondos públicos. A este respecto, llama la atención el monto relativamente bajo estimado como costo de recuperación, de aproximadamente US\$ 300 mil en promedio por cada pasivo, así como el hecho de no haberse considerado ninguna asignación presupuestal para tal fin.

Un aspecto que con frecuencia se omite del análisis es el hecho de que los pasivos ambientales representan pérdidas económicas de diverso género. En este sentido, el valor económico del daño ambiental puede medirse mediante técnicas apropiadas de valoración económica del medio ambiente, e incluye el valor de los impactos sobre la salud de las personas, expresado en los costos de atención médica, medicinas, días laborables perdidos a consecuencia de las enfermedades, reducción de la esperanza de vida, *valor de la molestia* por encontrarse enfermo, etc. Asimismo, incluye el valor de las pérdidas de producción a consecuencia de los impactos sobre la producción agrícola, pecuaria y de otros sectores, así como el valor de los impactos físicos sobre el paisaje y sobre la flora y fauna, y en general el valor de la pérdida de calidad ambiental ocasionada por la actividad minera. Una comparación de este valor con los beneficios económicos que ha obtenido el país por la actividad minera permitiría efectuar un balance económico del aporte de la minería al desarrollo nacional.

Sin embargo, independientemente de cuál haya sido el aporte de la minería en el pasado, lo realmente importante es determinar si en las circunstancias actuales esta actividad puede realizarse en nuestro país bajo condiciones de viabilidad ambiental, social, y económica. Por tanto, los aspectos señalados en

el párrafo anterior deberían ser materia de evaluación en cada proyecto minero, de tal manera que se constituya en una información esencial para decidir sobre la conveniencia del proyecto específico. En este sentido, no puede ignorarse que la tecnología de las actividades mineras ha evidenciado enormes progresos, esencialmente como consecuencia de las regulaciones ambientales mucho más rígidas en los países desarrollados, en los cuales también se realizan actividades mineras. Este progreso tecnológico se ha incorporado también en la actividad minera realizada en nuestro país, principalmente en los nuevos proyectos mineros, pero con mucha lentitud en los centros mineros más antiguos. Así, es notoria la diferencia entre las explotaciones de Yanacocha y Antamina, las cuales por cierto no están exentas de problemas, con aquellas de Cerro de Pasco, La Oroya y Toquepala, respecto de los impactos ambientales que causan o han causado en su zona de influencia.

El establecimiento de sistemas de evaluación de impacto ambiental, así como los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs), constituyen sin duda un paso positivo para lograr una actividad minera acorde con los principios de sostenibilidad del desarrollo. De igual manera, el establecimiento del Canon Minero, que permite transferir a las regiones donde se ubican los yacimientos mineros la mitad de los impuestos que pagan las empresas mineras, así como las regalías mineras, constituyen instrumentos de gran potencial para beneficiar a las comunidades locales, más allá de los problemas que se observan para un uso eficaz de tales recursos. En este sentido, las propias empresas mineras han comprendido la importancia de transferir beneficios a las localidades en sus zonas de influencia, por lo que frecuentemente y de su propia iniciativa han iniciado o fortalecido programas para apoyar directamente a las poblaciones locales.

Ello no significa, empero, que los nuevos centros mineros no generen problemas ambientales, como ha ocurrido con el derrame de mercurio en Choropampa (Yanacocha 02-06-00) y otros derrames de combustibles. Por otra parte, la aplicación de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs) en los centros mineros más antiguos se ha realizado con problemas de incumplimiento en algunos casos², además que las metas se han establecido para alcanzar los Límites Máximos Permisibles (LMP) de la normativa peruana, que todavía se encuentran lejos de los estándares internacionales. Por otra parte, el Estado ha demostrado una capacidad muy

² El más notorio es el de la Fundición de La Oroya, en el que la empresa Doe Run ha solicitado un plazo adicional para el cumplimiento de las metas de su PAMA

limitada para supervisar y fiscalizar la gestión ambiental de las empresas. En este sentido, el propio establecimiento de LMP excesivamente tolerantes no contribuye a superar la negativa imagen ambiental de las empresas mineras.

Es cierto que el logro de estándares internacionales cuesta dinero y requiere tiempo, pero ello se puede enfrentar sin dejar de establecer una normativa adecuada, pero otorgando plazos razonables para que las empresas se puedan adecuar a las nuevas normas. De este modo los nuevos proyectos podrán establecerse cumpliendo estándares adecuados, mientras que los centros mineros antiguos tendrán plazos razonables para cumplir los nuevos y más exigentes requerimientos para su gestión ambiental.

En lo que respecta a los impactos sociales de la minería, uno de los mayores problemas es la enorme diferencia de ingresos que se genera entre los trabajadores mineros y las comunidades locales, lo cual suele ocasionar tensiones de diverso género, así como la proliferación de males sociales como el meretricio. Este es un problema difícil de resolver, particularmente en un país con tan grandes diferencias sociales y una pobreza extendida como es el Perú; pero las empresas pueden y deben adoptar medidas para reducir estos impactos. En particular, pueden aplicar programas de capacitación y sensibilización a su personal, y pueden también aplicar procedimientos de aislamiento del personal, de tal forma que minimicen los impactos negativos.

4. CAUSAS DEL RECHAZO A LA ACTIVIDAD MINERA

Las causas del rechazo a la actividad minera son múltiples y de naturaleza compleja. A continuación se analizan algunos de los factores más importantes que explican la dimensión de los conflictos mineros.

