

Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú

José De Echave Cáceres



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO 196

Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú

José De Echave Cáceres



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por José De Echave Cáceres, Consultor de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de la División y del programa “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos” implementado por la CEPAL y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradece el aporte de César Flores Unzaga y Paul Maquet Valdeavellano en la elaboración de este estudio. Se agradecen también los comentarios de Mauricio León, José Luis Lewinsohn, Cristina Muñoz, Rafael Poveda y Orlando Reyes.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 2664-4541 (versión electrónica)
ISSN: 2664-4525 (versión impresa)
LC/TS.2020/54
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00233

Esta publicación debe citarse como: J. De Echave Cáceres, “Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 196 (LC/TS.2020/54), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Lista de acrónimos | 7 |
| Resumen | 9 |
| Introducción..... | 11 |
| I. El estado de la situación económica del cobre en Perú | 15 |
| A. La evolución de la producción y otros indicadores físicos del cobre | 16 |
| B. Los flujos de inversión y cartera de proyectos del cobre | 20 |
| C. El peso del cobre en las exportaciones | 23 |
| D. El aporte fiscal del cobre | 25 |
| II. El contexto decisonal de la gobernanza del cobre y las políticas públicas | 31 |
| A. Apertura económica y promoción de la inversión privada, 1990-2000 | 33 |
| 1. En el ámbito de la promoción de la inversión | 33 |
| 2. En el ámbito ambiental..... | 36 |
| 3. En el ámbito de participación y consulta..... | 38 |
| B. Transición democrática: descentralización y reformas en la institucionalidad y en la distribución de la renta minera, 2000-2005 | 39 |
| 1. En el ámbito tributario | 39 |
| 2. En el ámbito ambiental..... | 41 |
| 3. En el ámbito de la consulta y participación ciudadana..... | 42 |
| 4. En el ámbito institucional..... | 43 |
| C. Súper ciclo de precios y auge de la conflictividad social: iniciativas en torno a la renta minera y la construcción de institucionalidad ambiental, 2006-2012..... | 45 |
| 1. En el ámbito tributario | 47 |
| 2. En el ámbito ambiental..... | 48 |
| 3. En el ámbito de la consulta y la participación ciudadana | 50 |
| D. Fin del súper ciclo de precios y “carrera hacia el fondo” (2013 en adelante) | 51 |

| | |
|---|--|
| III. Reglas institucionales, actores e interacciones | 57 |
| A. Reglas institucionales..... | 57 |
| 1. Propiedad y derechos mineros..... | 57 |
| 2. La certificación ambiental..... | 59 |
| 3. Autorización para el uso del agua..... | 63 |
| 4. Consulta previa..... | 63 |
| 5. Administración de justicia y orden público..... | 64 |
| 6. La renta minera..... | 65 |
| B. Actores públicos, privados y sociales..... | 68 |
| 1. Actores públicos..... | 69 |
| 2. El sector privado..... | 75 |
| 3. Actores de la sociedad civil..... | 77 |
| C. El comportamiento de los actores en las distintas etapas de la gobernanza..... | 82 |
| 1. Apertura económica y promoción de la inversión privada, 1990-2000..... | 82 |
| 2. La transición democrática y los ajustes en las estrategias de los diferentes actores, 2000-2005..... | 83 |
| 3. Las respuestas en el período del súper ciclo de precios y frente al auge de la conflictividad social, 2006-2012..... | 86 |
| 4. Los comportamientos en el período del fin del súper ciclo (2012 en adelante)..... | 87 |
| D. Las interacciones..... | 89 |
| IV. Conclusiones | 93 |
| Bibliografía | 97 |
| Serie Recursos Naturales y Desarrollo: números publicados..... | 100 |
| Cuadros | |
| Cuadro 1 | Producción y costos de producción de cobre a nivel mundial y por empresas en Perú, 2016-2017..... 18 |
| Cuadro 2 | Perú: producción minera de cobre según región, 2017-2018..... 19 |
| Cuadro 3 | Perú: pago de impuesto a la renta (IR) de empresas cupríferas en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016..... 27 |
| Cuadro 4 | Perú: pago de regalías de empresas cupríferas en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016..... 28 |
| Cuadro 5 | Perú: pago de impuesto especial a la minería (IEM) de empresas cupríferas en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016..... 28 |
| Cuadro 6 | Perú: pago del gravamen especial a la minería de empresas cupríferas en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016..... 29 |
| Cuadro 7 | Perú: principales empresas y proyectos mineros con contratos de estabilidad, 1994-2028..... 34 |
| Cuadro 8 | Perú: sector minero, principales beneficios tributarios en la década de los 90..... 36 |
| Cuadro 9 | Perú: modalidad de pago de regalías sobre el valor del concentrado, según ley 28258 (vigente del 2004 al 2011)..... 41 |
| Cuadro 10 | Perú: cambios en la evaluación ambiental para exploración minera, 2017..... 61 |
| Cuadro 11 | Perú: aportes tributarios y no tributarios del sector minero, 2018..... 67 |
| Cuadro 12 | Perú: principales beneficios tributarios vigentes en el sector minero..... 67 |
| Cuadro 13 | Perú: diagnóstico empresarial de los problemas del sector minero..... 77 |

| | | |
|-----------|--|----|
| Cuadro 14 | Perú: principales demandas de las comunidades del corredor minero del sur andino..... | 78 |
| Cuadro 15 | Perú: recursos e influencias de los actores del sector público, privado y sociedad civil en la gobernanza del cobre..... | 81 |

Gráficos

| | | |
|------------|--|----|
| Gráfico 1 | Perú: PBI de la minería metálica, 1990-2019..... | 16 |
| Gráfico 2 | Perú: posición en el ranking mundial de producción minera de cobre, 1990-2017..... | 16 |
| Gráfico 3 | Perú: volumen de la producción de cobre, 1992-2018 | 17 |
| Gráfico 4 | Perú: aumento de la producción de cobre | 17 |
| Gráfico 5 | Perú: participación en la producción minera de cobre según empresa, 2018..... | 20 |
| Gráfico 6 | Perú: inversión minera total e inversión del sector cuprífero, 2005-2018 | 20 |
| Gráfico 7 | Perú: inversión bruta nacional, fija privada y del sector cuprífero, 2004-2014..... | 21 |
| Gráfico 8 | Perú: participación de la inversión del sector cuprífero en la inversión bruta nacional y fija privada, 2004-2014..... | 21 |
| Gráfico 9 | Perú: cartera de inversión en proyectos de construcción de mina, según mineral, 2018..... | 22 |
| Gráfico 10 | Perú: cartera de proyectos de cobre por país de procedencia, noviembre 2018..... | 23 |
| Gráfico 11 | Perú: valor de las exportaciones metálicas, 1992-2018..... | 24 |
| Gráfico 12 | Perú: exportaciones de cobre por principales países destino, 2010-2017 | 24 |
| Gráfico 13 | Perú: presión tributaria total y del sector minero, 2002-2018 | 25 |
| Gráfico 14 | Perú: participación de la minería en los tributos internos, 1998-2019..... | 26 |
| Gráfico 15 | Perú: participación del cobre en el total de ingresos tributarios, 2013-2016 | 26 |
| Gráfico 16 | Perú: canon minero distribuido, 1998-2018..... | 29 |
| Gráfico 17 | Perú: transferencias de canon minero a regiones con producción de cobre, 2012-2018..... | 30 |
| Gráfico 18 | Perú: primer salto productivo en el volumen de la producción de cobre, 1992-2012 | 36 |
| Gráfico 19 | Perú: distribución vigente del canon a los gobiernos subnacionales en donde se produce la extracción del mineral | 40 |
| Gráfico 20 | Cotización internacional del cobre | 45 |
| Gráfico 21 | Perú: conflictos sociales en el Perú por períodos presidenciales, 2006-2019 | 46 |
| Gráfico 22 | Perú: segundo salto productivo en el volumen de la producción de cobre, 2003-2018 | 52 |

Diagramas

| | | |
|------------|--|----|
| Diagrama 1 | Proceso de evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental | 62 |
| Diagrama 2 | Perú: principales actores de la gobernanza del cobre..... | 68 |
| Diagrama 3 | Perú: actores públicos y marco institucional relevante para la gobernanza del sector minero..... | 69 |
| Diagrama 4 | Perú: prioridades en las interacciones de los actores en la gobernanza del cobre | 92 |

Mapa

| | | |
|--------|---|----|
| Mapa 1 | Perú: corredor minero del cobre en el sur andino peruano..... | 53 |
|--------|---|----|

Lista de acrónimos

| | |
|------------|---|
| ANA | Autoridad Nacional del Agua |
| ANC | Asociación Nacional de Centros de Investigación Promoción Social y Desarrollo |
| BCRP | Banco Central de Reserva del Perú |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CEPLAN | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |
| CIRA | Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos |
| CNDDHH | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos |
| CONAM | Consejo Nacional del Ambiente |
| CONFIEP | Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas |
| CRHC | Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca |
| DUA | Derechos de Uso de Agua |
| DGAAM | Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros |
| DGM | Dirección General de Minería |
| DIA | Declaración de Impacto Ambiental |
| EIA | Estudio de Impacto Ambiental |
| EIA-d | EIA detallado |
| EIA-sd | EIA semidetallado |
| EITI | Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (por sus siglas en inglés) |
| GEM | Gravamen Especial a la Minería |
| IDL | Instituto de Defensa Legal |
| IEM | Impuesto Especial a la Minería |
| IGV | Impuesto General a las Ventas |
| INGEMMET | Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico |
| IR | Impuesto a la Renta |
| ITS | Informe Técnico Sustentatorio |
| LGM | Ley General de Minería |
| LRH | Ley de Recursos Hídricos |
| MCLCP | Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MEIA | Modificatoria de Estudio de Impacto Ambiental |
| MINAGRI | Ministerio de Agricultura y Riego |
| MINAM | Ministerio del Ambiente |
| MINCUL | Ministerio de Cultura |
| MINEM | Ministerio de Energía y Minas |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OEFA | Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental |
| ONDS | Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organismos No Gubernamentales |
| OSINERGMIN | Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería |
| OT | Ordenamiento Territorial |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PMSP | Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo |
| PNP | Policía Nacional del Perú |
| SGSD | Secretaría de Gestión Social y Diálogo |
| SEIA | Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental |
| SENACE | Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles |
| SERNANP | Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas |
| SINEFA | Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental |
| SNMPE | Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía |
| SPDA | Sociedad Peruana de Derecho Ambiental |
| SUNARP | Superintendencia Nacional de Registros Públicos |
| SUNAT | Superintendencia Nacional de Administración Tributaria |
| UNOPS | Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos |

Resumen

El presente documento discute los cambios ocurridos en torno a la gobernanza del cobre en el país en las últimas tres décadas. Muestra los indicadores económicos del cobre en ese período, que reflejan la creciente importancia de este metal en la canasta productiva del país, que tradicionalmente se había caracterizado por ser marcadamente polimetálica. Reconstruye los cambios en las políticas públicas, identificando diversos períodos de análisis: la apertura económica de los años 90, que marca el inicio de la gran expansión territorial de la minería; la transición democrática de los años 90 y las primeras reformas en la institucionalidad socioambiental y en la distribución de la renta minera; el período del súper ciclo de precios y del auge de la conflictividad social vinculada a los proyectos mineros; y el fin de ese súper ciclo de precios y la denominada "carrera hacia el fondo" en la búsqueda de atraer inversiones. Discute el rol de los diversos actores estatales, empresariales y sociales y sus interacciones en cada uno de estos períodos, en el marco de la constante disputa en torno a la construcción de la gobernanza del sector minero, sus reglas institucionales y sus impactos económicos, sociales y ambientales en el país. Analiza con particular énfasis las reglas institucionales en torno al otorgamiento de derechos mineros, la institucionalidad ambiental y la distribución de la renta. Finalmente, identifica un conjunto de retos pendientes en la búsqueda de una gobernanza democrática del sector, que implica la capacidad de escuchar las diversas voces implicadas en las actividades mineras y sus impactos, en la búsqueda de la construcción de un nuevo consenso social en torno a la minería.

Introducción

No es poco lo ocurrido en los últimos 30 años en la minería peruana. La expansión de la frontera extractiva minera ha sido una tendencia, que ha coincidido con un escenario global de crecimiento de la minería en el que América Latina ha ocupado y sigue ocupando un lugar destacado. Desde mediados de la década del 90 del siglo pasado, América Latina se mantiene como el principal destino de las inversiones mineras a nivel global.

El Perú es uno de los países de América del Sur con mayor historia minera. Esta actividad ha ocupado y sigue ocupando un lugar estelar en la matriz productiva del país. Tanto los períodos de auge como los de crisis de la economía peruana han estado fuertemente vinculados a la evolución de la minería.

Sin embargo, el dinamismo de la minería en el Perú ha aumentado en las últimas décadas: las inversiones crecieron notablemente y por consiguiente la producción, las exportaciones y el peso de la actividad en la economía. Además, la minería, en sus diferentes estratos, también creció a lo largo y ancho del territorio nacional: si hasta finales del siglo pasado la minería peruana era una actividad principalmente altoandina, en las últimas décadas también se ubicó en zonas trasandinas, de Costa e incluso de Amazonía.

El proceso de expansión minera registrado en el Perú también ha generado y sigue generando, en no pocos casos, fuertes tensiones e impactos sociales, culturales, ambientales, sobre todo en los territorios de influencia directa. La propia evolución de los conflictos sociales vinculados a la minería ha visibilizado una agenda de derechos y la necesidad de fortalecer la gobernanza de los sectores extractivos.

En este estudio nos hemos centrado en la evolución del cobre y en su sistema de gobernanza: si bien la minería peruana se ha caracterizado por ser polimetálica, en la última etapa de expansión ha destacado nítidamente el crecimiento de la producción de cobre. Todo indica que esta tendencia se consolidará en las próximas décadas, por la importancia de los proyectos cupríferos en la cartera futura de inversión minera.

Hemos partido de la idea de que no es posible pensar en nuevas y mayores etapas de crecimiento de la producción de cobre y de otros minerales en el Perú, si no se hace una adecuada evaluación de las actuales reglas de juego y se busca mejorar los procesos de toma de decisiones,

identificando las políticas públicas y los procedimientos que se necesitan poner en práctica. Una de las interrogantes que hemos buscado responder es cómo se puede proyectar para los próximos años un proceso de construcción de gobernanza para la minería que permita identificar los necesarios equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales que vienen haciendo falta.

Recogemos el concepto de gobernanza de la CEPAL (León y Muñoz, 2019) en tanto se refiere “al gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales, que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambios de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados”. En esa línea, se identifican los principales hitos de cambios de reglas institucionales relacionadas con la gestión del sector minero.

Como parte de la metodología, se analizan los factores que han influido de manera determinante en la evolución de la minería en general y de la producción del cobre en particular en el Perú, estableciendo líneas de tiempo, hitos y mapas de actores claves. Además, se realiza una revisión detallada de la bibliografía y la documentación oficial del Estado peruano producida por las siguientes agencias: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente y sus organismos adscritos, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico del Perú, Autoridad Nacional del Agua, Banco Central de Reserva del Perú. También se han revisado las publicaciones de las empresas, sus gremios o asociaciones, de la academia y organismos no gubernamentales.

El trabajo presenta una detallada evaluación de la evolución de la gobernanza del cobre en el Perú, principalmente en las dos últimas décadas, al mismo tiempo que se ha buscado identificar los principales desafíos que deberán ser enfrentados en los próximos años en la perspectiva de producir los cambios o ajustes que a todas luces son necesarios para mejorar el proceso de gobernanza.

El documento está conformado por tres secciones principales. En la primera, se describe el estado de la situación económica del cobre en el Perú, incluyendo la evolución de la producción y otros indicadores físicos, los flujos de inversión y la cartera de proyectos, el análisis del peso del cobre en la composición de las exportaciones. Se incluye también una revisión del aporte fiscal del cobre. En esta parte se identifican sucesivos saltos productivos de este metal en los últimos 20 años, lo que ha llevado a que el cobre tenga cada vez un mayor peso en la producción minera del país, transformando así la canasta productiva que tradicionalmente se caracterizaba por ser polimetálica.

La segunda sección describe la evolución del contexto decisional de la gobernanza del cobre y las políticas públicas respecto de la minería en el Perú en los últimos 30 años. En esta sección, se identifican cuatro momentos de cambio decisional: el período de apertura económica y promoción de la inversión privada (entre 1990 y 2000); la transición democrática, el proceso de descentralización y las primeras reformas en la institucionalidad y en la distribución de la renta minera (entre 2000 y 2005); el súper ciclo de precios y el auge de la conflictividad social (entre 2006 y 2012) que motivaron iniciativas en torno a la renta minera y la construcción de una institucionalidad ambiental más autónoma; y el fin del súper ciclo de precios y la “carrera hacia el fondo” (2013 en adelante) en la búsqueda de atraer inversiones flexibilizando las regulaciones del sector.

En esta sección identificamos una dinámica de marchas y contramarchas, en la cual se toman decisiones que constituyen avances en materia ambiental o de gobernanza de los sectores extractivos, y posteriormente se producen retrocesos motivados por presiones de los sectores empresariales o por un cambiante contexto. La construcción de la gobernanza del sector minero no ha sido lineal y ha estado marcada por los cambios de contexto, en particular del contexto internacional, y por las presiones de los actores tanto sociales como empresariales, y la volatilidad de la voluntad política.

En la tercera sección se analizan las reglas institucionales de la gobernanza del cobre en el país, en particular en los aspectos referidos a la propiedad, licenciamiento y derechos de explotación, la distribución de las rentas, así como los procesos sociales y ambientales. Así mismo, se identifican

los actores clave para el proceso de gobernanza del cobre, tanto los actores públicos, los gremios empresariales y los actores sociales. Finalmente, se realiza un análisis del tipo de interacciones existente entre estos actores, tanto en las recurrentes situaciones de conflicto como en las situaciones de convivencia y colaboración. Se identifica una compleja interacción entre los actores que priorizan la competitividad, aquellos que priorizan la agenda de derechos, y aquellos que enfocan la gobernanza. A partir de este análisis, se discute la necesidad de establecer contrapesos para apuntar al objetivo de encontrar los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales que siguen haciendo falta.

