

Ante todo, el diálogo

Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos

**Defensoría: 40 conflictos
con estallar en todo el p...**

**Defensoría del Pueblo advierte que
crece amenaza de más conflictos sociales**

**Solo cinco conflictos sociales
fueron resueltos en agosto**



regional
**Pobladores de Asillo intentaron
linchar a gerente municipal**

VIOLENCIA EN PUNO • Huelguistas persiguieron a pedradas a funcionario, quien se refugió en la Vicaría de
Justicia del Pueblo luego que interviniera para calmar a la enardecida turba que marchó por Puno



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Ante todo, el diálogo

Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos



DEFENSORIA DEL PUEBLO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1	9
ACTUACIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN CONFLICTOS SOCIALES Y POLÍTICOS	
1. La Defensoría del Pueblo y los conflictos sociales y políticos	9
1.1 Competencia de la Defensoría del Pueblo	9
1.2 Definición de conflicto social	11
1.3 Los conflictos sociales en el Perú	12
2. El Comité de Seguimiento e Intervención en Conflictos Sociales y Políticos	19
3. Modalidades de intervención defensorial	23
3.1 Estrategias de intervención en conflictos sociales	23
3.2 Los reportes de conflictos sociales	27
4. Balance de la intervención de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales y políticos	31
CAPÍTULO 2	37
INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN ALGUNOS CONFLICTOS RELEVANTES	
1. llave y las dificultades para la reconstitución de un gobierno local	38
1.1 Los hechos	38
1.2 Actuaciones de la Defensoría del Pueblo	44
1.3 El contexto posterior a las elecciones municipales complementarias	47

© Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali N° 388, Lima 1, Perú

Teléfono: (51-1) 426-7800

Fax: (51-1) 426-7889

Portal: <http://www.defensoria.gob.pe>

E-mail: defensor@defensoria.gob.pe

Primera edición.

Lima, Perú, noviembre 2005

Hecho el depósito legal

Registro N° 2005 - 8177

El presente libro ha sido elaborado por un equipo integrado por: Rolando Luque Mogrovejo, Jairo Rivas Belloso, Erika García Cobán, Pier Paolo Marzo, William Postigo de la Motta, Alicia Roman, Pablo de la Cruz, Wilian López Prieto y Álvaro Rojas.

La publicación de este libro se ha elaborado en el marco del Proyecto «Consolidación de las Instituciones Democráticas y Tutela de los Derechos Humanos en el Departamento de San Martín», financiado por el Movimiento Laico América Latina (MLAL).

La presencia e intervención de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales ha sido posible gracias a la colaboración de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Cooperación Técnica Belga (CTB), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

POR TANTO:

A usted señor Presidente del Tribunal Constitucional solicito tener en cuenta los argumentos aportados por la Defensoría del Pueblo, a título de *amicus curiae*, al momento de expedir sentencia en el presente proceso de inconstitucionalidad.

OTROSI DIGO: Que adjunto a la presente demanda copia de la Resolución Defensorial N° 020-2005/DP, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 10 de setiembre de 2005, y del Documento Nacional de Identidad N° 09178661.

Lima, 23 de setiembre de 2005

ROCÍO VILLANUEVA FLORES

Adjunta al Defensor del Pueblo para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad
Encargada del Despacho del Defensor del Pueblo

**MINERÍA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y DERECHOS
CIUDADANOS. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO**¹⁰⁴

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 Río 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 el país, 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 para el país, y la situación de conflicto que se ha generado, hacen imperativo el planteamiento de propuestas de cambio en la gestión pública y privada de esta actividad, con el

¹⁰⁴ Documento elaborado por la Adjuntía para los Servicios Públicos y Medio Ambiente.

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 explotación. En tales 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 manifestación de 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 para proteger mejor 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, y 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, aún 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 peruana¹⁰⁵ 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 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. Esta idea proviene de diversos estudios los cuales plantean que los países abundantes en recursos naturales se han retrasado en su crecimiento respecto de otros países menos ricos en recursos. A esto se le ha denominado "la maldición de los recursos"¹⁰⁶ y, aunque aún existe controversia sobre su validez, el análisis ha avanzado para determinar las causas de este fenómeno, considerando que algunos países ricos en recursos naturales, como Canadá, Australia, Noruega, y más recientemente

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

106 Una descripción de esta tesis se encuentra en STEVENS, Paul. *Resource Impact-Curse or Blessing? A Literature Survey*. Centre for Energy, Petroleum and Mineral Policy and Law. University of Dundee, UK, 2003.