4.1 El problema ambiental

Una causa muy importante de los conflictos mineros es la percepción de los graves daños ambientales causados por la minería y de los escasos beneficios que han recibido las comunidades locales. En este contexto, la mayoría de la población local carece de interés en apoyar las actividades mineras y sí, por el contrario, puede sumarse fácilmente a las protestas en

contra de esta actividad. Sin embargo, aun siendo importante este factor, existen indicios para pensar que habrían otros determinantes del conflicto tan importantes o más que la conciencia ambientalista de las comunidades locales. Un hecho que llama la atención es la escasa atención de la población a otros problemas ambientales igualmente importantes que los planteados por los grandes proyectos mineros, y en algunos casos de mayor severidad, respecto de los cuales se evidencia una relativa indiferencia. Un ejemplo de ello es la existencia de sectores que realizan una fuerte oposición a la Compañía Antamina en Huaraz y Huarmey, no obstante la existencia en dichas localidades de problemas mucho más severos, como es el caso de los relaves de Ticapampa en el Río Santa, entre Cataq y Recuay, o el de las emisiones de las fábricas de harina de pescado en Huarmey.

4.2 La pobreza y extrema desigualdad social

El Perú es un país que se caracteriza por una enorme desigualdad social. Más de la mitad de la población es pobre, y más de la tercera parte se encuentra en situación de extrema pobreza. Por otra parte, la conquista española originó el surgimiento de desigualdades no sólo económicas y sociales, sino también raciales y culturales, las cuales contribuyen a los desencuentros entre distintos sectores de la sociedad. En este contexto, importantes sectores sociales se mantienen excluidos de los servicios públicos, de la satisfacción de necesidades básicas, y en general de los beneficios de la sociedad moderna. El surgimiento y avance de la violencia política en los 80' es una consecuencia de esta situación de exclusión, que ha originado sentimientos de frustración e impotencia que se reflejan en conductas antisociales, ya no sólo individuales sino también colectivas, y que configuran un contexto problemático y sumamente difícil para la gobernabilidad. Un problema serio en este sentido es que, aun si la minería pudiera en algunos casos aportar beneficios importantes para una determinada región, la distribución de los beneficios a nivel individual podría ser demasiado pequeña como para generar un interés de la población en defender dicha actividad.

En este contexto, conductas de prepotencia y desdén de los funcionarios y empleados de las empresas mineras podrían también haber alimentado sentimientos negativos que dificultan las posibilidades de entenderse para

poder llegar a acuerdos consensuados que eviten las situaciones conflictivas.

En algunos casos las empresas también han realizado prácticas paternalistas para ganar el apoyo de sectores de la población y han contribuido a generar conflictos internos en las comunidades, o a exacerbar los ya existentes. Así, en ocasiones se han producido conflictos por haber la empresa otorgado determinados beneficios u obras a unas comunidades y no a otras que se sentían con igual derecho. Esto ha contribuido a la situación conflictiva y al encono de las posiciones contrarias a la actividad minera. Por otra parte, los altos ingresos de los trabajadores de las compañías mineras, en comparación con la pobreza de la población local, han ocasionado también conductas de superioridad y menosprecio, además de otros problemas aún más serios, como el incremento de la prostitución o su aparición como un problema local. Se ha señalado también que el establecimiento de la mina ha originado en las ciudades cercanas un incremento significativo de la demanda por alimentos y servicios, con el consecuente impacto sobre los precios locales. De tal forma que mientras sólo un segmento de la población se ha beneficiado con empleo en la mina o el desarrollo de sus negocios, la mayoría ha tenido que enfrentar las subidas de precios.

Toda esta situación ha originado serias tensiones sociales, las cuales no han sido manejadas adecuadamente por las empresas y han contribuido a formar un sentimiento de rechazo a éstas entre diversos sectores de la población. En este contexto, el tratamiento de las relaciones de las empresas con las comunidades de su entorno ha carecido de un adecuado asesoramiento de profesionales en antropología y sociología, los cuales han estado ausentes o no han tenido el peso necesario en la definición de las políticas empresariales.

Por su parte, los funcionarios del MEM tampoco han aplicado buenas prácticas de relacionamiento con las poblaciones afectadas por los proyectos mineros, y esencialmente han repetido similares patrones de conducta que aquellos de los funcionarios y empleados de las compañías mineras.

Todos estos desencuentros tienen raíces históricas y reflejan una complejidad de circunstancias y elementos que explican la situación conflictiva que se vive en la minería actual. En este sentido, es claro que

existen marcadas diferencias culturales y sociales entre los pobladores de las regiones donde se ubican los yacimientos mineros y los funcionarios de las empresas y del Estado, lo cual no solamente hace difícil la comunicación y comprensión, sino que además, en muchos casos tales diferencias contribuyen a agravar los conflictos.

4.3 La percepción del MEM como entidad parcializada en favor de las empresas

La debilidad institucional del Estado, en buena medida debido a limitaciones presupuestales, se ha reflejado en la incapacidad del MEM para asegurar una adecuada supervisión y fiscalización de las actividades mineras, en particular respecto del cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las compañías mineras. Pero también la mayor cercanía social y cultural entre los funcionarios públicos y aquellos de las compañías mineras, que responde a factores objetivos de naturaleza histórica y social, y no necesariamente a una opción individual o institucional, frente a su distancia respecto de las poblaciones locales, ha facilitado un mayor entendimiento entre los primeros, lo cual ha contribuido a la imagen de un MEM parcializado con las empresas.

Por otra parte, la inadecuación de la normativa para proteger efectivamente los derechos ciudadanos a un ambiente libre de contaminación y a ser compensados por los impactos de la minería, ha limitado también la efectividad de la labor del Estado para lograr el respeto a estos derechos. Al respecto, la legislación diseñada para promover la inversión minera en el país, durante los 90', se concentró esencialmente en otorgar facilidades a los inversionistas en desmedro de las consideraciones ambientales y sociales. De allí que los funcionarios públicos no hayan contado con instrumentos legales suficientes para mejorar la fiscalización ambiental y proteger adecuadamente los derechos del ciudadano, y así librarse de la imagen de ser favorables a las empresas mineras.