Finalmente, se incluye una sección de conclusiones en la que se busca identificar pistas que permitan abrir la discusión sobre los escenarios futuros. ¿Cómo se imaginan los diversos actores la minería para los próximos 25 o 30 años? ¿Es posible que, en un país como el Perú, se pueda seguir pensando en la expansión de la minería de cobre, sin cambios o ajustes en las reglas de juego?

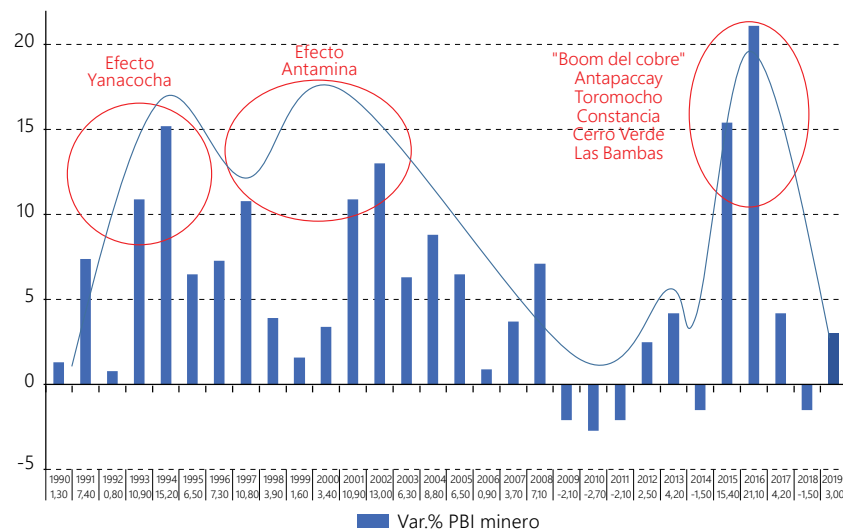
El reto es discutir la posibilidad de construir una suerte de contrato social en torno a la minería, que, a la luz de la conflictividad social asociada a la actividad, claramente aún no existe en el caso peruano. Los resultados del estudio buscan aportar a la formulación de recomendaciones para el proceso de la gobernanza del cobre en el Perú.

I. El estado de la situación económica del cobre en Perú

En términos de etapas productivas, se pueden identificar tres momentos claves en la minería peruana en las tres últimas décadas (gráfico 1):

- “Efecto Yanacocha”: en 1993, con la entrada en producción del mega yacimiento de oro de Yanacocha, situado en el norte del país, en la región Cajamarca. Antes de la fase productiva de esta empresa, los principales productores de oro en el Perú eran los lavaderos de oro y minas de escala muy pequeña. Con la producción de Yanacocha desde mediados de la década del 90, el Perú se convirtió en el primer productor de oro de América Latina y el cuarto a nivel mundial. Es el inicio del proceso de expansión minera, en el cual nuevas regiones comenzaron a convertirse en zonas de producción de minería a gran escala. Como se puede apreciar en el gráfico 1, en buena parte de la década del 90 el PBI de la minería metálica se expandió a tasas de dos dígitos.
- “Efecto Antamina”: en 2001, con la entrada de producción del yacimiento de Antamina, ubicado en la región Áncash, un nuevo territorio se incorporó a la producción minera a gran escala. Esta zona se convirtió en uno de los mayores centros productores de concentrados de cobre y zinc en el Perú, convirtiéndose Antamina en una de las diez minas de cobre más grandes del mundo en términos de volumen de producción. La producción de metales de base, como el cobre y el zinc, da un salto importante en la canasta de producción y de exportaciones mineras. El denominado efecto Antamina duró aproximadamente cuatro años e igual significó tasas de crecimiento del PBI minero de dos dígitos.
- “Boom del cobre”: en el período 2013-2016 se dio un nuevo salto productivo como consecuencia de la entrada en producción de varios proyectos, sobre todo de cobre, como Antapaccay, Constanza, Toromocho y en especial Las Bambas y la ampliación de Cerro Verde. Las tasas de expansión del PBI de la minería metálica batieron todos los récords y con Las Bambas, la gran minería se instala en una nueva región del país, Apurímac.

Gráfico 1
Perú: PBI de la minería metálica, 1990-2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros del Ministerio de Energía y Minas y series estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>).

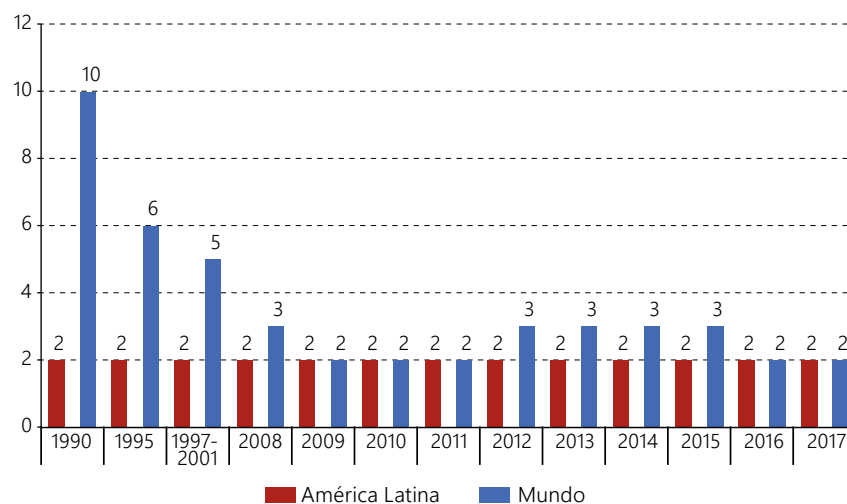
^a Proyección (Marco Económico Multianual, agosto 2018).

Todos estos momentos fueron reconfigurando el peso de cada uno de los minerales en la canasta de producción minera del país.

A. La evolución de la producción y otros indicadores físicos del cobre

Si bien desde la década del 90 del siglo pasado el Perú figura como el segundo productor de cobre en Latinoamérica, tanto la distancia con el primer productor (Chile) como su ubicación en la producción mundial del metal rojo han ido variando en los últimos años. En los primeros años del siglo XXI, Perú ya ocupaba el quinto lugar en el ranking mundial, para luego consolidarse como el segundo productor a partir de 2016, superando a países como China, Estados Unidos y Australia (gráfico 2).

Gráfico 2
Perú: posición en el ranking mundial de producción minera de cobre, 1990-2017

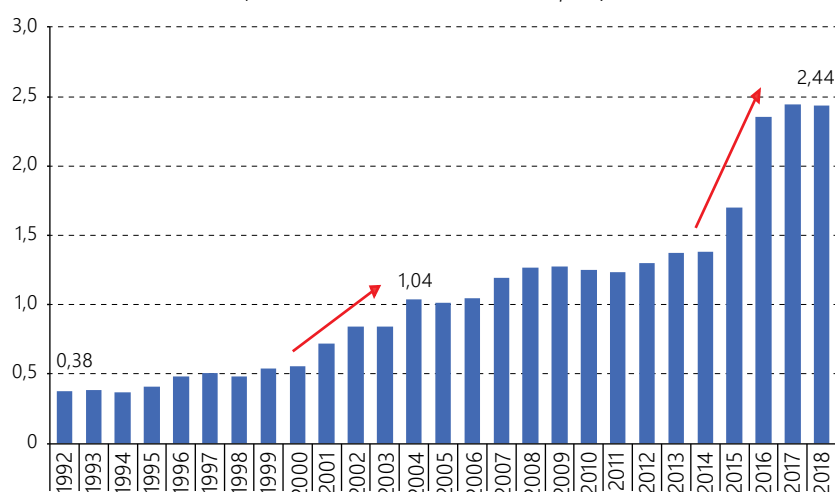


Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

En relación a los cinco principales productores de cobre, en 2017 el Perú había alcanzado una producción de 2.45 millones de Toneladas Métricas de Concentrado Fino (TMF), mientras que Chile —principal productor— tenía una producción de cobre de 5.33 millones TMF, y China, EEUU y Australia llegaban a 1.86, 1.27 y 0.92 millones TMF, respectivamente.

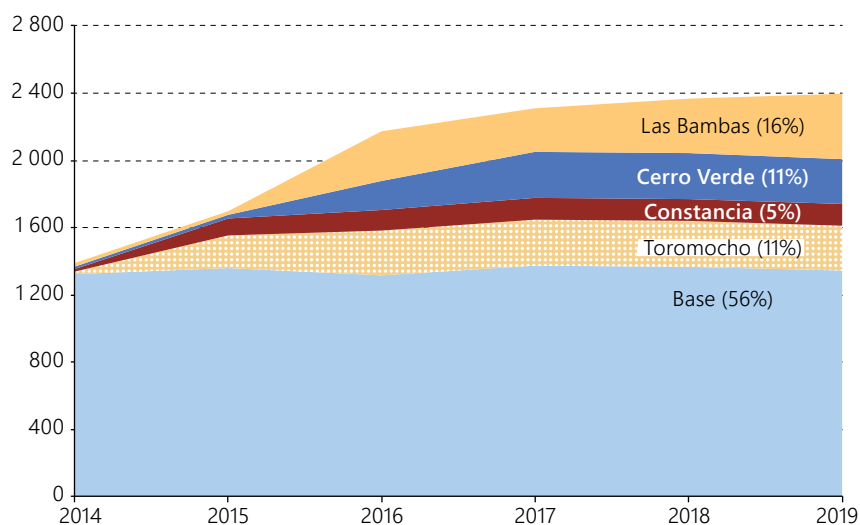
En Perú la producción de cobre pasó de representar 379,128 toneladas métricas finas (TMF) en 1992, a 1'035,574 TMF en 2004 y 2'436,951 en 2018 (gráfico 3). El salto productivo del cobre se explica por una intensa actividad de exploración que fue madurando una cartera de proyectos de inversión y la puesta en marcha de nuevos proyectos, como Toromocho (Junín), Antapaccay, Constancia (Cusco), Las Bambas (Apurímac) y ampliaciones como la mina Cerro Verde (Arequipa), entre otros emprendimientos (gráfico 4).

Gráfico 3
Perú: volumen de la producción de cobre, 1992-2018
(En millones de toneladas métricas finas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

Gráfico 4
Perú: aumento de la producción de cobre
(En miles de toneladas métricas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Marco Económico Multianual 2017-2019 del Ministerio de Economía y Finanzas; y de la U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries.

Nota: Los porcentajes representan la participación en la producción total.

Adicionalmente, el salto productivo del cobre también se explica por los bajos costos de producción: el Perú figura como el país con el más bajo costo promedio de producción a nivel mundial (cuadro 1); varias de sus principales minas cupríferas registran un *cash cost* por debajo del USD\$ 1 la libra. Con una cotización internacional promedio alrededor de USD\$ 2.90 la libra en el primer semestre de 2019, resulta muy atractivo para las empresas seguir invirtiendo en proyecto de cobre en el Perú.

Cuadro 1
Producción y costos de producción de cobre a nivel mundial
y por empresas en Perú, 2016-2017

| País | Cash cost | Producción (<i>miles de TM</i>) | |
|----------------|---------------------|-----------------------------------|-------|
| | centavos US\$/libra | 2016 | 2017 |
| Chile | 144 | 5 771 | 5 949 |
| Perú | 116 | 2 097 | 2 352 |
| China | 155 | 1 698 | 1 715 |
| Estados Unidos | 172 | 1 355 | 1 362 |
| Australia | 150 | 944 | 926 |
| R.D. del Congo | 173 | 926 | 1 000 |
| Zambia | 200 | 821 | 903 |
| Resto | | 6 205 | 6 196 |

| Empresas en Perú ^a | Cash cost |
|-------------------------------|---------------------|
| | centavos US\$/libra |
| Constancia | 116 |
| Las Bambas | 102 |
| Southern | 91 |
| Cerro Verde | 97 |
| Antapaccay | 80 |
| Antamina | 90 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Marco Económico Multianual 2017-2019 del Ministerio de Economía y Finanzas y presentación "Importancia de la Minería en Perú" del Banco Central de Reserva del Perú de marzo del 2017.

^a Datos del 2016 con excepción de Antamina (2015).

En términos geográficos, los principales centros cupríferos se asientan en el sur del país, en las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa, Cusco y Apurímac, en lo que se conoce como la continuación geológica del denominado "*Copper Belt* del Sur", en el que también se encuentran proyectos cupríferos de la importancia de La Escondida y Chuquibambilla en Chile.

En el sur del Perú, en las regiones ya mencionadas, se concentra el 65.8% de la producción de cobre; mientras que en el norte (principalmente en las regiones de Áncash y Cajamarca) el 20.6% y en el centro (Junín, Pasco, Huancavelica, Lima y Huánuco) el 13.6% (cuadro 2).

Cuadro 2
Perú: producción minera de cobre según región, 2017-2018
(En toneladas métricas finas)

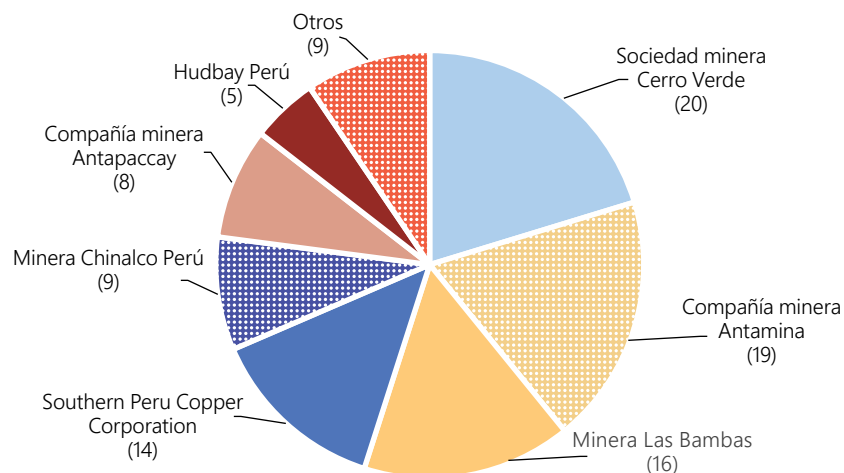
| Producto/Región | Enero-Diciembre | | Participación (en porcentajes) |
|-----------------|-----------------|-----------|-----------------------------------|
| | 2017 | 2018 | |
| Cobre/TMF | 2 445 584 | 2 436 951 | 100 |
| Arequipa | 503 278 | 496 868 | 20,4 |
| Áncash | 447 232 | 467 630 | 19,2 |
| Apurímac | 452 950 | 385 308 | 15,8 |
| Cusco | 328 274 | 327 593 | 13,4 |
| Junín | 214 971 | 224 264 | 9,2 |
| Tacna | 145 035 | 168 043 | 6,9 |
| Moquegua | 161 119 | 162 795 | 6,7 |
| Ica | 50 317 | 59 900 | 2,5 |
| Pasco | 58 144 | 59 018 | 2,4 |
| Cajamarca | 31 460 | 33 483 | 1,4 |
| Lima | 31 524 | 33 187 | 1,4 |
| Huancavelica | 13 227 | 13 025 | 0,5 |
| Puno | 3 937 | 3 538 | 0,1 |
| Huánuco | 2 180 | 1 929 | 0,1 |
| Ayacucho | 625 | 372 | 0,0 |
| La Libertad | 1 311 | | 0,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Boletín Estadístico Minero del Ministerio de Energía y Minas, edición 31, enero 2019.

Entre las principales empresas productoras de cobre, podemos citar a:

- Minera Cerro Verde (494,284 TMF), actualmente la principal productora de cobre en el Perú. Sus operaciones se ubican en el distrito de Uchumayo, en la región Arequipa. Cerro Verde desplazó del primer lugar a Antamina luego de culminar la ampliación de sus operaciones en 2016. Es propiedad de la norteamericana Freeport-McMoRan, la japonesa Sumitomo y la empresa peruana Compañía de Minas Buenaventura.
- Compañía Minera Antamina S.A. (459,539 TMF) es un yacimiento de cobre que está ubicado en el distrito de San Marcos, en la Región Áncash, a una altitud promedio de 4,300 metros sobre el nivel del mar. Antamina es de propiedad de BHP Billiton (33.75%), Glencore (33.75%), Teck (22.5%) y Mitsubishi Corporation (10%).
- Las Bambas (385,308 TMF), situada en la provincia de Cotabambas, en la región Apurímac, se ubicó rápidamente en el tercer puesto del ranking de la producción de cobre en el Perú en 2015, mostrando una clara tendencia de aumento en su producción. En el año 2014, la propietaria de Las Bambas, la suiza Glencore, transfirió el proyecto al consorcio chino Minerals and Metals Group (MMG).
- Southern Perú Copper Corporation (330,837 TMF), que cuenta con tres operaciones en el país: las minas de Toquepala (distrito de Ilabaya en Tacna), que inició operaciones en 1960 y la de Cuajone (distrito de Torata en Moquegua), que opera desde el año 1970. Además, está la refinería de cobre, en la ciudad de Ilo (Moquegua), que fue adquirida en la década del 90. Esta empresa es propiedad del Grupo México.