Botswana y Chile, se han librado de este problema. Un factor clave al que se atribuye la diferencia en los resultados es el desarrollo institucional, y por ello algunos plantean que como condición previa debe lograrse un cambio institucional en el Perú para luego recién aceptar la explotación de nuevos yacimientos mineros. Sin embargo, una aproximación más realista debería considerar que el desarrollo institucional es un proceso de aprendizaje y construcción en la acción. En tal sentido, coincidimos con la importancia de mejorar las instituciones, en particular las que protegen los derechos de las comunidades así como aquellas involucradas en la gestión ambiental y pública en general, pero esta mejora puede avanzar en mejores condiciones si al mismo tiempo se produce desarrollo económico. En este sentido, la paralización o freno a la actividad minera representaría un perjuicio económico demasiado importante para nuestro país. Bajo esta idea es que la Defensoría del Pueblo presenta en este documento un conjunto de propuestas para mejorar la protección de derechos y el aporte de la minería al desarrollo nacional sostenible.

Respecto de los beneficios de la minería para el país, es evidente que la mayor parte de tales beneficios 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, pero sí 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, aún si se dividiera la totalidad de los beneficios económicos de la Compañía Yanacocha entre la población de Cajamarca, esto sólo representaría pequeños beneficios per-cápita, 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, pero sí que contribuya al desarrollo local.

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 ambien-

tal 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 Ministerio de Energía y Minas ha realizado un estudio en el que se identifica 610 pasivos ambientales cuyo costo de recuperación se ha estimado en aproximadamente 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 laborales 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 minera¹⁰⁷. 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.

¹⁰⁷ Mayor detalle sobre el tema puede encontrarse en DIXON J. et al. *Análisis Económico de Impactos Ambientales*. San José, CATIE, 1994.

El establecimiento de sistemas de evaluación de impacto ambiental, así como los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), 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 (PAMA) en los centros mineros más antiguos se ha realizado con problemas de incumplimiento en algunos casos¹⁰⁸, 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 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 para adaptarse. Sin embargo, ello se puede enfrentar sin dejar de establecer una normativa adecuada, pero otorgando plazos razonables para que las empresas puedan adaptarse 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

108 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.

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 parece 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 paralizados a favor de las empresas. La normativa ambiental ha sectorializado la autoridad ambiental al otorgar a los ministerios las funciones normativas y de control y fiscalización ambiental para las empresas de sus respectivos sectores. Este enfo-

que no es el más conveniente, 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 normar y 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 las Direcciones Ambientales de los ministerios, y en cambio podría generar una mayor eficiencia en el uso 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	
Arsénico (AS)	0.1	0.5	25
Plomo (Pb)	0.5	0.2	25
Material articulado (PM)	20	20	100
Valor Máximo de Concentraciones (mg/m3)			

Fuente: Banco Mundial, Presentación de Renán Poveda, 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 atenuable; 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 hidrocarbúrfera 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 ten-

dría 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. De otro lado, es muy importante que en las evaluaciones ambientales, que se elaboran antes del inicio de la exploración, se exija a las empresas estudios socio-económicos y antropológicos muy detallados, de manera que las empresas y el Estado puedan entender mejor las dinámicas sociales y culturales presentes en las comunidades locales. De este modo, será posible contar con mejores elementos e información para manejar los conflictos de una manera positiva y evitar los errores frecuentes que se han observado en las relaciones entre las empresas y las autoridades con las poblaciones locales.

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 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 o imprecisa 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 tal 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 parece 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 minero 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 promover 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 participativos y transparentes para el uso de los recursos, 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 empre-

sas 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 desconianza 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 desconianza 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. La norma vigente sobre servidumbres mineras establece un plazo de tres meses para que la empresa interesada en la servidumbre negocie con los propietarios del terreno, luego del cual, si no se logró un acuerdo, la empresa puede recurrir al MEM para que éste otorgue la servidumbre. El procedimiento actual desfavorece claramente a los propietarios de terrenos, porque sus características de medida confiscatória sobre la propiedad de los afectados. Esta norma, permite a las empresas que en la práctica puedan evitar la negociación con los propietarios, comunicándoles su interés por la servidumbre pero sin negociar efectivamente, y tan sólo esperando que transcurran los tres meses, para luego solicitar la servidumbre al MEM. En tal senti-

176
199

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 que también 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 dicho desarrollo.

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.