Es necesario precisar, sin embargo, que la parcialización del MEM a favor de las empresas no ha sido sólo un asunto de percepción de la población debido a circunstancias desfavorables o la ausencia de una normativa

adecuada. Por el contrario, la conducta de los funcionarios del MEM, generalmente de menor rango, ha sido en algunos casos de hostilidad frente a los derechos de las poblaciones locales y a aquellas entidades que han asumido su defensa, como son las ONGs, e incluso la Defensoría del Pueblo. Asimismo, con frecuencia los funcionarios públicos no han entendido cabalmente la necesidad ni los propósitos de los procedimientos de consulta y participación ciudadana, de tal manera que al llevarlos a cabo lo han hecho en algunos casos sin propiciar una participación efectiva y sin atender debidamente las preocupaciones ciudadanas.

Cabe reconocer, sin embargo, que en los últimos años las más altas autoridades del MEM se han mostrado abiertas y favorables a corregir las conductas negativas señaladas en el párrafo precedente, así como los vacíos y problemas de la normativa. Sin embargo, en el poco tiempo transcurrido, ello ha sido insuficiente para modificar la percepción de parcialización del MEM, particularmente en el contexto de las prácticas negativas de los funcionarios de menor jerarquía.

Bajo esta percepción de la población respecto del rol del MEM, resulta mucho más difícil que dicho ministerio sea creíble en su rol de autoridad ambiental. Más aún porque la falta de credibilidad del Estado en general afecta también a los funcionarios de este sector y hace muy difícil que ellos puedan tener acogida para contribuir a explicar los beneficios y perjuicios de la actividad minera.

4.4 La existencia de intereses diversos y la falta de gobernabilidad

Entre los factores que han contribuido a intensificar los conflictos alrededor de la actividad minera cabe mencionar también la presencia de sectores radicales, con estrategias maximalistas, que han basado sus plataformas políticas en la oposición radical a la minería, y que en algunos casos han liderado los movimientos de oposición a esta actividad. En este caso, es notoria la ausencia en los lugares apartados donde se asientan los proyectos mineros, de los partidos políticos que creen en el sistema democrático, mientras que sí están presentes sectores radicalizados cuya estrategias políticas se basan en la confrontación e incluso la violencia. No es casual por tanto, que en la mayoría de conflictos mineros la presencia de actos de violencia sea una constante.

La situación se torna más compleja al constatar que, frecuentemente, una vez desatado el conflicto, los partidos democráticos se sumaron a los movimientos radicales en contra de la minería con el fin de no perder vigencia política. Y así se ha conformado un frente opositor antiminero radical que ha tenido éxito en lograr, por la vía de la violencia, la paralización de proyectos como Tambogrande, Cerro Quilish, Majaz, y La Zanja, al tiempo que amenaza con paralizar varios más. Esta oposición radical ha rechazado canalizar las demandas locales por las vías institucionales, lo que ha dificultado el logro de avances en el marco legal e institucional para proteger mejor los derechos e intereses de las comunidades locales.

Otro actor importante han sido diversas ONGs que han prestado su apoyo a los movimientos locales en contra de la minería. Si bien entre estas organizaciones hay diferencias de grado en su oposición a la actividad minera, en algunos casos su apoyo ha sido importante para ampliar el frente opositor, además de haber provisto asesoría técnica y medios económicos.

La Iglesia Católica también suele ser un actor en estos conflictos y, aunque su rol ha sido generalmente contribuir a lograr salidas de consenso a las situaciones de conflicto, en ciertos casos ha rechazado totalmente la realización de actividades mineras³, y ha actuado en coordinación con las ONGs y organizaciones de base más radicales.

No puede ignorarse, asimismo, que en algunos conflictos también se han manifestado intereses locales de diversa naturaleza. Así por ejemplo, en Tambogrande algunos agricultores medianos y grandes, a la par que cuestionaban el proyecto minero por sus posibles impactos ambientales, manifestaron también su preocupación por el incremento de salarios que se produciría en la zona de seguir adelante el proyecto minero, lo cual afectaría sus costos de producción.

Es importante precisar, sin embargo, que en nuestra apreciación el conflicto minero no puede atribuirse principalmente a la actuación de actores con intereses particulares, los cuales ciertamente tienen un rol importante en la intensificación del conflicto, al igual que los representantes de las

³ El comunicado de los Obispos de la Arquidiócesis de Piura, Diócesis de Chulucanas, y el Vicariato Apostólico de Jaén del 01-05-04 declara el ámbito de esas tres Jurisdicciones Eclesiásticas como "áreas no aptas para la exploración y explotación mineras"

compañías mineras, sino que la causa esencial son los problemas de desigualdad y pobreza que caracterizan a nuestro país, en el contexto de un marco institucional y legal diseñado con el objeto de favorecer a los inversionistas mineros.

En este marco, un problema importante que influye en la intensidad de los conflictos es la falta de gobernabilidad, reflejada en la escasa presencia del Estado en las zonas de conflicto minero, así como su limitada capacidad de ejercer su autoridad para imponer el orden público. Es esta debilidad del Estado la que ha abierto el espacio para la proliferación del uso de medidas de fuerza, e incluso la violencia, como instrumento principal para lograr reivindicaciones de diversa naturaleza. En este contexto, los sectores políticos más radicales han actuado prácticamente sin restricciones, y en algunos casos con impunidad, utilizando medidas de fuerza y la violencia en contra de los proyectos de exploración minera.

Es indudable que el Estado debe recuperar su capacidad de asegurar el orden público; sin embargo, la estrategia que adopte para lograr este objetivo debe ser muy cuidadosa y respetuosa de los derechos ciudadanos. En particular, las demandas de poner “mano dura” de un sector de opinión pueden no sólo ser ineficaces, sino incluso pueden también contribuir a agravar los conflictos y afectar la viabilidad de la minería en el largo plazo. Una respuesta inadecuada frente a los actos de indisciplina social, en el contexto de fragilidad del sistema democrático, lejos de resolver los problemas podría ocasionar consecuencias impredecibles.