Gráfico 5
Perú: participación en la producción minera de cobre según empresa, 2018
(En porcentajes)



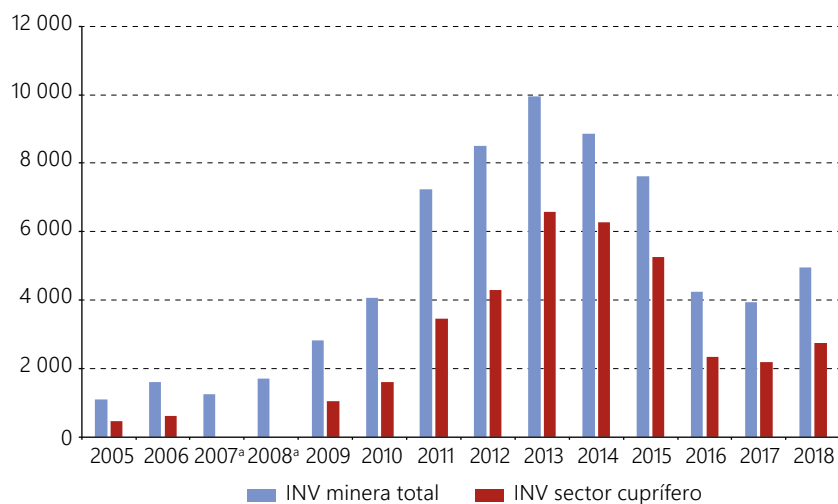
Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Boletín Estadístico Minero del Ministerio de Energía y Minas, edición 31, enero 2019.

B. Los flujos de inversión y cartera de proyectos del cobre

El contexto de los precios de los minerales ha condicionado los flujos de las inversiones y la cartera de proyectos en el sector minero peruano.

Como se observa en el gráfico 6, el flujo de inversión minera en el Perú en sus niveles más altos coincide con el súper ciclo de precios de los minerales y llega a su pico en 2013 con una inversión minera total de USD\$ 9,940 millones. El subsector cuprífero sigue esta misma tendencia y presenta sus máximos niveles entre 2013 y 2015, cuando estaban en construcción importantes proyectos mineros como Las Bambas, ampliación de Cerro Verde, Toromocho y Constanza. Durante esos años la inversión del subsector cuprífero peruano osciló entre USD\$ 5,260 millones y USD\$ 6,580 millones anuales.

Gráfico 6
Perú: inversión minera total e inversión del sector cuprífero, 2005-2018
(En millones de dólares)

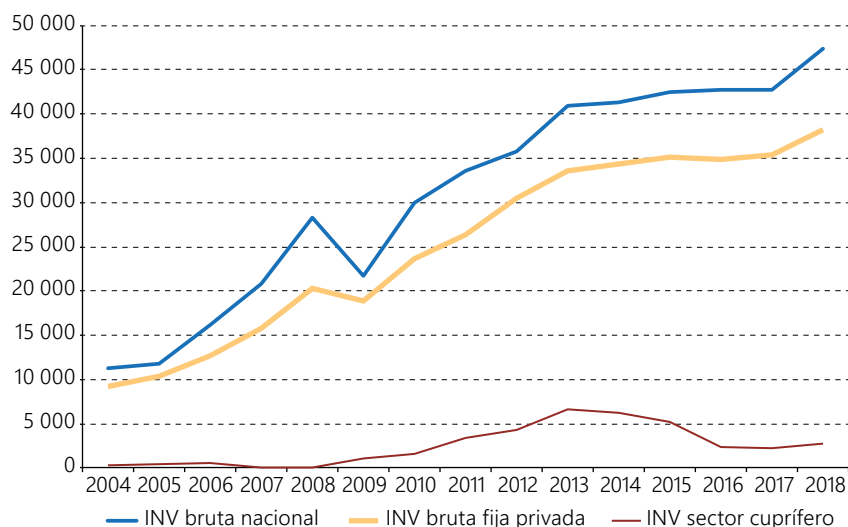


Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

^a Dato sobre inversión cuprífera no disponible.

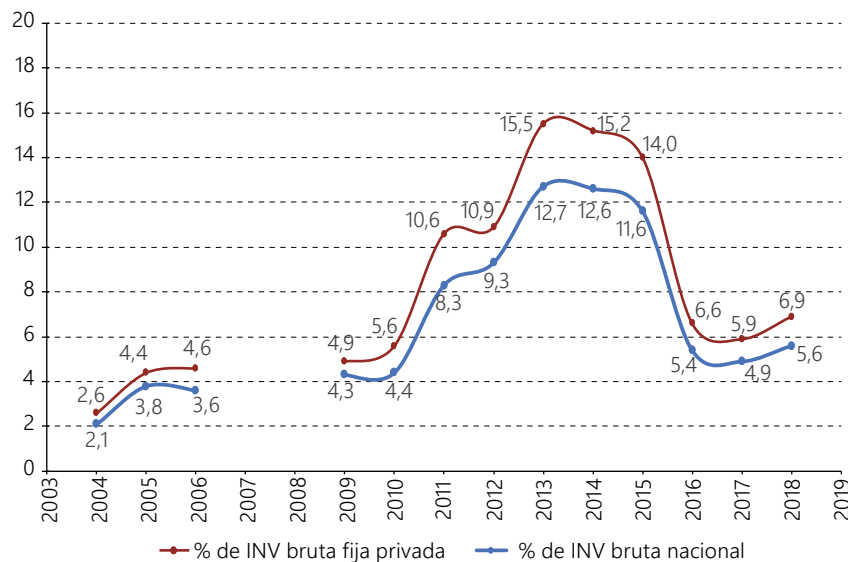
En cuanto a la importancia de la inversión cuprífera en la economía nacional, esta llegó a alcanzar una participación máxima de 12.7% respecto a la inversión bruta nacional y 15.5% respecto a la inversión bruta fija privada en 2013 (véanse los gráficos 7 y 8). Sin embargo, en las etapas anteriores y posteriores al súper ciclo de precios la participación de la inversión cuprífera osciló entre el 2.1 y 5.6% respecto a la inversión bruta nacional y entre 2.6% y 6.9% respecto a la inversión bruta fija privada.

Gráfico 7
Perú: inversión bruta nacional, fija privada y del sector cuprífero, 2004-2014
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas y series estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>).

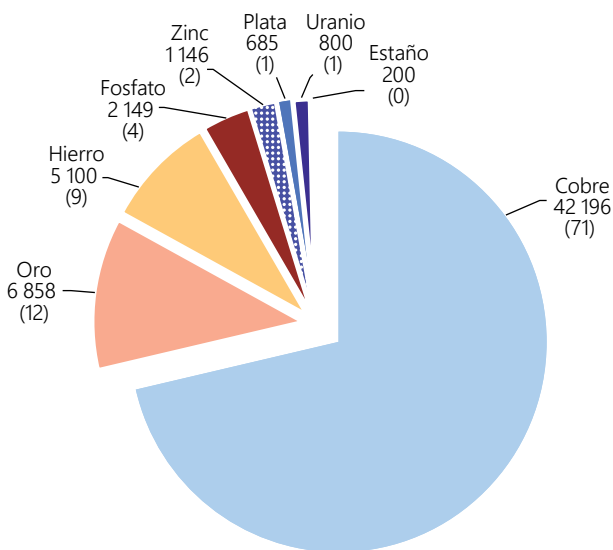
Gráfico 8
Perú: participación de la inversión del sector cuprífero en la inversión bruta nacional y fija privada, 2004-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas y series estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>).

La cartera de proyectos del sector minero peruano asciende a USD\$ 59,134 millones (noviembre del 2018) y está conformada principalmente por proyectos cupríferos. A diferencia de la tendencia mundial en donde las exploraciones se concentran en la minería aurífera, en el Perú el 71% de los proyectos futuros se concentran en la extracción de cobre, con una inversión comprometida de USD\$ 42,196 millones. Es-to seguirá posicionando al Perú como un país cuprífero. Dentro de la cartera, le siguen los proyectos de oro con 12%, hierro con 9%, fosfatos con 4%, zinc con 2%, entre los principales (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
Perú: cartera de inversión en proyectos de construcción de mina, según mineral, 2018
(millones de dólares, porcentajes sobre el total)



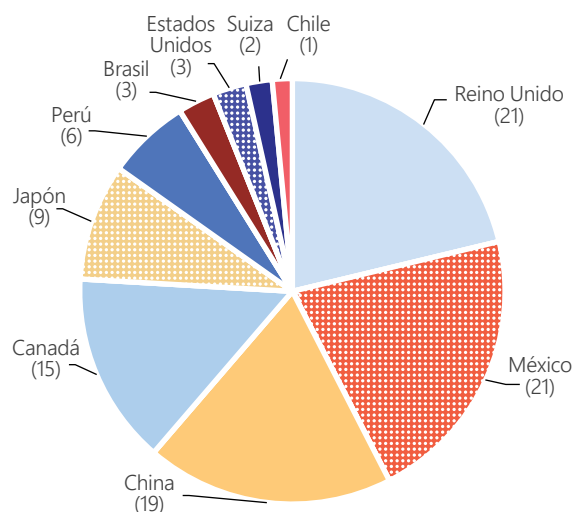
Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Reporte "Perú, cartera de proyectos de construcción de mina 2018", Edición 31, octubre 2018, del Ministerio de Energía y Minas.

Notas: Proyectos mineros para Cobre: Ampliación Toquepala, Ampliación Toromocho, Ariana, Mina Justa, Quellaveco, Integración Coroccohuayco, Anubia, Yanacocha Sulfuros, Zafranal, Los Chancas, Haquira, Magistral, Michiquillay, Pukaqaqa, Trapiche, Antilla, Cañariaco (Norte), Cotabambas, Don Javier, El Galeno, La Granja, Los Calatos, Quechua, Racaycocha Sur, Río Blanco, Rondoní y Tía María. Oro: Quecher Main, Ampliación Santa María, Optimización Lagunas Norte, Quicay II, San Gabriel (Ex Chucapaca), Ollachea y Conga. Hierro: Pampa de Pongo y Hierro Apurímac. Fosfato: Fosfatos Pacífico, Ampliación Bayóvar, Bayóvar 12 y Fosfatos. Zinc: Ampliación Pachapaqui, AZOD (Accha y Yanque Cañón Florida (Ex Bongará) y El Padrino e Hilarión. Plata: San Luis y Corani. Uranio/Litio: Macusani

En cuanto al origen de los inversionistas en la cartera de proyectos destacan Reino Unido, México, China y Canadá con una participación de 21%, 21%, 19% y 15%, respectivamente (véase el gráfico 10). En la actualidad el proyecto de mayor envergadura es Quellaveco del consorcio Anglo American-Mitsubishi, con una inversión comprometida de USD\$ 5,400 millones y que actualmente se encuentra en fase de construcción.

La localización de los proyectos mineros se concentra en las regiones de Cajamarca (31%), Apurímac (17%), Moquegua (14%), Arequipa (7%), principalmente. De estas regiones, las tres últimas se encuentran en el sur andino peruano en donde se ha consolidado desde 2013 un corredor minero concentrado en la extracción de cobre.

Gráfico 10
Perú: cartera de proyectos de cobre por país de procedencia, noviembre 2018
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Reporte "Perú, cartera de proyectos de construcción de mina 2018", Edición 31, octubre 2018, del Ministerio de Energía y Minas.

C. El peso del cobre en las exportaciones

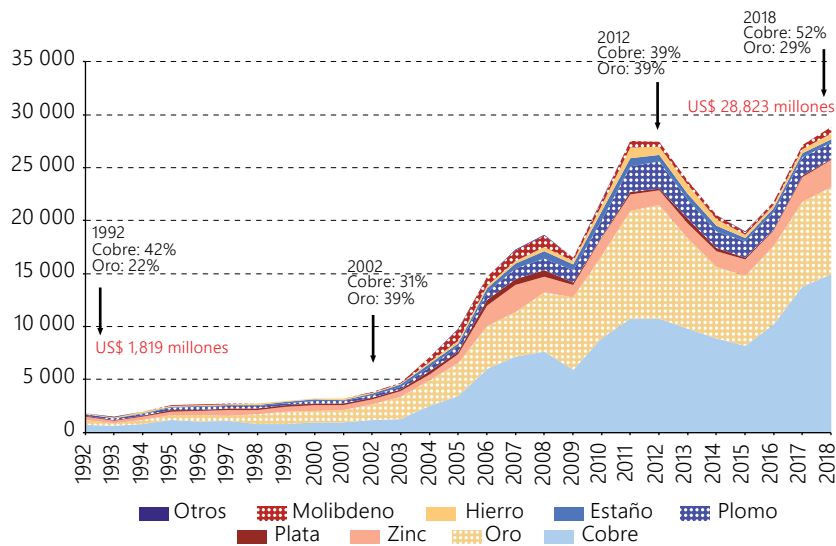
Entre 1992 y 2018, el valor de las exportaciones metálicas en el Perú se ha multiplicado 15.8 veces, pasando de USD\$ 1,819 millones a USD\$ 28,823 millones (FOB). A diciembre del 2018, el sector minero era el principal componente de las exportaciones peruanas: representó el 82% de las exportaciones tradicionales y 57% de las exportaciones totales.

En estas tres últimas décadas, el cobre siempre tuvo una importancia relativa en relación al total de las exportaciones mineras. Al iniciar la década de 1990, el cobre contaba con una participación del 42% en el total de exportaciones (véase el gráfico 11). A finales de esa década, sin embargo, con la consolidación de las operaciones de Yanacocha, el oro pasa a ocupar el primer lugar en el valor de exportaciones, aunque estrechamente seguido por el cobre. Ya durante la década de 2010 y con la puesta en marcha de cinco nuevas operaciones cupríferas (Las Bambas, ampliación de Cerro, Antapaccay, Toromocho y Constancia), las exportaciones cupríferas pasan a ocupar nuevamente el primer lugar en las exportaciones mineras con una participación del 52% en 2018. El oro, por su parte, pasa a tener una participación del 28% en el valor de las exportaciones mineras¹. Este reposicionamiento en las exportaciones coincide con la última etapa del boom productivo del cobre en el Perú que se inicia en 2013.

Dos grupos de países representan el destino de las exportaciones de la minería metálica peruana. El primero con demanda preferente de metales base (cobre, zinc, plomo) en el que destacan China, Corea del Sur y Japón. Y el segundo con una demanda preferente de metales preciosos (oro, plata) en el que destaca EEUU, Suiza y Canadá. India demanda tanto metales base como metales preciosos. Cabe destacar que en los últimos 10 años China se ha consolidado como el principal destino de las exportaciones mineras peruanas.

¹ En el caso del oro, su menor peso en las exportaciones está influido también por el proceso de cierre de Barrick Misquichilca y el agotamiento de reservas en otras operaciones.

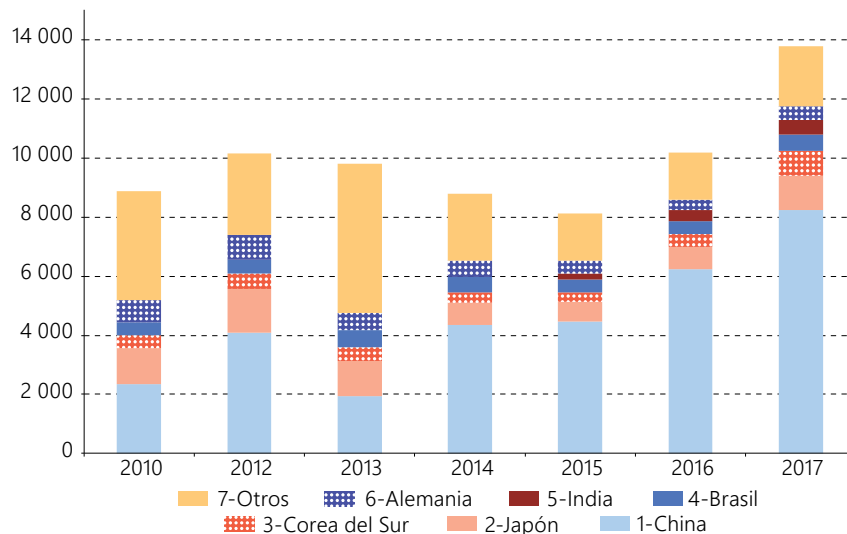
Gráfico 11
Perú: valor de las exportaciones metálicas, 1992-2018
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

En cuanto al destino de las exportaciones de cobre, los principales mercados son China, Corea del Sur, Brasil, India y Alemania (véase el gráfico 12). En 2017, China contaba con una participación del 60% como país destino de las exportaciones cupríferas peruanas, con un valor de USD\$ 8,237 millones. Cabe resaltar que este mayor peso en las exportaciones cupríferas hacia China está acompañado por el reciente ingreso de empresas de ese país como titulares de operaciones mineras de cobre en el Perú. Tal es el caso de MMG con la operación de Las Bambas y Chinalco con la operación de Toromocho, las cuales tienen una participación conjunta del 25% de la producción nacional de cobre. Asimismo, China cuenta actualmente con cuatro proyectos cupríferos en la cartera de inversiones.

Gráfico 12
Perú: exportaciones de cobre por principales países destino, 2010-2017
 (En millones de USD\$)

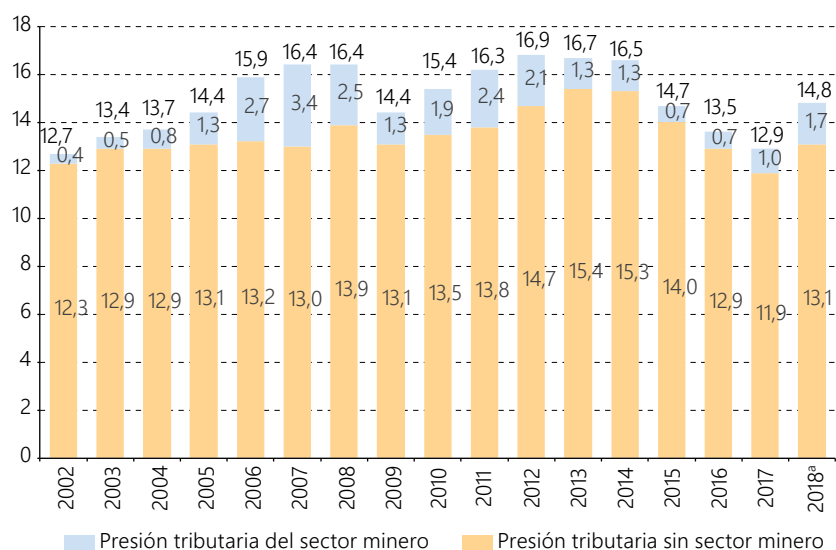


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Anuarios Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

D. El aporte fiscal del cobre

Una de las características de la tributación minera es su alta volatilidad en el tiempo. En el caso peruano, la presión tributaria del país, entre el 2002 y 2018, ha oscilado entre 12.7% y 16.9% del PBI y gran parte de esta fluctuación ha estado condicionada al aporte tributario del sector minero (véase el gráfico 13). Así, si en el 2007 el aporte tributario del sector minero llegó a 3.4% del PBI, sin embargo, en las etapas previa y posterior al súper ciclo de precios se registran aportes de 0.4% a 0.7% del PBI.

Gráfico 13
Perú: presión tributaria total y del sector minero, 2002-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y base de datos estadísticos del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Estimado.

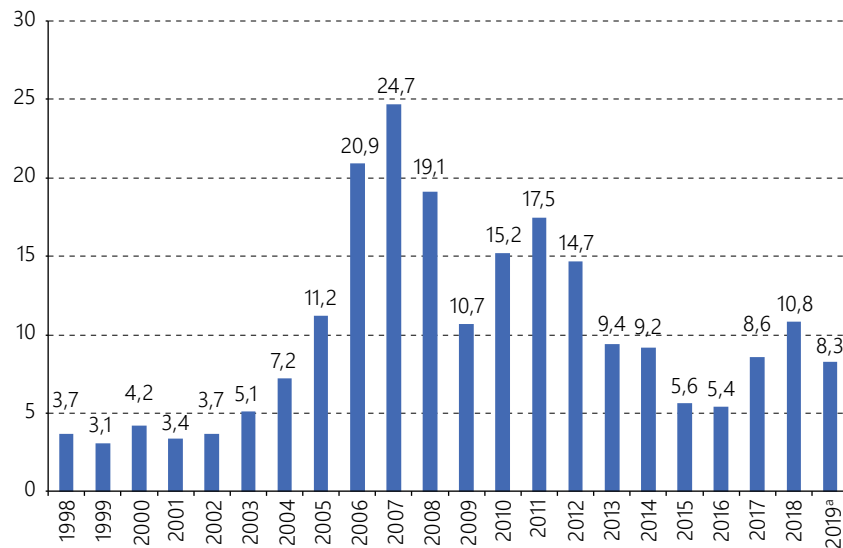
El aporte del sector minero al total de tributos recaudados por el Estado peruano tuvo un pico de 24.7% en 2007, pero fue cayendo hasta el 5.4% el año 2016 (véase el gráfico 14). Posteriormente, en 2017 y 2018 mostró una recuperación con un aporte de 8.6% y 10.8% de contribución tributaria. Esta recuperación se explicó por mejores condiciones de precios, sin embargo, el deterioro de las cotizaciones ha empezado a reducir el aporte de la minería en la recaudación general.

Al analizar la estructura del impuesto a la renta de tercera categoría en el Perú, correspondiente a las empresas, se observa que el sector minero, luego de representar en 2007 algo más del 50% del total recaudado, en 2016 alcanzó sólo el 4.5% de aporte (el nivel más bajo de las dos últimas décadas), lo que denota la alta volatilidad contributiva de este sector. En 2018 el sector minero aportó con 20.2% de lo recaudado por este concepto, sin embargo, con la reciente caída de los precios este aporte se ha reducido a 9.9% a abril de 2019. Cabe destacar que el impuesto a la renta de tercera categoría es el principal aporte tributario pagado por el sector minero en el Perú.

En cuanto al aporte del subsector cuprífero al total de impuestos recaudados por el Estado peruano, a partir de los reportes desagregados por empresas de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés)², se ha podido aproximar un nivel de participación del 3.7%, 2.9%, 1.6% y 2.4% para los años 2013, 2014, 2015 y 2016, respectivamente (véase el gráfico 15). Con el inicio del pago del impuesto a la renta, a partir de 2020, de las nuevas operaciones de cobre tales como Las Bambas, Toromocho y Constancia, se espera que este aporte se incremente.

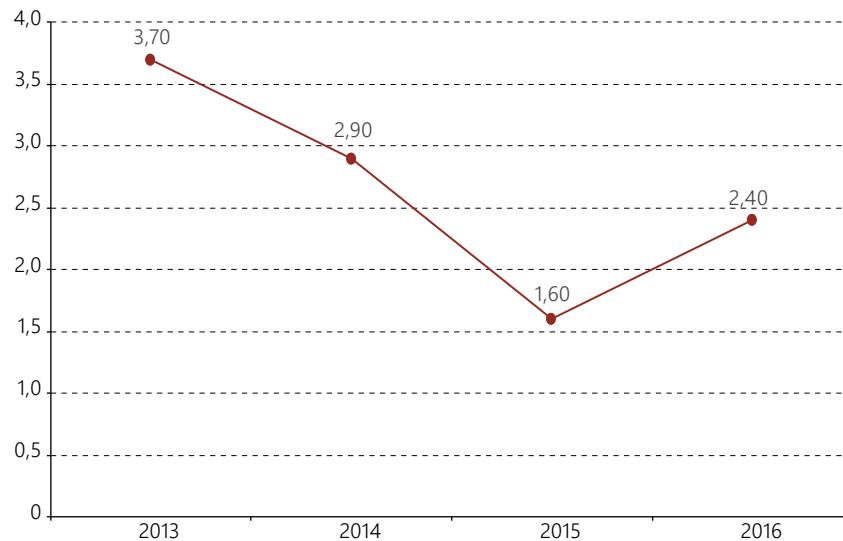
² Iniciativa internacional para promover la transparencia de los aportes fiscales de las empresas extractivas, a la cual el Perú se adhirió desde el año 2005.

Gráfico 14
Perú: participación de la minería en los tributos internos, 1998-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT).
^a A abril 2019.

Gráfico 15
Perú: participación del cobre en el total de ingresos tributarios, 2013-2016^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) e Informes Nacionales de Transparencia de la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI) en Perú.

^a Aproximado. Se ha considerado el aporte del Impuesto a la Renta e Impuesto Especial a la Minería declarados en EITI Perú.

En relación a los aportes tributarios y no tributarios de las empresas productoras de cobre en el Perú, los informes de conciliación de EITI permiten hacer un seguimiento y verificar la relevancia del subsector cuprífero en relación al aporte total del sector minero.

Sobre los aportes tributarios, entre 2013 y 2016, el aporte del Impuesto a la Renta del subsector cuprífero osciló entre 49% y 59% respecto al total de impuesto a la renta pagado por el sector minero (véase el cuadro 3). El monto máximo de aporte del sector cuprífero llegó a S/ 3,173 millones mientras que el mínimo a S/ 1,383 millones. En cuanto al impuesto especial a la minería el aporte del subsector cuprífero osciló entre 42% y 61% respecto al total del mencionado impuesto (véase el cuadro 4), con un aporte máximo de S/ 257 millones y mínimo de S/ 90 millones.

Sobre los aportes no tributarios, entre los años 2013 al 2016, el aporte por regalías de las empresas de cobre osciló entre 36% y 72% respecto al total de regalías pagadas por el sector minero (véase el cuadro 5). El monto máximo de aporte del sector cuprífero llegó a S/ 577 millones, mientras que el mínimo a S/ 166 millones. En cuanto al gravamen especial a la minería el aporte de las productoras de cobre osciló entre 59% y 78% respecto al total pagado por el sector minero (véase el cuadro 6, con un aporte máximo de S/ 640 millones y mínimo de S/ 142 millones³. Los aportes no tributarios del sector minero representan sólo el 1% del total recaudado por el gobierno nacional.

Cuadro 3
Perú: pago de impuesto a la renta (IR) de empresas cupríferas en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016^a
(En soles)

| Empresas | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Compañía Minera Antamina S.A. ^b | 494 088 218 | 268 500 487 | 170 646 243 | 884 006 234 |
| Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. ^b | 261 517 152 | 650 571 997 | 5 020 287 | 461 513 579 |
| Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú | 850 483 800 | 795 250 878 | 684 797 340 | 304 472 647 |
| Compañía Minera Antapaccay S.A. | 196 820 768 | 274 127 100 | 97 985 916 | 162 531 092 |
| Gold Fields La Cima S.A. ^c | 82 805 192 | 73 687 118 | 52 341 840 | 68 652 988 |
| Anglo American Quellaveco S.A. | 119 664 | 0 | 0 | 0 |
| Minera Chinalco Perú S.A. | | | 0 | 0 |
| Minera Las Bambas S.A. | | | 0 | 0 |
| Hudbay Perú S.A.C. | | 0 | 0 | 0 |
| Sociedad Minera El Brocal S.A.A. | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lumina Copper S.A.C. | | 0 | 82 109 | 0 |
| Rio Tinto Minera Perú Limitada SAC | 2 233 889 | | | |
| Total IR (EITI): empresas cupríferas (en soles) | 3 173 368 704 | 2 555 480 898 | 1 383 358 462 | 1 881 176 540 |
| Total IR (EITI): empresas sector minero (en soles) | 5 727 109 450 | 4 362 834 594 | 2 803 848 759 | 3 438 647 042 |
| Porcentaje de las IR empresas cupríferas/IR empresas sector minero | 55 | 59 | 49 | 55 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Informes Nacionales de Transparencia de la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI) en Perú.

^a Los valores vacíos corresponden a empresas que no participaron en el informe de conciliación del EITI Perú.

^b Las declaraciones de Antamina del 2013, 2014 y 2015 y las declaraciones de Cerro Verde del 2013 son en dólares americanos.

^c Se ha tomado una proporción del pago total debido a que Gold Fields La Cima es una empresa cuprífera y aurífera.

³ El gravamen espacial a la minería es un aporte no tributario que se crea el 2011 y se acogen empresas con contratos de estabilidad entonces vigentes (concluidos estos contratos pasarían al régimen ordinario de regalías mineras).

Cuadro 4
Perú: pago de regalías de empresas cupríferas en el informe
de conciliación EITI Perú, 2013-2016^a
 (En soles)

| Empresa | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Compañía Minera Antamina S.A. | | 0 | 0 | 157 689 355 |
| Compañía Minera Antapaccay S.A. | 32 010 053 | 56 519 769 | 85 934 439 | 97 044 940 |
| Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. | | 78 096 893 | 37 226 910 | 76 368 667 |
| Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú | 118 537 003 | 90 711 053 | 72 847 931 | 56 777 110 |
| Minero Las Bambas S.A. ^b | | | 1 083 336 | 45 797 729 |
| Hudbay Perú S.A.C. | | 0 | 15 467 890 | 21 219 353 |
| Sociedad Minera El Brocal S.A.A. | 5 116 516 | 6 181 988 | 5 117 684 | 7 793 622 |
| Gold Fields La Cima S.A. ^c | 11 138 023 | 6 095 659 | 4 703 266 | 5 738 883 |
| Anglo American Quellaveco S.A. | | 0 | 0 | 0 |
| Minera Chinalco Perú S.A. | | | | 0 |
| Lumina Copper S.A.C. | | 0 | 0 | 0 |
| Rio Tinto Minera Perú Limitada SAC | | 0 | | |
| Total regalías (EITI): empresas cupríferas (<i>en soles</i>) | 166 801 595 | 237 605 362 | 224 746 150 | 577 107 560 |
| Total regalías (EITI): empresas sector minero (<i>en soles</i>) | 460 929 785 | 465 985 289 | 403 415 930 | 801 249 694 |
| Porcentaje de las regalías empresas cupríferas/IR empresas sector minero | 36 | 51 | 56 | 72 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Informes Nacionales de Transparencia de la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI) en Perú.

^a Los valores vacíos corresponden a empresas que no participaron en el informe de conciliación del EITI Perú.

^b Las declaraciones de Las Bambas del 2015 y 2016 son en dólares americanos.

^c Se ha tomado una proporción del pago total debido a que Gold Fields La Cima es una empresa cuprífera y aurífera.

Cuadro 5
Perú: pago de impuesto especial a la minería (IEM) de empresas cupríferas
en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016^a
 (En soles)

| Empresas | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Compañía Minera Antamina S.A. | | 0 | 0 | 137 990 869 |
| Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. | | 71 777 095 | 11 578 900 | 49 698 014 |
| Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú | 110 598 355 | 89 780 481 | 66 379 007 | 44 888 318 |
| Hudbay Perú S.A.C. | | 0 | 10 035 837 | 16 638 681 |
| Gold Fields La Cima S.A. ^b | 10 111 665 | 5 929 740 | 2 728 076 | 7 050 791 |
| Sociedad Minera El Brocal S.A.A. | 1 450 435 | 3 041 992 | 0 | 1 441 899 |
| Anglo American Quellaveco S.A. | | 0 | 0 | 0 |
| Minera Chinalco Perú S.A. | | | 0 | 0 |
| Minero Las Bambas S.A. | | | 0 | 0 |
| Compañía Minera Antapaccay S.A. | 31 368 448 | 47 146 318 | 0 | 0 |
| Lumina Copper S.A.C. | | 0 | 0 | 0 |
| Rio Tinto Minera Perú Limitada SAC | | 0 | | |
| Total IEM (EITI): empresas cupríferas (<i>en soles</i>) | 153 528 903 | 217 675 626 | 90 721 820 | 257 708 572 |
| Total IEM (EITI): empresas sector minero (<i>en soles</i>) | 362 501 591 | 356 694 803 | 195 731 949 | 452 395 894 |
| Porcentaje de las IEM empresas cupríferas/IR empresas sector minero | 42 | 61 | 46 | 57 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Informes Nacionales de Transparencia de la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI) en Perú.

^a Los valores vacíos corresponden a empresas que no participaron en el informe de conciliación del EITI Perú.

^b Se ha tomado una proporción del pago total debido a que Gold Fields La Cima es una empresa cuprífera y aurífera.

Cuadro 6
Perú: pago del gravamen especial a la minería de empresas cupríferas en el informe de conciliación EITI Perú, 2013-2016^a
(En soles)

| Empresa | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Minero Las Bambas S.A. | | | 0 | 72 140 516 |
| Compañía Minera Antapaccay S.A. | 4 130 949 | 8 181 686 | 54 820 128 | 57 331 561 |
| Minera Chinalco Perú S.A. | | | 19 761 890 | 13 308 197 |
| Compañía Minera Antamina S.A. | 455 114 172 | 287 115 904 | 173 469 828 | 0 |
| Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. | 181 736 442 | | | |
| Total GEM (EITI): empresas cupríferas <i>(en soles)</i> | 640 981 563 | 295 297 590 | 248 051 846 | 142 780 274 |
| Total GEM (EITI): empresas sector minero <i>(en soles)</i> | 826 550 852 | 500 579 245 | 335 408 957 | 199 333 189 |
| Porcentaje de las GEM empresas cupríferas/IR empresas sector minero | 78 | 59 | 74 | 72 |

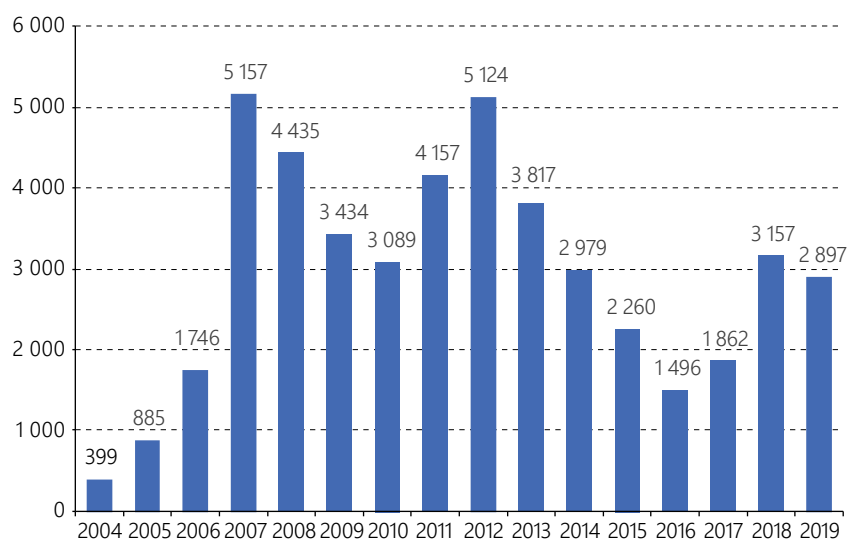
Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Informes Nacionales de Transparencia de la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI) en Perú.

^a Los valores vacíos corresponden a empresas que no participaron en el informe de conciliación del EITI Perú o que ya no tenía que pagar el GEM.

En el Perú, el 50% del pago del impuesto a la renta se transfiere a la región en donde se extrae el mineral. Esta figura es conocida como canon minero y fue creada en 2002⁴.

Como se observa en los gráficos 16 y 17, las transferencias de canon a las regiones han estado sujetas a la volatilidad tributaria del sector minero. El canon alcanza sus niveles pico en 2007, 2008, 2011 y 2012 y posteriormente inicia una tendencia decreciente. En 2018 las transferencias de canon mostraron una mejora alcanzado los S/. 3,157 millones (alrededor de USD\$ 970 millones).