5. PROPUESTAS PARA UNA MINERÍA COMPATIBLE CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La importancia económica de la minería en el Perú es indiscutible, como también su pasado de actividad contaminante y su escaso aporte al desarrollo de las economías regionales y locales. En este contexto, es claro que los riesgos ambientales de la actividad minera son mayores que los de otros sectores, pero de allí no se desprende que el país deba dejar de lado esta actividad como una más que puede contribuir a aportar recursos importantes, e incluso esenciales, para el desarrollo nacional. Más aún, porque la actividad minera también se realiza en países desarrollados en los cuales la preocupación ambiental es prioritaria en las agendas nacionales, y no por ello se deja realizar esta actividad. La existencia de importantes riesgos ambientales implica, empero, que debemos ser

particularmente cuidadosos respecto de la gestión ambiental de los proyectos mineros, a la vez que debemos lograr una transferencia de beneficios significativos de tales proyectos al país y a las comunidades locales.

En nuestra apreciación, si bien existen conflictos entre la minería y el desarrollo sostenible, ésta no es una contradicción inevitable, aunque las tensiones entre economía y sostenibilidad son en este caso mayores que en otras actividades económicas. De allí que sostener un rechazo cerrado al desarrollo de la minería en el Perú es una posición demasiado radical que, afortunadamente, ningún sector ha planteado abiertamente, aunque parezca ser un objetivo de los sectores más radicales. Sí, en cambio, nos parece pertinente enfatizar que los importantes riesgos ambientales de la minería justifican la cautela y vigilancia, lo cual requiere desarrollar propuestas de cambio en lo normativo e institucional, y también en las conductas de los actores, para lograr una actividad minera aceptable socialmente, que contribuya con efectividad a un desarrollo sostenible.

A continuación se plantean algunas propuestas con este objetivo:

5.1 Necesidad de una autoridad ambiental independiente

Uno de los mayores problemas para comunicar adecuadamente a las poblaciones locales las características de los proyectos mineros y sus impactos ambientales en la etapas previas a la explotación ha sido la falta de credibilidad de los funcionarios del MEM, debido a la percepción general de encontrarse parcializados a favor de las empresas. El Código de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente había concebido la conformación de una autoridad ambiental centralizada; sin embargo el Decreto Legislativo 7571, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, modificó este enfoque estableciendo que la autoridad ambiental en cada sector sería el ministerio correspondiente.

Esto se ha mostrado como una decisión inconveniente, debido a que el mandato principal de un ministro es promover la actividad económica en su sector, y por ello es natural que tienda a colocar 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 resulta contradictorio con el rol de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa

ambiental que, en la práctica, tiende a imponer determinadas restricciones a la realización de dichas actividades económicas. No debe sorprender, entonces, que la población se haya formado esta percepción de parcialización de la autoridad pública.

Pero, como se señala en este informe, la parcialización del MEM no ha sido solamente una cuestión de percepción de la población, sino que la práctica de los funcionarios de dicho ministerio frecuentemente ha corroborado dicha percepción al no tomar debida cuenta de las preocupaciones de los ciudadanos. Esta situación representa una traba importante para posibilitar una mayor credibilidad de la población frente a las decisiones ambientales de la autoridad pública en asuntos mineros; de lo cual se desprende la importancia de constituir una autoridad ambiental independiente de los ministerios, que tenga mayores posibilidades de ganar credibilidad en la población y, por tanto, pueda constituirse en un interlocutor válido del Estado para intervenir en la solución de los conflictos.

Respecto de esta propuesta, algunos han planteado la creación de un Ministerio de Medio Ambiente a partir del CONAM, mientras que otros recomiendan la creación de una superintendencia encargada de la fiscalización ambiental. Seguramente existen también otras opciones, pero lo importante es que se constituya una autoridad independiente de los ministerios y que se encargue precisamente, entre otras funciones, de supervisar con autonomía los asuntos relativos a la gestión ambiental de las actividades económicas. A este respecto, la experiencia internacional muestra que en países como Estados Unidos y otros (Unión Europea) se ha integrado la autoridad ambiental en una sola entidad. Por otra parte, una medida de este tipo no debería significar gastos adicionales significativos, en tanto la nueva autoridad podría formarse con los recursos humanos y materiales actualmente dispersos en la Direcciones Ambientales de los ministerios, y en cambio podría generar una mayor eficiencia en la asignación de estos recursos.

5.2 Adecuación de los Límites Máximos Permisibles

La introducción de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), ha representado un avance importante para mejorar la calidad de la gestión ambiental de

las empresas mineras. Sin embargo, una restricción clave para lograr resultados satisfactorios a este respecto es la vigencia de Límites Máximos Permisibles (LMP) para las emisiones contaminantes en el sector minero, demasiado permisivos con relación a los estándares internacionales. El siguiente cuadro muestra, a modo de ejemplo, una comparación entre los LMP fijados por el MEM para emisiones de determinados elementos contaminantes y los recomendados por el Banco Mundial para países en desarrollo.

Contaminante	Banco Mundial 1998		Peru RM 315-96- EM/VMM
	Fundiciones Primarias de Plomo/ Zinc	Fundiciones Primarias de Cobre	
	Valor Máximo de Concentraciones (mg/m ³)		
Arsénico (AS)	0.1	0.5	25
Plomo (Pb)	0.5	0.2	25
Material Particulado (PM)	20	20	100

Fuente: Banco Mundial, Presentación de Renán Póveda, Lima 12-04-05

Como puede apreciarse, los LMP fijados por el MEM exceden largamente los referentes planteados, lo cual plantea serias objeciones respecto de la manera en que nuestras autoridades estarían ejerciendo su función de salvaguardar la salud de las personas y la calidad del medio ambiente. En este sentido, en la medida que los PAMA aprobados por el MEM sólo contemplan alcanzar los LMP nacionales dentro de un plazo demasiado largo, ello implicaría que dichos PAMA no permitirían lograr una mejora significativa en la calidad de la gestión ambiental minera.