Gráfico 16
Perú: canon minero distribuido, 1998-2018
(En millones de soles)

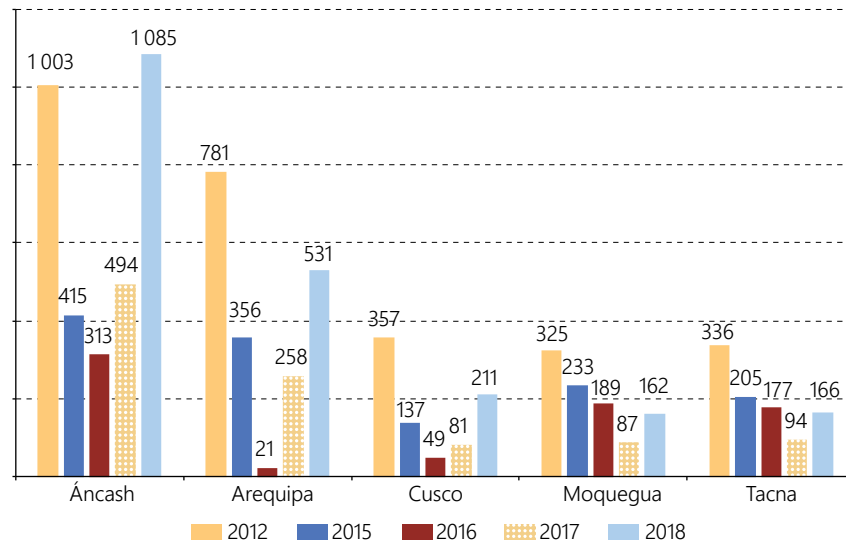


Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas, sección Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS.

⁴ En el caso de las regalías mineras, creadas en 2004, la totalidad de este aporte no tributario es dirigido a las regiones en donde se extrae el mineral.

Las principales regiones con actividad cuprífera en donde se registra transferencia de canon son Áncash, Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna, con importantes cambios en los montos transferidos cada año (véase el gráfico 17). Por su parte, se espera que a partir del 2020 las regiones de Junín y Apurímac también reciban estas transferencias de canon por operaciones cupríferas, una vez que Toromocho y Las Bambas empiecen a pagar el impuesto a la renta.

Gráfico 17
Perú: transferencias de canon minero a regiones con producción de cobre, 2012-2018
(En millones de soles)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas, sección Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS.

II. El contexto decisional de la gobernanza del cobre y las políticas públicas

El proceso de expansión minera reseñado en el primer capítulo ha estado marcado por varios momentos de creación, reforzamiento, reproducción y cambio de las reglas institucionales que regulan la actividad extractiva en el Perú, sus impactos ambientales y económicos, y su relación con las comunidades. En algunos momentos, el énfasis de este proceso de toma de decisiones ha estado en promover y facilitar la inversión minera a fin de estimular el crecimiento económico; en otros casos, el foco ha estado en gestionar mejor los impactos de la actividad minera en los territorios, o en optimizar su aporte económico. Todo ello no ha estado exento de conflictos, en algunos casos muy intensos, y de diversos tipos de interacción entre los actores sociales, políticos y empresariales.

El presente capítulo analizará estos procesos de cambio en un período que abarca los últimos 30 años, desde las reformas de los años 90 que instauraron un nuevo régimen económico de mercado que se encuentra vigente hasta la actualidad, y que en el ámbito de las actividades mineras significaron un gran impulso a la inversión privada en exploración y explotación, así como al incremento notable de los territorios concesionados.

Estas reformas pusieron fin al modelo de desarrollo que se había venido implementando en el Perú en las décadas del 70 y 80, en el cual era central el papel del Estado. De hecho, en ese período el Estado había sido principal actor en la explotación de los recursos mineros: hasta finales de los años 80 la mayor parte de las operaciones de la gran minería habían estado conducidas por empresas estatales como Minero Perú, Centromín y Hierro Perú⁵. Al final de esa década, confluyen un conjunto de factores que determinaron una profunda crisis del régimen político y económico, en especial la crisis económica, la hiperinflación, el grave conflicto armado interno y el colapso del sistema de partidos.

Esta crisis profunda propició las condiciones para que el gobierno de Fujimori implementara en el país la agenda del Consenso de Washington, realizando reformas estructurales que transformaron el modelo económico y político.

⁵ La excepción fue Southern Perú Copper Corporation, de capitales extranjeros y privados y principal productor de cobre durante esas décadas, que había logrado la continuidad en sus operaciones a partir de la negociación con el gobierno militar a finales de los años 60.

En ese marco general, durante las últimas tres décadas se pueden identificar distintos momentos de cambios institucionales que fueron modificando las reglas de la gobernanza de los sectores extractivos. Podemos agrupar estos momentos de cambios institucionales en cuatro períodos principales:

- i) Apertura económica y promoción de la inversión privada (1990–2000): Las reformas implementadas en la década de los 90 por el gobierno de Alberto Fujimori, que instalaron en el país un modelo de economía de mercado y promovieron un crecimiento muy importante de la inversión minera, básicamente desde el sector privado.
- ii) Transición democrática: descentralización y reformas en la institucionalidad y en la distribución de la renta minera (2000–2005). Las reformas que se produjeron en el marco de la transición democrática de inicios de los años 2000, que buscaban una mayor participación del Estado y de las regiones en la renta minera, así como implementar mejoras en la legislación ambiental, y que iniciaron el proceso de descentralización.
- iii) Súper ciclo de precios y auge de la conflictividad social: iniciativas en torno a la renta minera y la construcción de institucionalidad ambiental (2006–2012). Las reformas producidas entre los años 2006 y 2012, en particular la disputa sobre la captura de la renta minera en el contexto del súper ciclo de precios, así como la construcción de una institucionalidad ambiental más autónoma y fortalecida, en un contexto de álgida conflictividad social vinculada a la minería.
- iv) Fin del súper ciclo de precios y “carrera hacia el fondo” (2013 en adelante): El período que se inicia en 2013, marcado por la caída de los precios de los minerales que propició una serie de decisiones orientadas a flexibilizar la normativa ambiental con el objetivo de atraer inversiones mineras.

Estos cuatro períodos de cambios institucionales internos no están necesariamente correlacionados con los dos hitos de saltos productivos del cobre en el Perú de los últimos 25 años, descritos en el primer capítulo, ya que este incremento en la producción también ha estado motivado por el contexto favorable del mercado internacional (factor exógeno) que alentó un mayor flujo de inversiones en el sector, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI.

Como toda periodización, este es antes un ejercicio analítico que una descripción rígida de las etapas señaladas. En cada una de estas etapas se puede identificar decisiones y procesos de diverso signo, que muestran una dinámica compleja de toma de decisiones motivada por factores diversos. Por ejemplo, el primer período se caracterizó por la puesta en marcha de un conjunto de reformas liberales que buscaron promover el crecimiento de la inversión minera, pero al mismo tiempo es el momento en el que se promulga el primer Código del Ambiente y se ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. De igual manera, podría cuestionarse el agrupamiento de las gestiones de los presidentes Humala y García en un mismo período (2006–2012), dado que ambas representaron en su momento signos políticos opuestos; sin embargo, un análisis de las medidas tomadas en ambas gestiones muestra un proceso de cierto fortalecimiento de la autoridad ambiental que responde a un contexto interno y externo similar.

Encontraremos en el análisis que sigue algunas características importantes a reseñar. En primer lugar, es notoria una dinámica de marchas y contramarchas, en la cual se toman decisiones que constituyen avances en materia ambiental o de gobernanza de los sectores extractivos, y posteriormente se producen retrocesos motivados por presiones de los grupos empresariales o por un cambiante contexto. Es decir, la construcción de la gobernanza del sector minero no ha sido lineal, como se verá en el presente capítulo, y ha estado marcada por los cambios de contexto, las presiones de los actores tanto sociales como empresariales, y la volatilidad de la voluntad política. Entre los factores que impulsaron esta dinámica de toma de decisiones destacan el contexto internacional, las presiones de los gremios empresariales y la respuesta a la situación de conflictividad social, esto es, la irrupción del actor social.

A. Apertura económica y promoción de la inversión privada, 1990-2000

Este período se refiere al gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), que luego del auto golpe de 1992 se condujo bajo un carácter autoritario. En este período se transformó radicalmente el modelo económico del país hacia una economía de libre mercado, reduciendo el papel del Estado y promoviendo un mayor grado de apertura a las inversiones internacionales. El nuevo modelo económico fue consagrado mediante la aprobación de una nueva Constitución Política en 1993, que continúa vigente hasta la fecha.

Diversos autores (Cotler y Grompone, 2001; Tanaka y Marcus-Delgado, 2001, entre otros) coinciden en señalar que el régimen que se instala a lo largo de toda esta década fue producto de la alianza de diversos actores institucionales y poderes estructurales, tanto internos como externos; en especial las fuerzas militares, los gremios empresariales y las instituciones financieras internacionales. En ese marco, los elementos importantes son la recentralización del Estado, mediante la cancelación del proceso de descentralización iniciado en los años 80, el retiro del Estado de la esfera productiva y la desarticulación del movimiento social. Los años de violencia política que el país había vivido en la década previa y el estilo autoritario del gobierno del presidente Fujimori, fueron un factor determinante para definir las políticas que se pusieron en marcha.

A continuación, identificaremos los principales cambios normativos e institucionales que se produjeron en este período.

1. En el ámbito de la promoción de la inversión

En el marco del programa de reformas neoliberales implementado por el gobierno de Fujimori, en 1991 se emite un conjunto de normas de promoción de la inversión privada, y en particular de la inversión extranjera. Entre las normas a destacar se encuentran el decreto legislativo No. 662 (02/09/1991), que crea un régimen de estabilidad jurídica para las inversiones extranjeras; el DL No. 674 (27/09/1991), que crea la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) e inicia el proceso de privatización de las empresas del Estado; y el DL 757 (13/11/1991) que tiene por objeto “garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas”.

El DL 662 establece que “(l)os inversionistas extranjeros y las empresas en las que éstos participan tienen los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas y empresas nacionales” y garantiza el derecho de los inversionistas extranjeros a transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, sin autorización previa de ninguna autoridad, el íntegro de sus capitales, dividendos o utilidades. Además, crea la figura de los convenios de estabilidad tributaria.

Por su parte, el DL 757 regula la estabilidad jurídica estableciendo que los convenios sobre tal materia tienen carácter de contratos con fuerza de Ley. Numerosas empresas mineras firmaron contratos de estabilidad con el Estado peruano desde la década de los años 90 en adelante, lo que les permitirá mantener un régimen de estabilidad jurídica general en aspectos tributarios, cambiarios, de comercialización, entre otros, por períodos de hasta 15 años.

En los siguientes períodos de cambios institucionales estos contratos generarían controversias debido a que prolongaron varios beneficios tributarios creados para el sector minero en la década de los 90 y que fueron derogados en el año 2000. Asimismo, algunas empresas se opusieron al pago de regalías mineras, luego de su creación por ley en el año 2004, amparándose en la suscripción previa de un contrato de estabilidad. En relación a esta objeción, el caso más representativo fue el de la minera Cerro Verde, principal productor de cobre en la actualidad, lo que originó un largo proceso judicial frente al Estado.

Cuadro 7
Perú: principales empresas y proyectos mineros con contratos de estabilidad, 1994-2028

| Minera | Proyecto | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | | | |
|-------------------------------------|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|--|--|
| Antamina | Antamina | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yanacocha | Maqui Maqui | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Carachugo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Cerro Yanacocha | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Southern Perú | Planta Lixiviación SX/EW | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cerro Verde | Planta Lixiviación | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Cerro Verde | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minera Condestable | Condestable | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Soc. Minera Refinería Cajamarquilla | Ampliación Cajamarquilla | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Barrick Misquichilca | Pierina | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Alto Chicama | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minera Ares | Ares | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minera Sipán | Sipán | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Xstrata Tintaya | Tintaya | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Antapaccay ^a | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Las Bambas ^b | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Milpo ^c | Ampliación El Porvenir | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Cerro Lindo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Los Quenuales | Iscaycruz | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ares | El Explorador | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Arcata | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minera Chinalco | Toromocho | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hudbay Perú | Constancia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Energía y Minas.

^a Glencore es su accionista principal actualmente.

^b MMG es su accionista principal actualmente.

^c Milpo se fusiona con Votorantim y crean Nexa Resources.

Además, el DL 757 precisó los alcances del Código del Medio Ambiente promulgado un año antes, estableciendo que las autoridades competentes para efectos de dicha norma serán los ministerios de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas. De esta manera, se define el carácter sectorializado de la política ambiental, carácter que se mantuvo, por lo menos, hasta el año 2012, cuando se creó el SENACE (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles).

Por su parte, el proceso de privatizaciones iniciado a partir de la emisión del DL 674 permitió la venta de virtualmente todas las grandes empresas y proyectos mineros estatales: HierroPerú (1992), Tintaya (1994), Cerro Verde (1994) —que pertenecía a Minero Perú—, las operaciones de Centromin Perú como el Complejo Metalúrgico de La Oroya, las minas de Cerro de Pasco y Cobriza y los proyectos que tenía en cartera, la empresa minera Mahr Túnel (1998), entre otras (Ruiz Caro, 2002).

Es interesante notar que la mayor parte de las principales empresas productoras de cobre en la actualidad iniciaron su actividad precisamente a partir del proceso de privatización. Lo cierto es que si bien estas operaciones y proyectos formaron parte de los activos de las empresas del Estado peruano, el actual nivel de extracción de cobre en el país es producto de la inversión acumulada durante las últimas décadas.

La nueva Constitución Política aprobada en 1993 consagró a nivel constitucional estas reformas económicas que transformaron radicalmente el modelo económico peruano. Como recuerda Ruiz Caro (2002):

“Esta concepción del papel del Estado se consolidó en 1993 en la nueva Constitución, en la cual se incluyeron disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de trato para todas las actividades económicas, garantizar la posibilidad y la libertad de suscribir Convenios de Estabilidad entre los inversionistas privados y el Estado, establecer la igualdad entre inversionistas nacionales y extranjeros, y permitir al Estado y a las personas de derecho público recurrir al arbitraje nacional o internacional para solucionar potenciales controversias.”.

Los cambios en el régimen económico vinieron de la mano con un fuerte impulso a las inversiones extractivas. En este ámbito, destaca la promulgación de la Ley General de Minería (DL No. 109) y la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (DL No. 708) el año 1992. La nueva Ley General de Minería reguló el sistema de concesiones mineras en el país, creando el sistema de cuadrículas para las concesiones que se utiliza hasta el día de hoy⁶. Esta norma establece además que para la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código de Medio Ambiente referidas a la actividad minera, la autoridad competente es el sector minero, ratificando así la sectorialización de la gestión ambiental.

La Ley General de Minería estableció un conjunto de garantías y medidas de promoción a la inversión, en particular los beneficios de estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa; y la posibilidad que las inversiones en infraestructura que efectúen los titulares mineros puedan deducirse de la renta imponible. Respecto al régimen de estabilidad tributaria, la norma señala que el inversionista que establezca un convenio de este tipo con el Estado quedará sujeto, únicamente, al régimen tributario vigente a la fecha de aprobación del programa de inversión, no siéndole de aplicación ningún tributo que se cree con posterioridad.

Además, esta norma incorporó el beneficio de la depreciación acelerada para inversiones superiores a US\$ 20 millones, esto es, la facultad de ampliar la tasa anual de depreciación de las maquinarias, equipos industriales y demás activos fijos hasta el límite máximo del 20% anual, lo que significaba la posibilidad de un menor pago de impuestos. Otros beneficios tributarios que se crearon en la década de los años 90 fueron el de la reinversión de utilidades y la doble depreciación (cuadro 8). En su conjunto, este paquete de beneficios tributarios resultó siendo altamente oneroso en términos fiscales para el Estado peruano por lo cual fueron modificados y/o derogados en el año 2000.

⁶ Véase el tercer capítulo de este informe.

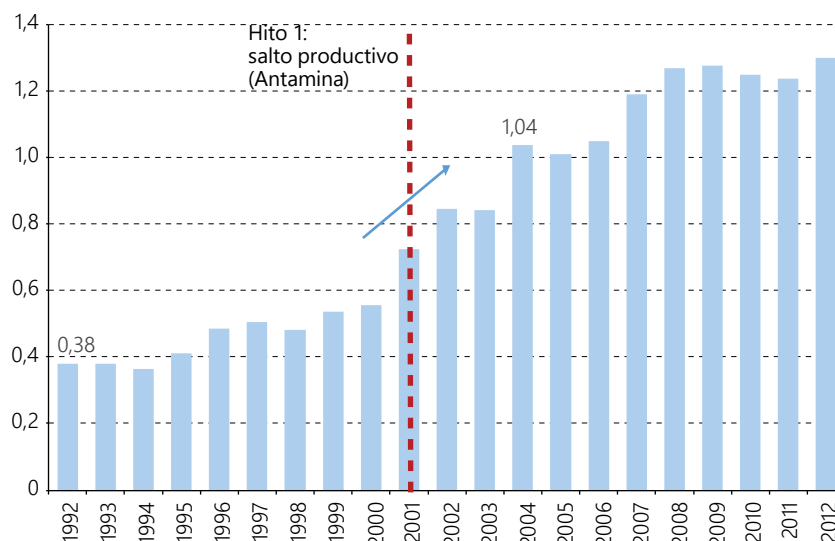
Cuadro 8
Perú: sector minero, principales beneficios tributarios en la década de los 90

| Tipo de beneficio tributario | Descripción |
|------------------------------|---|
| Depreciación acelerada | La maquinaria y equipo utilizados por las actividades minera, petrolera y de construcción; excepto muebles, enseres y equipos de oficina, podrán depreciarse a una tasa máxima anual de 20%. |
| Reinversión de utilidades | Las empresas mineras pueden reinvertir hasta el 80% de sus utilidades y deducir el monto reinvertido de la base imponible del impuesto a la renta de tercera categoría. |
| Doble depreciación | Es un beneficio que permite a las empresas mineras volver a valorizar sus activos antes de una fusión o división, pudiendo posteriormente depreciarlos y considerar ello como gasto deducible para el pago del impuesto a la renta. |

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de privatización, sumado al paquete de medidas de promoción de la inversión privada (como los contratos de estabilidad, incentivos tributarios, etc.) promovieron una primera llegada de inversiones al sector minero. En el subsector cuprífero, la privatización de proyectos como el de Antamina (1999) y procesos de ampliación de proyectos que ya se encontraban operando, entre otras inversiones, provocaron un importante incremento de la producción de cobre al comenzar la década del 2000. La producción de cobre del Perú se duplicaría pasando de 500,000 TMF en promedio en la década del 90, a poco más de 1,000,000 TMF en el primer quinquenio del siglo XXI. Con la puesta en marcha de Antamina, esta empresa pasó a ser el principal productor de cobre del país en los siguientes 15 años.

Gráfico 18
Perú: primer salto productivo en el volumen de la producción de cobre, 1992-2012
(En millones de toneladas métricas finas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

2. En el ámbito ambiental

Durante este período, se aprueba el Decreto Legislativo 613 (1990), que constituye el primer Código del Ambiente y Recursos Naturales del país; y posteriormente se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que fuera la primera autoridad ambiental del país, si bien con competencias limitadas.

El Código del Ambiente constituye un punto de inflexión en la modernización de la legislación ambiental en el país. Cabe indicar que el Código, aprobado a menos de dos meses del inicio del gobierno de Fujimori, no fue una iniciativa del mismo, sino que fue producto de las iniciativas legislativas presentadas y discutidas durante el período parlamentario anterior (1985-1990). El anteproyecto de ley había sido discutido en el Congreso de la República durante casi cinco años (SPDA, 2000).

La promulgación de esta norma se entiende en un contexto internacional en el que las preocupaciones ambientales habían cobrado protagonismo, lo que se refleja en diversas legislaciones en toda América Latina (SPDA, 2000). Como señala Brañes (SPDA, 2000), este proceso está asociado a la discusión internacional sobre desarrollo sostenible a partir de las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y los planteamientos de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). Por ello, Brañes considerara que "(e)l derecho internacional ha pasado a ser (...) la "locomotora" del tren del derecho ambiental. Muchas de las iniciativas debatidas hoy en el interior de los países tienen que ver con compromisos internacionales asumidos por los Estados en distintas materias" (SPDA, 2000).

El Código introduce por primera vez la figura de los Estudios de Impacto Ambiental, instrumento de certificación que obliga a las empresas a realizar un análisis del entorno socioambiental en el que se emplazará el proyecto de inversión, identificando los impactos previsible de la actividad y diseñando acciones para mitigarlos.

La característica que asumen los EIA en el marco normativo de los años 90 es su naturaleza sectorial. Según se establece en las normas posteriores que precisan los alcances del Código, la "autoridad competente" pasa a ser el ministerio sectorial al que se refiere el proyecto de inversión. Así pues, en el caso de las actividades mineras, es el Ministerio de Energía y Minas quien asume la función de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental, lo que lleva a que la gestión ambiental continuó siendo sectorial. Como indica Raúl Brañes: "la legislación ambiental, sigue estando constituida básicamente por la legislación sectorial de relevancia ambiental" (SPDA, 2000).

Otro elemento relevante es que el Código establece el concepto de "planificación ambiental" que "comprende el ordenamiento del territorio, de los asentamientos humanos y de los recursos para permitir una utilización adecuada del medio ambiente a fin de promover el desarrollo económico sostenido".

La aprobación del Código generó una reacción del sector empresarial que llevó a posteriores modificaciones. En setiembre de 1990, tras la expedición del Decreto Ley 613, voceros empresariales solicitaron su derogatoria y se iniciaron diálogos con el Ejecutivo y el Congreso, promovidos por la Confederación de Organizaciones Empresariales del Perú (CONFIEP) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). La incidencia de este sector logró introducir modificaciones importantes al Código en los meses siguientes, como recuerdan Caillaux y Pulgar Vidal (SPDA, 2000).

Távora señala que estas revisiones limitaron su efectividad, pues la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y luego la Ley de Promoción e Inversiones en el Sector Minero modificaron o derogaron varios artículos del Código (SPDA, 2000). A este proceso, Paniagua lo califica como "una sucesión de marchas y contramarchas" (SPDA, 2000).

La otra norma relevante en este ámbito es la Ley N° 26410 que crea el CONAM como organismo rector de la política nacional ambiental, aunque con facultades limitadas. Este organismo, durante sus casi 15 años de existencia, tuvo facultad para establecer criterios generales para la elaboración de los estudios de impacto ambiental, pero la gestión, como hemos señalado, era de naturaleza sectorial.

Sin duda, entre el período 1985-1990 y el período 1990-2000 se había producido un cambio cualitativo en el contexto decisonal y en el peso específico de los actores. Si durante la discusión parlamentaria del Código —anterior a 1990— el sector empresarial había tenido escasa participación, durante las reformas económicas y políticas de los años 90 este sector cobra un papel especialmente relevante y logra niveles notables de interlocución con el aparato del Estado, que le permiten incidir en la modificación y “afinamiento” de la normativa ambiental. Cabe destacar que posteriormente y a raíz de la emisión de este código, el gremio minero constituye un Comité de Asuntos Ambientales para proponer y debatir iniciativas en esta materia (SPDA, 2000). Al mismo tiempo, los actores sociales y las organizaciones de sociedad civil, así como los actores políticos, pierden capacidad de movilización y de interlocución en la medida en que se afianza un régimen de características autoritarias y se debilitan simultáneamente el tejido social y el sistema de partidos.

3. En el ámbito de participación y consulta

Lo más relevante de este período es la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos Indígenas y Tribales, en febrero de 1994. Este convenio internacional buscaba cambiar la relación histórica entre los pueblos indígenas y los Estados, estableciendo principios como la autodeterminación y el derecho a consulta previa, libre e informada, así como el derecho al consentimiento. Lo cierto es que los principios y derechos establecidos por este Convenio no fueron llevados a la práctica durante este período, situación que continuó hasta la aprobación de la Ley de Consulta Previa en 2011. Por el contrario, en este período —como se ha señalado líneas arriba—, se liberalizó y fomentó el otorgamiento de concesiones mineras y lotes de hidrocarburos, sin ningún tipo de consulta a los pueblos indígenas que pudieran ser afectados por las mismas.

¿Cómo se explica la firma de un convenio que otorgaba garantías y derechos territoriales a los pueblos indígenas, en el marco de un programa de reformas económicas que tenía como uno de sus pilares la agresiva promoción de la inversión minera en estos territorios? En un contexto de debilitamiento del movimiento social, con escasas posibilidades para hacer presión efectiva en las decisiones políticas, la ratificación del Convenio 169 se debe entender en relación al contexto internacional. Tras el golpe de Estado de 1992 (denominado popularmente como “autogolpe”) mediante el cual Fujimori y las Fuerzas Armadas cerraron el Congreso e intervinieron el Poder Judicial y las instituciones democráticas, se produjo una fuerte presión internacional para el retorno al Estado de derecho. Pocos días después del golpe, los cancilleres de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) rechazaron por unanimidad la interrupción del régimen democrático y llamaron al restablecimiento urgente del orden constitucional. Al mes siguiente, Fujimori viajó a la asamblea de la OEA que se desarrollaba en Barbados y garantizó la pronta convocatoria a un “Congreso Constituyente Democrático” (CCD), el mismo que fue elegido en noviembre del mismo año con amplia mayoría fujimorista (Degregori y Meléndez, 2007). En ese marco, el gobierno requería realizar gestos políticos que mostraran su adhesión al derecho internacional y en particular a los convenios internacionales sobre derechos humanos. El CCD ratificó el Convenio 169 a finales de 1993, y con ello el Perú se sumó a una tendencia regional, puesto que ya cinco países latinoamericanos (México, Bolivia, Colombia, Paraguay y Costa Rica) habían ratificado este instrumento. Sin embargo, el asunto, en términos generales, pasó desapercibido para los actores políticos y para el conjunto de la sociedad civil.

Más allá de ello, durante la mayor parte de este período la legislación minera no incorporó ningún criterio de participación de las comunidades afectadas en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio ni en el proceso de certificación ambiental. En 1996 se emitió el primer Reglamento de Participación Ciudadana mediante el procedimiento de Audiencias Públicas en el trámite de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental en el sector minero (mediante Resolución Ministerial N°335-96-EM-SG). Sin embargo, este reglamento solo regulaba un mecanismo de participación:

el de las audiencias públicas, las mismas que además se realizaban en la ciudad capital, Lima. Además, la norma contenía regulaciones restrictivas a la participación ciudadana, situación que empieza a corregirse a finales de 1999 con la emisión del Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales presentados ante el Ministerio de Energía y Minas, mediante Resolución Ministerial N°728-99-EM/VMM. Esta segunda norma contiene regulaciones menos restrictivas a la participación ciudadana y establece un plazo de 15 días luego de realizada la audiencia para que el público pueda remitir opiniones y sugerencias.

B. Transición democrática: descentralización y reformas en la institucionalidad y en la distribución de la renta minera, 2000-2005

En el marco de la caída del gobierno de Fujimori, se hace patente una fuerte demanda social en favor de la democratización, la transparencia, la participación ciudadana y la descentralización. Así mismo, hay un impulso por introducir algunas reformas a un modelo económico que se consideró en extremo concesivo con la inversión privada, principalmente extranjera. Este período tiene dos momentos: el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001) y el gobierno electo de Alejandro Toledo (2001-2006).

A continuación, identificamos las principales reformas implementadas en este período.

1. En el ámbito tributario

En los aspectos económicos, en este período se busca limitar los beneficios tributarios considerados excesivos, que habían sido otorgados al sector extractivo en la década anterior. Por ejemplo, se introdujo cambios en lo relativo a los convenios de estabilidad jurídica y tributaria, se derogó el beneficio de la reinversión de utilidades y doble depreciación y se modificó el beneficio de depreciación acelerada. Además, se crearon nuevas figuras para incrementar la renta minera capturada por el Estado y distribuirla de una manera menos centralista, en particular mediante la Ley de Canon Minero y la Regalía Minera. Por otro lado, desde el año 2003, ya fue evidente que se había iniciado un proceso sostenido de incremento de las cotizaciones de los minerales, lo que genera un nuevo contexto y abre todo un debate en torno a la captura de la renta minera.

La Ley del Canon, aprobada en 2001, regula el canon minero y petrolero, definido como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. Esta norma establece que el canon minero está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que percibe el Gobierno central por parte de las empresas mineras, monto que es transferido directamente a la región donde se ubica el proyecto minero. Este recurso es distribuido en proporciones distintas a los municipios locales y provinciales donde se ubica el proyecto minero, al gobierno regional y a las universidades estatales de dicha región. Cabe indicar que la norma regula una figura que ya se venía aplicando desde los años 90, pero la consagra a nivel de Ley y eleva el porcentaje de manera significativa, desde el 20% hasta llegar a un 50%.

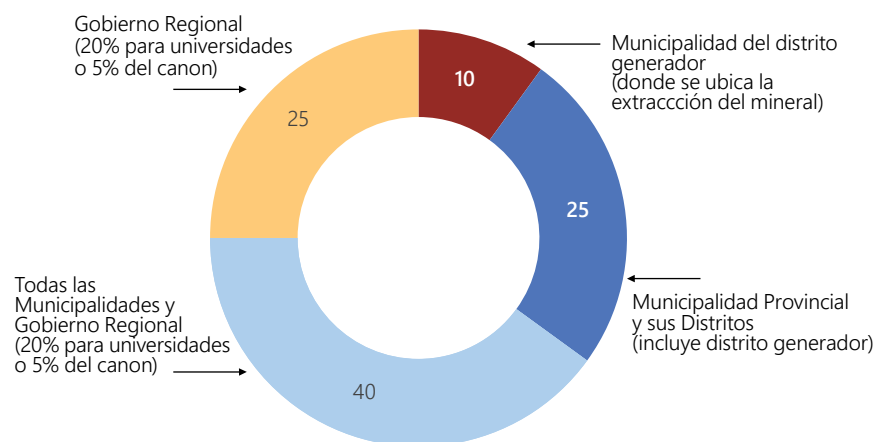
Es importante subrayar que, en el momento de la aprobación de la Ley de Canon, ya se había vivido casi una década de expansión minera en varias partes del país y desde los territorios se cuestionaba que los beneficios no llegaban a las localidades donde se ubicaban estos proyectos. De esta manera se configura un mapa de actores y de alianzas que plantean una nueva estructura de distribución del Impuesto a la Renta que pagaban las empresas, mucho más descentralizada. Tras esta propuesta se ubicaban las autoridades subnacionales (gobernadores, alcaldes provinciales y

distritales), organizaciones sociales de las zonas e incluso las propias empresas que estaban interesadas en que las poblaciones vieran los beneficios económicos que podía generar la minería, sin que se produzca un cambio en la estructura tributaria.

La Ley del Canon estableció que los recursos que los concejos municipales y gobiernos regionales reciban por este concepto se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión, en particular para el financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Este es uno de los límites discutibles de esta norma, puesto que los desafíos del desarrollo local y regional involucran muchos otros aspectos además de la infraestructura (Flores, 2019).

Desde la aprobación de esta norma, el canon minero se convirtió en el principal mecanismo de distribución de la renta minera hacia las regiones desde donde se extrae el mineral. Esta decisión debe entenderse en un marco más amplio; en el contexto de la fuerte demanda descentralizadora que cobró protagonismo durante la caída del gobierno fujimorista. Las regiones demandaban una mayor participación en la renta minera y crecía un sentimiento regionalista que rechazaba la extracción de recursos para beneficio del Estado central, representado por el poder centralista de la capital.

Gráfico 19
Perú: distribución vigente del canon a los gobiernos subnacionales en
donde se produce la extracción del mineral
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

El segundo mecanismo clave referido a la renta extractiva es la regalía minera, introducida el 2004, ya durante el gobierno de Toledo, mediante Ley No. 28258. La norma establece que la regalía "es la contraprestación económica que los sujetos de la actividad minera pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos". Cabe señalar que la regalía, al ser una contraprestación, tiene un carácter no tributario.

En este caso, a diferencia de lo que ocurrió con la Ley de Canon, los alineamientos de los actores fueron diversos. La aprobación de esta norma fue motivo de un acalorado debate político y de una activa oposición por parte del gremio empresarial minero, que señalaba que las regalías le restarían competitividad al país. En cambio, por el lado de las autoridades nacionales y subnacionales, las demandas por mayores aportes de la minería habían aumentado y se cuestionaba claramente el mensaje empresarial de un posible impacto de la medida en la competitividad del país.

El proceso de aprobación de las regalías pasó por varios momentos. El año 2004, unos meses antes de que se apruebe la ley, en el proceso de transferencia del mega proyecto Las Bambas se

aprobó una regalía contractual que no impidió que el mencionado proyecto fuese transferido con éxito. Posteriormente, una vez aprobada la norma, 20 empresas mineras interpusieron una acción de amparo ante el Poder Judicial, y el presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía presentó una acción de inconstitucionalidad contra la misma. Finalmente, en 2005 el Tribunal Constitucional emitió un fallo determinando que la regalía se ajustaba a la Carta Magna, sin embargo, las empresas que contaban con convenios de estabilidad tributaria lograron evadir este pago.

Originalmente se estableció que la regalía minera sea pagada sobre el valor del concentrado conforme a la cotización de los precios del mercado internacional. Sin embargo, en 2011 fue modificada y desde entonces se calcula sobre la utilidad operativa de la empresa, como se verá más adelante.

Cuadro 9
Perú: modalidad de pago de regalías sobre el valor del concentrado,
según ley 28258 (vigente del 2004 al 2011)

| Rangos | Tasa aplicada sobre el valor del concentrado (en porcentajes) |
|--|--|
| Primer rango: hasta USD\$ 60 millones anuales. | 1 |
| Segundo rango: por el exceso de USD\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones anuales. | 2 |
| Tercer rango: por el exceso de USD\$ 120 millones anuales. | 3 |

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de la década del 2000, los contratos de estabilidad firmados entre empresas mineras y el Estado propiciaron varias controversias en relación al pago de regalías. El caso más conocido es el de la Minera Cerro Verde, principal productor de cobre en el Perú en la actualidad. El primer contrato de estabilidad de Cerro Verde estuvo en vigencia desde el 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre del 2013 y fue por el proyecto planta de lixiviación. Sin embargo, en 2004 la empresa planteó la construcción de una planta concentradora de sulfuros primarios que elevaba su capacidad de 39,000 a 147,000 TM al día (esta nueva planta empezó a operar en el 2006). La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) sostenía que este nuevo proyecto, por ser diferente del primero, no estaba incluido en el contrato de estabilidad firmado en 1998 por lo que concluía que le correspondía a la empresa pagar regalías mineras, controversia que continuó en las instancias judiciales. El 19 de agosto del 2017 la Tercera Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema declaraba infundado el recurso de casación presentado por Cerro Verde que solicitaba anular el fallo de la Séptima Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, con lo que se confirmaba el pago de regalías a la región Arequipa por el periodo 2006–2009. Posteriormente, la empresa incluye en los resultados de sus estados financieros del cuarto trimestre del 2018 el reconocimiento de US\$ 406.6 millones⁷ por concepto de regalías en disputa.

2. En el ámbito ambiental

La norma más importante en este período es la Ley del que crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), promulgada en abril de 2001, durante el gobierno de Paniagua. La Ley viene a regular un proceso que ya existía desde los años 90, pero introduce algunos cambios importantes, en especial al especificar mecanismos obligatorios de difusión y participación ciudadana en el proceso de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. Estos mecanismos ampliaron lo establecido en los reglamentos de participación ciudadana del Ministerio de Energía y Minas de 1996 y 1999, y además lo convirtieron en obligatorio para todos los sectores y no únicamente para Energía y Minas.

⁷ Incluye intereses y penalidades.