Uno de los argumentos para establecer LMP permisivos es que si ellos fuesen más exigentes implicarían costos elevados para que las empresas mineras pudieran adecuarse. Este argumento es atendible; sin embargo, la no adecuación también representa costos elevados en términos de los impactos sobre la salud de las personas y la calidad del medio ambiente. En consecuencia, poner todo el énfasis en los costos para las empresas deja de lado el hecho que aquí también están involucrados costos para las personas y para la sociedad, de tal manera que mientras las empresas reciben directamente los beneficios de la

explotación minera, los ciudadanos afectados sólo reciben beneficios indirectos, pero sí tienen que enfrentar directamente los costos de la afectación de su salud.

En nuestra apreciación, sin dejar de considerar el interés económico de las empresas mineras, el Estado tiene la obligación de tomar en cuenta también el interés de los ciudadanos, disponiendo las regulaciones que aseguren una adecuada protección de su salud. Un resultado que armonice ambos intereses podría lograrse mediante el establecimiento de LMP adecuados para proteger la salud de las personas y lograr una gestión ambiental de calidad, conjuntamente con plazos razonables para que las empresas existentes puedan adecuarse a estándares más exigentes. De este modo, los nuevos proyectos mineros podrían sujetarse desde el inicio a estándares ambientales compatibles con el logro de un desarrollo sostenible, mientras que los ya existentes tendrían un plazo razonable para adecuarse.

A este respecto, la Defensoría del Pueblo ha opinado en los casos más recientes de propuestas de LMP, por ejemplo emisiones de dióxido de azufre (SO₂) en la industria hidrocarburífera y emisiones de azufre por vehículos automotores, recomendando la aplicación de límites más exigentes, conjuntamente con plazos de adecuación razonables.

5.3 Mejora de los mecanismos de participación y consulta ciudadana

Una de las constantes en los conflictos mineros es el reclamo de mayor información por parte de la ciudadanía respecto a las características de los proyectos mineros y de sus impactos positivos y negativos en lo económico y ambiental. En este sentido, la normativa sobre participación y consulta ciudadana es aún insuficiente para garantizar una participación efectiva, en la que los funcionarios públicos tomen seriamente en cuenta las preocupaciones ambientales, de tal forma que los ciudadanos no perciban estos procesos como procedimientos puramente burocráticos, sino como mecanismos efectivos en los cuales su participación tiene la posibilidad de influir en las decisiones de gestión ambiental.

La demanda de información de los ciudadanos manifestada en los conflictos mineros, hace aconsejable una revisión sustantiva de los

procedimientos actuales de participación y consulta pública, con el fin de contemplar una participación más amplia y la mayor provisión de información a la población. Bajo este enfoque, la población local debería recibir información desde el otorgamiento de los derechos mineros, que es el inicio del procedimiento para otorgar una concesión minera, sobre lo que ocurrirá con sus tierras y sobre los pasos posteriores del procedimiento minero, otorgándoseles la oportunidad de plantear sus reclamos y preocupaciones en las diversas fases de este proceso.

De igual manera, las Evaluaciones Ambientales (EA) deberían incluir la realización de audiencias públicas, para lo cual tendría que modificarse la normativa actual. Si bien a este nivel aún se cuenta con escasa información sobre el proyecto minero, la constatación de una preocupación muy grande por parte de la ciudadanía por conocer las características y previsiones respecto del proyecto, hacen aconsejable que a este nivel también se incluyan audiencias públicas. Por otra parte, el MEM debería establecer con claridad cuántos talleres informativos se deben realizar en cada proyecto, en qué fechas y en qué localidades, de tal manera que la población pueda conocer con anticipación suficiente cuándo y donde será informada sobre el proyecto.

La Defensoría del Pueblo ha observado que frecuentemente las convocatorias a talleres informativos tienen escasa difusión, de tal forma que en la práctica muchas personas interesadas no reciben la información oportuna y por tanto no pueden participar. A su vez, el propio desarrollo de los talleres informativos no atiende adecuadamente las preocupaciones de los participantes, por lo que suelen quedarse sin respuesta preguntas de ciudadanos interesados, incluso cuando han sido presentadas por escrito.

Ello plantea la necesidad de capacitar adecuadamente a los funcionarios públicos y privados para que se relacionen de manera adecuada con los ciudadanos, de modo que esto no genere problemas adicionales a los ya existentes y se contribuya a formar una percepción adecuada sobre los proyectos mineros.

Un tema fundamental a este respecto es la relación asimétrica que se establece entre las empresas y las poblaciones ubicadas en el ámbito de los proyectos mineros. La empresa minera tiene un gran poder económico para contratar profesionales de primer nivel que la asesore

en los aspectos técnicos, económicos y legales, mientras que el ciudadano común y sus organizaciones carecen de este poder. La propia elaboración de los EIA por empresas consultoras, contratadas y pagadas por las empresas mineras, ha ocasionado cuestionamientos razonables sobre la independencia de los encargados de elaborar los EIA. Por otra parte, en general, los EIA no parecen constituir instrumentos con la rigurosidad técnica que sería deseable, y frecuentemente contienen información insuficiente para predecir los impactos ambientales de un proyecto y determinar las medidas de mitigación adecuadas para una buena gestión ambiental. A su vez, las propias autoridades públicas suelen enfrentar restricciones de personal, de recursos económicos y materiales para efectuar una evaluación efectiva de los EIA. Esta debilidad institucional podría dar lugar a que la correcta gestión ambiental de los proyectos mineros no esté garantizada.

En este contexto, no debería extrañar que diversos sectores de la población manifiesten su desconfianza respecto a los procedimientos de participación y consulta. Con mayor razón porque los ciudadanos individuales, e incluso aquellos organizados, usualmente carecen de recursos para contratar la asesoría profesional que sería necesaria para participar en las audiencias públicas y opinar con sustento técnico sobre el contenido de los EIA. Esta situación representa una limitación fundamental para una participación efectiva de los ciudadanos con capacidad real de influir en las decisiones y cuestiona la esencia misma de los procedimientos de participación y consulta.

Para superar este problema, desde su intervención en la Mesa de Diálogo de Tambogrande, la Defensoría del Pueblo ha propuesto que el Estado establezca mecanismos adecuados para que las empresas mineras aporten fondos que los ciudadanos puedan utilizar para contratar sus propios asesores con miras a su participación en los procesos de consulta de los EIA. De este modo, será posible reducir la asimetría de poder entre las empresas y los ciudadanos y se asegurará una participación más efectiva y con capacidad real para influir en las decisiones. Ello, además, permitiría lograr una mayor confianza de los ciudadanos para su participación en estos procesos, con lo cual se reducirían las fuentes de conflictos con relación a los proyectos mineros.

Por otra parte, se requiere también ampliar los plazos entre la puesta a disposición del público del EIA y la realización de la audiencia pública. El plazo actual de 40 días resulta claramente insuficiente para que los interesados puedan revisar documentos voluminosos de naturaleza altamente técnica, y también para obtener la asesoría necesaria que les ayude a entender dichos documentos y estar en condiciones de presentar sus observaciones. Más aún, en algunos casos hemos observado que existen retrasos en la puesta a conocimiento del público de los EIA, con lo cual el tiempo realmente disponible suele ser aún menor. En nuestra opinión, dado el contexto de marcada oposición a los proyectos mineros, un plazo de 6 meses para este fin no parecería excesivo, con el fin de garantizar una participación informada de la población y reducir las fuentes de conflicto.

Asimismo, los funcionarios encargados de llevar adelante los talleres y audiencias públicas deben mostrar una actitud más abierta frente a las demandas de información y pedidos de los participantes. A este respecto, se tienen casos positivos que deberían repetirse, como en el Proyecto Antamina, en el cual se decidió transportar el material por un mineroducto con el fin de evitar los impactos ambientales que podría haber ocasionado su transporte por camiones. De igual modo en el caso de la Planta de Fraccionamiento de Líquidos del Proyecto Camisea en Paracas, donde a pedido de los pescadores de la zona se decidió optar por un tubo submarino en lugar de uno aéreo, para la carga de las embarcaciones. En la medida que casos como estos se hagan comunes, será posible lograr la confianza de la población sobre los mecanismos de participación y consulta.

Un tema muy importante de la participación ciudadana está relacionado con los procedimientos de monitoreo y vigilancia ambiental. Aquí también es posible incorporar la participación de la población, como ya se ha hecho en el caso del Proyecto Camisea, de tal manera que se mejore la confianza de la ciudadanía sobre la calidad de la gestión ambiental de los proyectos.

5.4 Mayor efectividad en el uso del Canon Minero y aplicación de las regalías mineras

Como se ha señalado, una de las críticas al desarrollo del sector minero es que tradicionalmente no ha aportado beneficios significativos para las comunidades donde se asientan los centros mineros. El establecimiento del Canon Minero, que recientemente ha sido incrementado al 50% de los impuestos pagados por las empresas mineras, constituye un paso positivo para corregir esta situación. Por otra parte, el auge reciente de la minería, así como algunas medidas para mejorar la distribución del Canon, han determinado que algunas regiones empiecen a recibir importantes ingresos por este concepto. Ello abre la posibilidad de que regiones tradicionalmente carentes de recursos para el desarrollo tengan ahora una fuente muy importante para financiar proyectos de mejora de la infraestructura y en general para propiciar el desarrollo.

Sin embargo, existen algunas limitaciones para lograr este resultado. Por un lado, la restricción de asignar estos recursos exclusivamente para gastos de inversión podría ser un obstáculo para efectuar gastos de mejora en la educación y la salud, que constituyen servicios claves para el desarrollo del capital humano. Asimismo, se ha observado en ciertos casos que las obras de infraestructura en que se invierten los recursos del Canon son principalmente de naturaleza ornamental, antes que vinculadas a la mejora de las economías locales o al desarrollo. De igual modo, existen casos de pequeña corrupción, los que sumados a los problemas señalados, han ocasionado un uso relativamente ineficiente y por lo general poco transparente de estos recursos. Se requiere por tanto, mejorar significativamente la eficacia del gasto, superar las limitaciones que impiden destinar gastos a la mejora del capital humano y establecer procedimientos de uso de los recursos participativos y transparentes, de tal manera que la disposición del canon en las regiones mineras se traduzca en una diferencia efectiva en el mayor grado de desarrollo que alcancen las localidades ubicadas en el ámbito de influencia de los centros mineros.

Por otra parte, no debe ignorarse el hecho de que con el Canon Minero se ha empezado a generar una nueva disparidad de ingresos a nivel regional. Así, las regiones que cuentan con centros mineros, u otras fuentes de Canon, ahora disponen de importantes recursos; mientras que otras regiones se han encontrado en una situación desigual respecto del acceso a recursos presupuestales. Este es un tema que también debe merecer la atención de las autoridades públicas, porque

sería injusto excluir a las regiones que no cuentan con yacimientos mineros de los beneficios de recursos que pertenecen a todos los peruanos.

En lo referente a las regalías mineras, la demanda ante el Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 28258, que establece el pago de regalías mineras, fue declarada infundada, con lo cual ahora las regiones obtendrán mayores recursos participando de una mayor porción de los beneficios de la minería. Esta nueva situación acrecienta el reto de las autoridades regionales y locales de utilizar estos recursos con eficiencia y transparencia para promover el desarrollo local. Particularmente, en el contexto de los agudos conflictos entre las poblaciones locales y grupos ambientalistas con las empresas mineras, la aplicación de regalías constituye una oportunidad para transferir mayores beneficios a las poblaciones locales, de tal manera que se reduzca la oposición radical a la minería y se abran espacios de diálogo y negociación que permitan continuar el desarrollo de la actividad minera en el Perú, pero bajo condiciones ambientales y sociales que sean compatibles con un modelo de desarrollo sostenible.