La Ley establece tanto instancias formales de difusión y participación de la comunidad en el proceso de tramitación de los EIA, como instancias no formales “que el proponente debe impulsar, para incorporar en el estudio de impacto ambiental, la percepción y la opinión de la población potencialmente afectada o beneficiada con la acción propuesta”. Entre los mecanismos formales, destaca la obligatoriedad de presentar un plan de participación ciudadana, así como un proceso de consulta formal para los estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados, en el cual los mismos deben ponerse a disposición del público para recibir observaciones y comentarios, en la región donde se ubique el proyecto. Además, establece regulaciones referidas a la realización de las audiencias públicas.

Cabe señalar que, para entonces, los conflictos sociales vinculados a la minería habían comenzado a cobrar notoriedad. Demandas de las poblaciones en algunas zonas donde la minería ya se había implantado, como en el caso de Cajamarca con el proyecto Yanacocha, y otras regiones como Piura, donde se venía forjando la resistencia al proyecto minero de Tambogrande, que enfrentaba la minería contra la agricultura local, tenían como uno de los cuestionamientos centrales la ausencia de mecanismos adecuados de participación ciudadana. Por ejemplo, hasta ese momento, las audiencias públicas de los EIA no se realizaban en las zonas de influencia directa del proyecto. Esta presión de grupos de interés de la sociedad civil y organizaciones sociales, forzó algunas respuestas desde el Estado.

Con la aprobación de esta Ley, se estableció que el CONAM sea el organismo coordinador del SEIA. Sin embargo, la autoridad competente para cada tipo de proyecto seguía siendo el ministerio sectorial, con lo cual el proceso de certificación ambiental siguió siendo sectorializado, lo que no cambió hasta el año 2012, como veremos más adelante.

También cabe destacar la aprobación en 2005 de la Ley No 28611, Ley General del Ambiente, que viene a derogar al Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990. Esta Ley “sintetiza el desarrollo de la normativa desencadenado durante los 15 años de vigencia de la misma [del Código del Ambiente], siendo por lo tanto la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú, que establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable” (Calle, Pulgar-Vidal, (eds.), 2005).

Otro cambio importante tiene que ver con la eliminación del silencio administrativo positivo para temas ambientales. La Ley del Proceso Administrativo General, que entró en vigencia en 2001, establece que en materia ambiental no procede el silencio administrativo positivo, lo que significa que, vencido el tiempo transcurrido sin que se apruebe el EIA, debe considerarse como desaprobado. De esta manera se corrige un vacío que había estado vigente durante toda la década anterior.

3. En el ámbito de la consulta y participación ciudadana

En este ámbito, como ya hemos mencionado, la Ley del SEIA reguló los mecanismos de participación en el proceso de aprobación de los EIA. Adicionalmente, cabe mencionar el inicio del proceso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), que, si bien es un mecanismo voluntario y limitado, constituyó un paso importante en la lógica de incrementar la transparencia de la información sobre el aporte fiscal de las actividades mineras. En 2004, el Perú fue invitado a participar de esta iniciativa, y en el 2005 se adhirió oficialmente, convirtiéndose en el primer país de América Latina en hacerlo.

Por otra parte, uno de los procesos más importantes en este ámbito es el inicio de un conjunto de consultas locales independientes frente a los proyectos mineros. La primera de ellas tuvo lugar en el distrito de Tambogrande (Piura) ante la posibilidad de inicio del proyecto de la empresa minera Manhattan, de origen canadiense.

El caso de Tambogrande es uno de los primeros conflictos de resistencia o rechazo al ingreso de las actividades mineras en zonas agrícolas, en el contexto de un proceso incipiente de recuperación de las organizaciones sociales tras la caída del régimen fujimorista. El proyecto minero

había sido autorizado por el Estado en 1999, sin embargo, los agricultores de la zona mostraron preocupaciones ambientales por los eventuales impactos de la minería para la actividad agrícola, altamente productiva e inserta en dinámicas de agroexportación. En ese marco, los actores sociales empiezan a organizarse en el Frente de Defensa de Tambogrande, convocando a manifestaciones multitudinarias. El conflicto lleva a la Municipalidad Distrital de Tambogrande a transitar de un apoyo inicial a la empresa minera, a una posición más crítica (Alvarado Merino, 2008). En un hecho inédito, la Municipalidad aprobó en 2001 una ordenanza que creó un mecanismo de consulta vecinal para asuntos de interés público, amparándose en la legislación vigente sobre participación ciudadana en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) buscó obstaculizar el desarrollo de esta iniciativa de consulta, señalando que las municipalidades no tienen atribuciones para la regulación de la gran minería, competencia que recae exclusivamente en el gobierno central. El MINEM interpuso acciones legales para evitar la participación de los organismos electorales oficiales en la organización de la consulta, pese a que la Municipalidad había solicitado asistencia técnica en materia electoral.

En este proceso fue importante el protagonismo de los actores sociales, en particular el Frente de Defensa de Tambogrande y la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) nacida poco antes (en 1999), que buscó aportar en la proyección nacional de un conflicto local. A su vez, una serie de alianzas establecidas por los actores sociales y la Municipalidad con organizaciones de la sociedad civil permitió contar con asistencia técnica y legal, así como financiera, para la realización de la consulta y para su sustento normativo.

La consulta se realizó en junio del 2002, y arrojó como resultado que el 98.65% de los votos válidos se expresaron en contra del proyecto minero, con una participación del 70% de la población censada en la zona (Mérida et al., 2005). La consulta fue calificada como no vinculante por las autoridades del gobierno central. Pese a ello, la imposibilidad de lograr licencia social en esta localidad, así como problemas de índole económica y financiera, llevaron a que finalmente el proyecto fuera cancelado.

Este proceso marcó un nuevo momento y un mecanismo para la expresión de las voces locales que no lograban visibilizarse adecuadamente en los mecanismos formales de participación ciudadana. Esta experiencia fue posteriormente replicada en otros casos: Huancabamba y Ayabaca (Piura) ante el proyecto Majaz (2007), Valle de Tambo (Arequipa) ante el proyecto Tía María (2009), Kañaris (Lambayeque) ante el proyecto Cañariaco (2012). Ubicándose en el margen entre la legislación propiamente minera, que no asigna ninguna función a los gobiernos locales ni le da fuerza vinculante a la voz de las comunidades locales, y la legislación municipal que promueve los mecanismos de participación ciudadana, estas experiencias van ampliando los límites de la práctica institucional. Este proceso comenzó a evidenciar las limitaciones de los procedimientos de participación en los EIA.

4. En el ámbito institucional

Es imposible considerar las reformas implementadas en este período y no mencionar el proceso de descentralización, que con sus límites marca sin duda un nuevo momento en lo que se refiere al protagonismo de las regiones en la institucionalidad nacional. En términos legales, este proceso se inicia con la Ley de Bases de la Descentralización, Ley No 27783, aprobada en junio de 2002, y con las primeras elecciones de gobernadores regionales en noviembre de ese año.

El proceso fue consecuencia de las demandas democratizadoras y regionalistas que marcaron la última etapa del gobierno fujimorista. Cabe recordar que en los años 80 se había iniciado un primer proceso de descentralización mediante la creación de gobiernos regionales electos, lo que se vio truncado con el golpe de estado de 1992 y la posterior Constitución de 1993. Durante el gobierno de Fujimori, se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) como entidades dependientes del gobierno central.

El proceso de descentralización surge como parte del debate de la transición a la democracia, luego de que el régimen autoritario de los 90 había exacerbado el centralismo político peruano concentrado en la capital. Con ello se buscaba darle legitimidad al Estado y generar una mayor efectividad en su intervención a nivel subnacional. Esta medida satisfacía a un gran espectro de la opinión pública. Asimismo, en las elecciones del 2001 por primera vez se aplicó la regla del distrito múltiple para las elecciones congresales, por lo cual diversos congresistas que provenían de provincias tuvieron un rol activo en la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización en el 2002; varios de ellos contaban con una experiencia anterior en la gestión municipal. Durante ese mismo año, el presidente Toledo convoca a un diálogo amplio para la construcción de un documento denominado Acuerdo Nacional que incluiría las políticas de Estado de largo plazo. Este se suscribe en julio del 2002 y en su octava política (de un total de 31) se incluía descentralización política, económica y administrativa.

La descentralización surgió como una demanda coyuntural y, de hecho, se llega a ella sin un modelo técnico desarrollado, ya que durante la década previa el tema había sido abandonado (Contraloría, 2014). Luego de varios planteamientos desde el Ministerio de la Presidencia, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso, se llega a una propuesta —sancionada mediante la Ley de Bases de la Descentralización— para la creación de regiones dirigidas por presidentes regionales⁸ que serían elegidos por voto popular y una transferencia de competencias de manera progresiva; además, se incluyen mecanismos de participación ciudadana. En el ámbito minero, los gobiernos regionales reciben funciones referidas a la regulación de la pequeña minería, en tanto que la mediana y gran minería sigue siendo una atribución exclusiva del MINEM. Asimismo, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas determinó varias regulaciones para asegurar la estabilidad fiscal y la inclusión de los gobiernos subnacionales en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Un principio fundamental de la descentralización es el de la subsidiaridad, es decir, que los servicios a los ciudadanos y acciones de control deben ser ejecutadas por el nivel de gobierno más cercano. Sin embargo, para las actividades de la gran y mediana minería este principio no se cumple y la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre proyectos mineros es casi inexistente. Por ejemplo, estos están ausentes en las decisiones sobre otorgamiento de concesiones, procesos de certificación ambiental, consulta previa en el sector minero, autorización para el uso del agua, etc. Esta falta de competencias tiene repercusión en el tratamiento a los conflictos sociales que se derivan de la realización de la actividad minera (CooperAcción, 2019). Comúnmente los sectores sociales movilizados recurren directamente al Gobierno central para encontrar soluciones, pues éste concentra las competencias resolutorias, sin embargo, los actores sociales han recibido típicamente respuestas tardías o ineficientes, lo cual no ha contribuido a atenuar la conflictividad social. Por su parte, en estos contextos la actuación de los gobernadores regionales queda restringida al plano político y de representación. Sólo en el caso de la minería pequeña y artesanal se le ha transferido a los gobiernos regionales las competencias de certificación y fiscalización de este tipo actividad.

La implementación del proceso de descentralización no ha llegado a ser satisfactorio, ya que los gobiernos subnacionales han encontrado numerosos obstáculos para cumplir con sus mandatos y así atender las problemáticas y retos locales, entre ellos, el propio bloqueo posterior de la descentralización, escasas capacidades técnicas, insuficientes recursos, ausencia de coordinación intergubernamental, desarticulación con los planes estratégicos, etc. (CooperAcción, 2019).

Sin embargo, más allá de las atribuciones formales, la descentralización propició la aparición de un nuevo actor político e institucional que ha tenido relevancia en la gobernanza minera. Los gobernadores regionales han sido voces protagónicas en los debates referidos a la distribución de los recursos mineros y a los impactos ambientales y sociales de la actividad minera. Ello se ha

⁸ El año 2015 se cambió la denominación de “presidentes regionales” por la de “gobernadores regionales”.

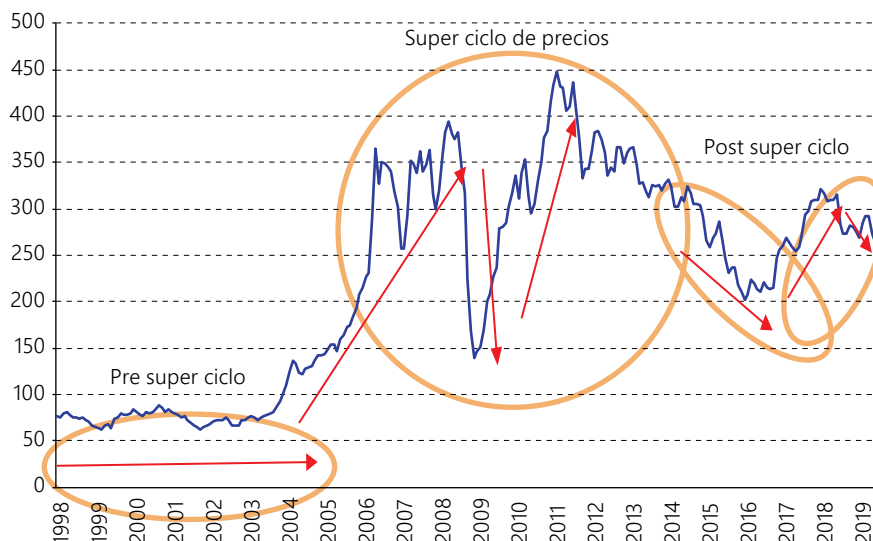
visto en los casos de Conga y Tía María, así como en las protestas referidas al canon minero en Moquegua, entre otros ejemplos en los que los gobernadores regionales tuvieron un rol político de la mayor importancia, convirtiéndose en interlocutores del Gobierno central y expresando demandas de la ciudadanía regional, así como participando y convocando a movilizaciones sociales. Este protagonismo —pese a la carencia de atribuciones legales al respecto— forma parte de la todavía débil incorporación de las voces regionales en el proceso de toma de decisiones en torno a la minería, aspecto que a la fecha sigue sin ser suficientemente abordado, pues pese a las diversas reformas realizadas en la institucionalidad del sector extractivo, hasta la fecha no existen mecanismos formales de participación que permitan a los gobiernos sub nacionales incidir en la toma de decisiones sobre grandes proyectos mineros a ejecutarse en sus jurisdicciones.

C. Súper ciclo de precios y auge de la conflictividad social: iniciativas en torno a la renta minera y la construcción de institucionalidad ambiental, 2006-2012

Este período está marcado por dos elementos centrales: el momento estelar del súper ciclo de precios de los minerales, que propicia una importante discusión e iniciativas de reforma vinculadas a la captura de la renta minera por parte del país; y, al mismo tiempo, por el crecimiento notorio de la conflictividad social vinculada a las actividades mineras, que incide en iniciativas de fortalecimiento de la institucionalidad socioambiental. En términos generales y con diferencias, se podría considerar que este período tiene dos momentos: el gobierno de Alan García (2006-2011) y la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala (2011-2012).

Como se ha mencionado, a partir del año 2003 se inició el ascenso sostenido de precios de los minerales, que alcanzó en estos años varios picos. Por ejemplo, en el caso del cobre, en el año 2008 y 2010 se alcanzaron los mayores niveles de cotizaciones, llegando el cobre a 4 ¢US\$/lb.

Gráfico 20
Cotización internacional del cobre
(En centavos USD\$/libra)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística del Banco Central de Reserva del Perú, en línea: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>.

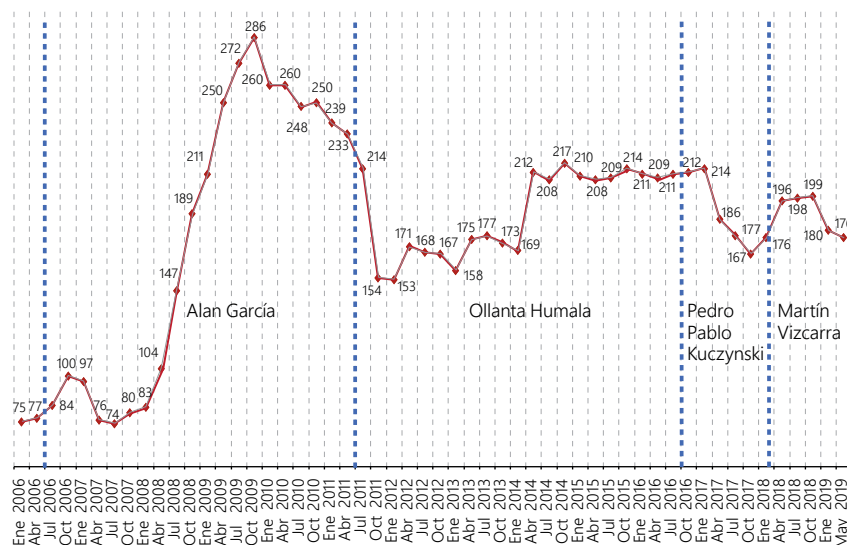
Como consecuencia de esta importante alza de precios de los minerales, los flujos de inversión se dinamizaron, concretándose el inicio de importantes proyectos mineros, en el caso peruano la gran mayoría vinculados a la producción de cobre. Estos proyectos fueron madurando y entraron en producción, sobre todo, entre el 2013 y 2016, al empezar el cuarto período de cambios institucionales descritos en este capítulo.

En ese marco, en este período se vuelve muy importante el debate sobre la captura de la renta minera por parte del país. Así pues, en el gobierno de García se intenta resolver este debate mediante la creación de un aporte voluntario de las empresas mineras; mientras que en el Gobierno de Humala se acordó con el gremio empresarial minero una serie de cambios al régimen tributario del sector, como se verá más adelante.

El segundo elemento clave del contexto de estos años es el aumento notorio de la conflictividad social en torno a actividades extractivas. La Defensoría del Pueblo, organismo que nació de la Constitución de 1993 y que rápidamente se convirtió en una de las instituciones de mayor legitimidad del Estado peruano, comenzó a monitorear y elaborar informes sobre la conflictividad social a partir del año 2004. Los reportes regulares de este organismo se convirtieron en un importante referente y comenzaron a mostrar una clara tendencia al alza de los conflictos sociales.

Si en julio de 2006, al inicio del gobierno de Alan García, la Defensoría del Pueblo contabilizaba 82 conflictos sociales en todo el territorio nacional, para julio de 2008 ya identificaba 147 conflictos y para julio de 2009 un total de 272, momento pico de la conflictividad en este período. La presión que ejercían los proyectos en los territorios y la falta de políticas sostenidas para afrontar esta situación y salvaguardar los derechos de las poblaciones provocaron este incremento de la conflictividad social.