5.5 Mayor eficacia en la gestión pública minera

Como se ha señalado, existe una gran desconfianza de la ciudadanía respecto al compromiso del Estado para garantizar el respeto de sus derechos con relación a la ejecución de los proyectos mineros. Si bien la desconfianza general es un mal social cuyas causas tienen raíces profundas en las desigualdades sociales históricas de nuestro país, en buena medida la situación se ha agravado por la incapacidad del Estado para efectuar una supervisión y fiscalización adecuadas de los proyectos mineros y para garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos afectados por estos proyectos. Con frecuencia, en los proyectos mineros ha habido quejas respecto del pago de compensaciones por las servidumbres mineras y por las presiones a que han sido sometidos propietarios de tierras donde se encuentran los yacimientos, para otorgar las servidumbres en condiciones desventajosas. En este sentido, una de las medidas que puede contribuir a generar mayor confianza es la modificación de la norma sobre servidumbres mineras, la cual tiene características de medida confiscatoria sobre la propiedad de los afectados, en tanto no permite una adecuada protección de sus derechos.

Por otra parte, existen diversas denuncias no comprobadas, pero tampoco desvirtuadas fehacientemente, sobre presencia de elementos contaminantes provenientes de la minería en cursos de agua ubicados en las zonas de explotación minera. En tales casos, la limitación de recursos de personal, materiales y presupuestales disponibles en el MEM para realizar las tareas de supervisión y fiscalización, que ha restringido severamente la eficacia de esta función, ha contribuido a incrementar la desconfianza de la ciudadanía con relación a la gestión del Estado. Ello ha sido agravado por actitudes personales de algunos funcionarios del MEM, de una cierta desconsideración con relación a la importancia de proteger los derechos de los afectados por los proyectos mineros.

En nuestra opinión, frente a la dificultad de lograr mayores recursos presupuestales para la función de fiscalización del MEM se requiere algunos cambios normativos. Por ejemplo, las actividades de fiscalización podrían ser cargadas a las propias empresas mineras, tal como se hace en Europa, en tanto esta necesidad surge debido a sus operaciones, lo cual permitiría incrementar sustantivamente la capacidad fiscalizadora del Estado. Por otro lado, es importante promover la participación ciudadana en la vigilancia y monitoreo ambiental, para lo cual se requiere asegurar la transparencia de información que posibilite a los ciudadanos realizar esta vigilancia. Asimismo, la descentralización de la supervisión y fiscalización, actualmente concentrada en Lima, contribuiría también a un mayor acercamiento entre los funcionarios públicos y la ciudadanía a fin de incrementar la confianza mutua y cooperar en la fiscalización. Ciertamente, el cambio de actitud de los funcionarios del MEM en su relación con los ciudadanos, es una condición indispensable para viabilizar esta mayor confianza.

Afortunadamente, existen señales positivas en el MEM que indican que esta nueva conducta viene adquiriendo mayor presencia en dicha entidad. En particular desde la Defensoría del Pueblo hemos observado que hay buena disposición de las más altas autoridades para atender las demandas de la sociedad civil, introducir cambios en la normativa y mejorar los procedimientos de participación y consulta. Sin embargo, el marco normativo en general aún desprotege a los ciudadanos y por ello

se requiere un mayor dinamismo en la introducción de las correcciones pertinentes.

Por otra parte, es necesario también que el MEM le otorgue una prioridad adecuada a la recuperación de los pasivos ambientales, realizando acciones orientadas a lograr el financiamiento necesario para ello. En este sentido se ha sugerido la conformación de un fondo para la recuperación de pasivos ambientales, que podría financiarse con aportes del Estado, las empresas mineras y la cooperación internacional. En este último caso, una de las opciones con mayores posibilidades sería buscar la realización de operaciones de canje de deuda. Sin embargo, la cooperación internacional difícilmente se comprometerá mientras las autoridades públicas no le asignen la prioridad necesaria a esta problemática aportando recursos propios.

Otra opción de financiamiento para recuperar los pasivos podría ser incluir en los contratos de los nuevos proyectos mineros la obligación de recuperar los pasivos ambientales en su ámbito de influencia. Dado que el costo promedio estimado por pasivo ambiental es de aproximadamente US\$ 300 mil, aún si el costo fuese diez veces mayor sería posible que los nuevos proyectos mineros puedan cubrir esos gastos, como parte de sus compromisos con el Estado. De este modo, las poblaciones locales verían a los nuevos proyectos mineros, antes que como un problema, como una oportunidad para corregir los pasivos ambientales existentes, y así se contribuiría a lograr que tengan una mayor aceptabilidad social.

5.6 Modificación de las conductas empresariales

Las empresas mineras han venido insistiendo en el cumplimiento de la obligación del Estado de hacer respetar los derechos que ellas han obtenido en cumplimiento del margo legal vigente. Desafortunadamente, y debido a los problemas de gobernabilidad que se han señalado, el Estado no ha mostrado una real capacidad de hacer efectivos tales derechos. En este contexto, aunque es un principio de una sociedad civilizada que la ley debe respetarse y que el Estado debe utilizar su poder de coerción para tal fin, en las circunstancias actuales parece poco aconsejable el uso de la fuerza pública como primera respuesta frente a los problemas creados por el conflicto. Por el contrario, la búsqueda de opciones de diálogo para la negociación y el

consenso debería ser la primera alternativa que permita evitar la agudización de los conflictos, cuyas consecuencias para la estabilidad del régimen democrático podrían ser impredecibles.

En este contexto, se requiere también el cambio de conductas de los funcionarios de las compañías mineras a fin de evitar el agravamiento de los conflictos. Ciertamente, las compañías más importantes vienen adoptando desde hace tiempo medidas para mejorar el relacionamiento de sus empleados con las comunidades locales, sin embargo, estas medidas son aún insuficientes. En particular, se requiere trabajar también con los proveedores y empresas vinculadas, los cuales suelen igualmente contribuir a formar una imagen negativa sobre el centro minero.

Por otra parte, se requiere mayor transparencia sobre los beneficios que obtienen las compañías mineras y la forma cómo éstas aportan al desarrollo local a través de proyectos de desarrollo comunal. Si bien esto último es otro rasgo positivo de la minería actual, aún hay mucho por avanzar.

Asimismo, en la actual coyuntura favorable de precios internacionales las empresas han logrado realizar ganancias extraordinarias, las cuales, por vía de los acuerdos de estabilidad tributaria, no se han compartido con el Estado de una manera que podría considerarse justa. En muchos países, cuando se produce una coyuntura favorable como la actual para la minería, los gobiernos suelen aplicar impuestos extraordinarios a fin de participar adecuadamente de tales beneficios (windfall taxes). No obstante reconocer que éste es un tema delicado, sujeto a controversia, consideramos que la particularmente crítica coyuntura minera actual por el cuestionamiento al desarrollo de sus actividades, hace necesario contemplar soluciones que aunque en el corto plazo puedan resultar costosas y difíciles de aceptar para las compañías mineras, en el largo plazo podrían contribuir a darle a la minería la legitimidad que ahora es duramente cuestionada.

Esta circunstancia difícil plantea también la necesidad de que las propias compañías mineras busquen formas adecuadas de contribuir al desarrollo local. En este sentido, nos parece que resulta insuficiente que las compañías mineras piensen exclusivamente en incrementar sus compras locales y en generar mayor empleo en su misma actividad. Las

compañías mineras se encuentran también en una situación favorable para promover el desarrollo de otras actividades económicas locales, aunque éstas no se vinculen con la minería. Por ejemplo, si la región es ganadera, la compañía minera podría contribuir con la capacitación para mejorar la calidad y productividad de esa producción, y también podría ayudar a buscar mercados y colocar los productos en los mercados de Lima o el exterior. Esto también podría hacerse con la producción agrícola, textil, artesanal, etc, de tal manera que el centro minero se convertiría en un polo de promoción del desarrollo local. Los beneficios para la compañía minera serían evidentes en cuanto a reducción de las tensiones sociales y a la mejora de su imagen ante las poblaciones locales.

Aunque debemos reconocer que la promoción del desarrollo local y regional no es una obligación de las empresas mineras, nos parece que la realidad plantea retos de una magnitud considerable, frente a los cuales es necesario dar respuestas que trasciendan los marcos jurídicos, inevitablemente inadecuados en muchos casos, optando por acciones pragmáticas que contribuyan a la viabilidad social de la minería.

6. CONCLUSIÓN

La actividad minera es particularmente importante para la economía nacional, por lo que se hace necesario encontrar modelos y propuestas para esta actividad que enfrenten adecuadamente los problemas señalados por los sectores de la sociedad civil que la cuestionan. Ciertamente, la minería es una actividad particularmente riesgosa en lo ambiental, por lo cual es necesario una supervisión mucho más efectiva desde el Estado sobre los Estudios de Impacto Ambiental, y en particular sobre los Planes de Gestión y Manejo Ambiental de los proyectos mineros; lo mismo que sobre los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental de los centros mineros actualmente en explotación. Para ello es indispensable también que se mejore la normativa sobre Límites Máximos Permisibles a fin de adecuarlos a estándares internacionales, otorgando los plazos pertinentes a las empresas que vienen operando con tecnologías muy antiguas.

Un cambio institucional que ahora parece indispensable es el establecimiento de una autoridad ambiental independiente, que contribuya a generar una mayor confianza de la ciudadanía respecto del cumplimiento por el Estado de

su obligación de defender los derechos ciudadanos y asegurar una gestión ambiental adecuada de las actividades económicas. Con este fin es también esencial que se establezcan procedimientos de participación y consulta ciudadana que sean efectivos y que realmente tomen en cuenta las preocupaciones de la población.

Por otra parte, debe mejorarse la distribución y la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos del canon minero, así como de las regalías, de tal manera que las regiones beneficiadas puedan contar con un aporte efectivo a su proceso de desarrollo. Pero igualmente, las empresas deben intensificar sus programas de apoyo al desarrollo local, en los cuales deberían incorporarse también acciones para promover el desarrollo de actividades económicas no necesariamente vinculadas con la minería, pero que pueden constituir un aporte importante para el desarrollo local.

Asimismo, es indispensable un cambio de actitud de los funcionarios públicos y de las compañías mineras para mejorar las formas cómo se relacionan con las comunidades locales, y de ese modo lograr una mejor comunicación y comprensión que haga posible superar los conflictos por la vía del diálogo y la negociación. En tal sentido, es necesario proceder a modificar la norma sobre servidumbres mineras, de tal manera que los derechos de los afectados sean protegidos adecuadamente.

Finalmente, sin dejar de reconocer la situación particularmente crítica del sector minero por los conflictos agudos que viene enfrentando, cabe reconocer también los signos positivos desde el MEM, donde se aprecia un esfuerzo genuino por dar respuestas adecuadas a los problemas y adecuar la normativa y procedimientos con el objeto de reducir las fuentes de conflicto; y también desde algunas compañías mineras que hacen esfuerzos por realizar programas de desarrollo para las comunidades en su ámbito de influencia, más allá de lo que constituyen sus obligaciones legales y tributarias. El progreso de este cambio de actitudes y la disposición de la población a participar en procesos de diálogo orientados al logro de soluciones negociadas y de consenso a los conflictos mineros, permitirá abrir nuevas posibilidades de solución aceptables para todos.

Lima, julio de 2005.