Gráfico 21
Perú: conflictos sociales en el Perú por períodos presidenciales, 2006-2019



Fuente: Elaboración propia sobre base estadística de los Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo.

Los informes regulares elaborados por la Defensoría del Pueblo mostraron que alrededor del 60% de los conflictos tenían que ver con problemáticas socioambientales, de los cuales la mayoría estaban vinculados al sector minero. En este período se producen algunos de los conflictos más álgidos: el caso del proyecto Río Blanco (2007), en las provincias de Ayabaca y Huancabamba en Piura; el "baguazo" relacionado a la inversión en la Amazonía (2009); el denominado "aymarazo" contra las concesiones mineras y el proyecto Santa Ana en Puno (2011); el del proyecto cuprífero Tía María, en Arequipa (en dos momentos, 2011 y 2015); el conflicto en torno al proyecto cuprífero Conga, en Cajamarca (2011-2012), entre otros.

No todos los conflictos son iguales, tanto en sus orígenes como a nivel de objetivos. Hay conflictos donde el cuestionamiento y el rechazo al proyecto ha sido el núcleo central de la protesta. Estos casos de conflictos de resistencia y rechazo se han visto en diferentes momentos y varios de los casos mencionados en el párrafo anterior responden a estas características. Pero hay otros que han buscado lograr niveles de acuerdo y negociación con las empresas mineras en temas sociales, económicos y ambientales. Este segundo grupo de conflictos, que pueden ser calificados como de convivencia, se han presentado, por ejemplo, en la zona de influencia de los proyectos de Tintaya y Antapaccay (en Espinar, Cusco), Antamina (en Áncash) y recientemente en Las Bambas (Cotabambas, Apurímac).

En este contexto, en ambos gobiernos —con diferencias importantes entre ellos— se impulsaron reformas que iban en la dirección de construir una institucionalidad ambiental más independiente y con mayor peso y credibilidad, al tiempo que entró en agenda la discusión sobre la falta de cumplimiento del derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas consagrado en el Convenio 169 de la OIT, vigente desde 1995 en el país.

A continuación, profundizamos al análisis sobre los principales cambios normativos e institucionales en este período.

1. En el ámbito tributario

Ante el incremento de los precios de los minerales desde el primer quinquenio del 2000, se instaló en el debate político una intensa discusión sobre la captura de la renta minera por parte del Estado. En ese marco, las elecciones presidenciales de 2006 estuvieron marcadas por la propuesta de crear un impuesto a las sobreganancias mineras, planteamiento sostenido por los dos candidatos que alcanzaron la segunda vuelta: García y Humala.

Sin embargo, durante su gobierno, García evitó la creación de nuevos impuestos y apostó por negociar un aporte voluntario de las empresas mediante el denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (PMSP), creado en 2006 mediante DS 071-2006-EM. La norma establecía que el objetivo del PMSP era “contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en las áreas de influencia de las respectivas actividades mineras”. El aporte de las empresas era voluntario, extraordinario y temporal (Baca y Ávila, 2010).

Análisis posteriores mostraron los magros resultados de esta estrategia. Como señalan De Echave y Baca (en Flores, Quiñones, Baca y De Echave, 2017), el PMSP tuvo un impacto muy limitado, no todas las empresas mineras lo suscribieron, durante sus cinco años de vigencia el 80.7% de los depósitos fue efectuado por solo siete empresas que, además, no pagaban regalías. Como señalan los autores, “el gobierno de García no se preocupó por implementar mecanismos fiscales alternativos para alcanzar una mayor apropiación de la renta minera, precisamente, en el quinquenio en el que más subió el precio de los metales” (Flores, Quiñones, Baca y De Echave, 2017).

El 2011 es electo Humala, quien nuevamente propuso la implementación de un impuesto a las sobreganancias. Para hacerlo realidad, inició una negociación con el gremio minero, que permitió la aprobación de tres normas: la Ley 29790, que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería, la Ley 29789, que crea el Impuesto Especial a la Minería, y la modificatoria a la Ley de Regalía Minera. En conjunto, estas tres normas constituyen la reforma tributaria implementada por el Gobierno de Humala para el sector minero. La modificación de la regalía implica que ésta se pagará sobre las utilidades de la empresa y ya no sobre las ventas, como se había establecido originalmente. Al mismo tiempo, se crean dos nuevas figuras: el Impuesto Especial a la Minería, y el gravamen especial, que no tiene carácter tributario y es aplicable únicamente a las empresas mineras que tienen convenios de estabilidad con el Estado.

Como explican De Echave y Baca (2017), “la administración Humala intentó una redistribución de las ganancias extraordinarias del sector, mediante la creación de instrumentos para lograr una mayor

participación del gobierno central en la apropiación de la renta minera". Sin embargo, el resultado de estas medidas en la generación de ingresos adicionales fue modesto: estos instrumentos fiscales "si bien eran más apropiados para lograr la ansiada progresividad fiscal, se implementaron casi al final del período de bonanza" (De Echave y Baca, 2017).

2. En el ámbito ambiental

Sin duda la decisión política de mayor relevancia en este período fue la creación del Ministerio de Ambiente (MINAM), que en principio debía apuntar a superar la marcada sectorialización de la política ambiental. El MINAM es creado formalmente el 13 de mayo de 2008, durante el gobierno de García, mediante Decreto Legislativo No 1013.

En los años previos, diversos actores de la sociedad civil, organismos no gubernamentales, la academia, organizaciones sociales e incluso algunos sectores dentro del propio Estado, planteaban la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental, buscando romper la gestión profundamente sectorial de la política ambiental heredada de las reformas de inicios de la década del 90. Del lado de las empresas mineras había una marcada resistencia a otorgarle a la institucionalidad ambiental un rango ministerial.

Sin embargo, pese a estos antecedentes, es importante destacar que el MINAM surgió en un contexto específico de relaciones internacionales, como parte de los compromisos asumidos por el Perú en el marco de los acuerdos de integración comercial. El MINAM no se crea por una Ley del Congreso, sino por un decreto legislativo en el marco de las facultades delegadas al Ejecutivo para adecuar la normativa nacional a las exigencias del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, que incluía compromisos en materia ambiental. Cabe agregar que el anuncio de la creación de este ministerio se produjo en vísperas de la cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (ALC-UE) de 2008, que tuvo como sede al Perú, en circunstancias en que el país negociaba un acuerdo de libre comercio con el bloque europeo en el que también se incluyeron compromisos asociados a la sostenibilidad ambiental.

El principal límite de la política ambiental que se identifica al momento de crear el Ministerio tiene que ver con la dispersión y poca coordinación entre los sectores. El preámbulo de la norma señala claramente la dispersión y la escasa integración y coordinación de la gestión ambiental como un problema que se aspiraba a solucionar a través de la creación de una institución con el nivel jerárquico de un Ministerio.

La norma señala que el MINAM diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella. Sin embargo, en ese momento aún la certificación continúa bajo responsabilidad de cada ministerio sectorial. En cambio, la fiscalización pasa al ámbito del MINAM mediante la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), mediante Ley N° 29325 del año 2009. La ley establece que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) será el ente rector del SINEFA, con lo que este nuevo organismo adscrito al sector ambiente recibe las funciones de fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental. Cabe señalar, que hasta antes de la emisión de esta norma, en el sector minero estas funciones dependían del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), que había recibido dichas funciones tan solo dos años antes con la Ley N° 28964 (2007), que amplió su campo de trabajo al subsector minería. Como vemos, la función de fiscalización pasó por varios cambios normativos e institucionales en poco tiempo, con una inicial intención de que permanezca en el ámbito sectorial mediante OSINERGMIN hasta que, tras la creación del MINAM y el OEFA, pasó definitivamente a ser responsabilidad del sector ambiente.

Otra norma de gran relevancia en este período es la Ley de Recursos Hídricos (LRH), Ley No. 29338, aprobada por el Congreso en 2009, también durante el Gobierno de García. Esta norma tiene por finalidad "regular el uso y gestión integrada del agua (y) la actuación del Estado y los particulares

en dicha gestión". La norma crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.

La norma regula el otorgamiento de derechos de uso de agua, estableciendo que para utilizar este recurso, se requiere contar con un derecho otorgado por la Autoridad Administrativa del Agua con participación del Consejo de Cuenca Regional o Interregional. A su vez, la norma establece que para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental relacionados con el recurso hídrico se debe contar con la opinión favorable de la ANA.

Cabe indicar que la norma adscribe la ANA al ámbito del Ministerio de Agricultura, pero define que "la Autoridad Nacional puede adscribirse al Ministerio del Ambiente una vez culminado el proceso de implementación y operatividad de dicho Ministerio". Sin embargo, 10 años después la ANA continúa bajo el ámbito del Ministerio de Agricultura, lo que se considera como una de las principales limitaciones en la gestión del agua en el país, ya que no se ha podido implementar una visión transversal (Dourojeanni, citado en Gilvonio y Maquet, 2017).

En los primeros años del Gobierno de Humala, iniciado el 2011, también se constata un importante impulso reformista, en respuesta a la alta conflictividad social, lo que llevó a la búsqueda de un nuevo mecanismo de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental con mayor autonomía y credibilidad.

Como hemos recordado líneas arriba, este período estuvo marcado por la elevada conflictividad en torno a los proyectos extractivos. Los conflictos habían venido evidenciando una serie de límites en el mecanismo de revisión de los EIA. Tanto en el marco del conflicto por Tía María (2011) como por Conga (2011-2012) se había cuestionado a través de un conjunto de informes técnicos alternativos, la idoneidad de dichos estudios. En el caso de Tía María, una revisión de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) identificó 138 observaciones al EIA aprobado por el Estado. En el caso de Conga, el propio Ministerio de Ambiente elaboró un informe identificando ausencias y debilidades en el instrumento ambiental. La crisis generada por el caso Conga, que llevó a la caída del primer gabinete ministerial de Humala y marcó un antes y un después en aquel Gobierno, puso el tema en la agenda política nacional.

Además de los argumentos técnicos, se evidenciaba la débil credibilidad del instrumento debido a la falta de independencia en el proceso de aprobación de los EIA: se cuestionaba que el Ministerio de Energía y Minas no podía ser al mismo tiempo el responsable de promover las inversiones mineras, y de evaluar los impactos de las mismas.

Es en ese marco que, en 2012, mediante Resolución Suprema N° 189-2012-PCM, se crea una Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las extractivas. La resolución señala que el Estado Peruano busca promover la inversión en armonía con el entorno, respetando las actividades económicas y productivas que desarrollan las poblaciones involucradas.

Como resultado del trabajo de dicha Comisión, el 10 de octubre de 2012 se presenta un informe final (Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N° 189-2012-PCM, 2012) con un conjunto de propuestas y recomendaciones. El informe reconoce que los límites de la gestión ambiental están detrás de la conflictividad social en materia ambiental. El documento contempla varios ejes de reforma, y plantea entre otros puntos, cambios en la certificación ambiental, la fiscalización y la capacidad sancionadora del Estado, el ordenamiento territorial, el fortalecimiento del derecho de consulta previa, entre otros aspectos. En la práctica, la única propuesta que logró materializarse fue la creación de un organismo independiente de los sectores productivos como nuevo responsable de evaluar los EIA. En efecto, en diciembre de 2012 mediante Ley 29968 aprobada en el Congreso, se crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), un paso importante en la ruta para superar la naturaleza sectorial que la política ambiental había tenido desde sus orígenes.

La creación del SENACE y la implementación de otras recomendaciones de la Comisión Multisectorial fueron motivo de una difícil disputa, tanto al interior del Gobierno como en la opinión pública. Al interior del Ejecutivo, la iniciativa de la reforma correspondió al ministro de Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, quien provenía de los espacios de sociedad civil, habiendo sido fundador y directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Tras la crisis generada en el Gobierno de Humala por el conflicto de Conga, que marca el importante papel de los actores sociales para colocar el tema en agenda, la iniciativa reformista del Ejecutivo buscaba promover mecanismos institucionales con legitimidad pública capaces de armonizar la inversión extractiva y las actividades de las comunidades, en especial la agricultura. De esa manera, el objetivo manifiesto era fortalecer a la autoridad ambiental, superar el enfoque sectorial y convertir al MINAM en un ente verdaderamente rector de las políticas ambientales, y así viabilizar las inversiones reduciendo la conflictividad asociada a la poca credibilidad de las autoridades sectoriales. Estos planteamientos son respaldados y se apoyan en propuestas generadas con anterioridad por ONG y sectores académicos.

Sin embargo, la iniciativa encontró mucha resistencia en el MINEM, que se oponía a perder competencias. Inclusive funcionarios de dicho ministerio se manifestaron en contra de la creación del SENACE, reconociendo que el tema fue motivo de “largas discusiones” al interior del Ejecutivo⁹. A nivel de opinión pública y estrategias de incidencia política, los gremios empresariales también se opusieron activamente a la creación de este organismo, señalando que era una medida política y no técnica, y considerando que el paso de la certificación ambiental al ámbito del MINAM convertía a este ministerio en “juez y parte”¹⁰.

La pugna entre los sectores reformistas, por un lado, y el MINEM y el gremio minero, por otro, se zanjó con una figura en la cual el SENACE fue creado, pero sin completa autonomía. Así, esta instancia está adscrita al MINAM, pero en su Consejo Directivo participan todos los ministerios sectoriales, incluyendo Energía y Minas. Así mismo, la ley de creación de este organismo incluyó una figura excepcional según la cual el Consejo de Ministros podría exonerar ciertos proyectos importantes de su revisión por parte del SENACE. Posteriormente, ya durante el Gobierno de Vizcarra, esta figura excepcional fue derogada.

Cabe indicar que la creación del SENACE fue solo una de las muchas recomendaciones planteadas por la Comisión Multisectorial. En este período no se logró avanzar en los demás temas, e incluso en la última etapa del gobierno de Humala se produjeron fuertes retrocesos, como se verá más adelante.

3. En el ámbito de la consulta y la participación ciudadana

El Presidente Humala promulgó en septiembre de 2011, a menos de dos meses de iniciado su gobierno, la Ley de Consulta Previa, Ley 29785. Esta Ley buscaba regular la implementación del derecho de consulta para pueblos indígenas que, como hemos señalado más arriba, estaba vigente en el país desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1994, pero que nunca se había aplicado realmente. La norma define la consulta como “el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”.

⁹ Ver declaraciones del Director General de Asuntos Ambientales Mineros: “No compartimos muy alegremente la creación de una instancia como el SENACE”, noticia aparecida en el portal ProActivo el 18/10/2012 <https://proactivo.com.pe/director-general-de-asuntos-ambientales-mineros-angel-castro-bacano-compartimos-muy-alegremente-la-creacion-de-una-instancia-como-el-senace/>.

¹⁰ Ver declaraciones del presidente del Comité de Asuntos Ambientales de la SNMPE: “La creación del Senace responde a una decisión política, mas no a las necesidades técnicas del sector minero”, noticia aparecida en el diario Gestión el 23/11/2012. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/snmpe-creacion-senace-responde-decision-politica-necesidades-tecnicas-sector-minero-25253-noticia/?ref=gesrhttps://gestion.pe/peru/politica/snmpe-creacion-senace-responde-decision-politica-necesidades-tecnicas-sector-minero-25253-noticia/>.

La Ley de Consulta otorga a las entidades sectoriales (en el caso minero, al MINEM) la función de identificar las medidas a ser consultadas e implementar el proceso. Precisa además que la decisión final sobre la aprobación de la medida administrativa corresponde a la entidad estatal competente, es decir, la palabra final la tiene el Estado. Sin embargo, dicha decisión debe estar “debidamente motivada” e implica una “evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano”.

La norma introduce un nuevo actor relevante, al establecer que será el Viceministerio de Interculturalidad, que forma parte del Ministerio de Cultura (MINCUL), el organismo especializado responsable de brindar “asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular” y “mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que deben ser consultadas respecto a una medida administrativa o legislativa”. Así pues, si bien la consulta es responsabilidad de cada sector, existe un organismo coordinador que debe cumplir funciones de asistencia técnica importantes.

Cabe indicar que en sus disposiciones finales la norma señala que esta Ley no “modifica o deroga las medidas legislativas ni deja sin efecto las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia”, salvaguardando de esta manera los proyectos extractivos concesionados y autorizados previamente. Sin embargo, por vía judicial se han empezado a impugnar decisiones del MINEM previas a la Ley, dado que el derecho está vigente desde la ratificación del Convenio 169 en la década de los 90. De esta manera, en lo que respecta al cumplimiento del derecho de consulta, el Poder Judicial también se ha empezado a convertir en un actor a considerar, pues tiene la potestad de fallar determinando la obligatoriedad de realizar consulta previa aún en el caso de que la autoridad sectorial no lo hubiera considerado.

Ahora bien, es necesario recordar cómo es que fue posible la aprobación de la Ley de Consulta Previa. Sin duda, este paso fue producto de la presión social de los pueblos amazónicos, quienes habían protagonizado dos intensos paros en 2008 y 2009 en rechazo a un conjunto de decretos legislativos susceptibles de afectar su modo de vida, pero que no les habían sido consultados. Tras el enfrentamiento conocido como “el baguazo”, que tuvo lugar el 5 de junio de 2009 y en el que fallecieron 33 personas entre policías y civiles, la urgencia de implementar el derecho de consulta previa se instaló en la agenda pública. Fue así que el Congreso discutió y aprobó una Ley de Consulta en 2010, sin embargo, el entonces presidente Alan García observó la norma y la misma fue archivada. En este debate, el gremio empresarial también jugó un papel protagónico, y la CONFIEP presentó un conjunto de observaciones a la norma, señalando que no era suficientemente clara y que podría frenar las inversiones.

Es en ese contexto que el gobierno de Humala, elegido un año más tarde, priorizó como una de sus primeras acciones la aprobación y promulgación de la norma, saldando de esta manera un compromiso asumido con los pueblos indígenas.

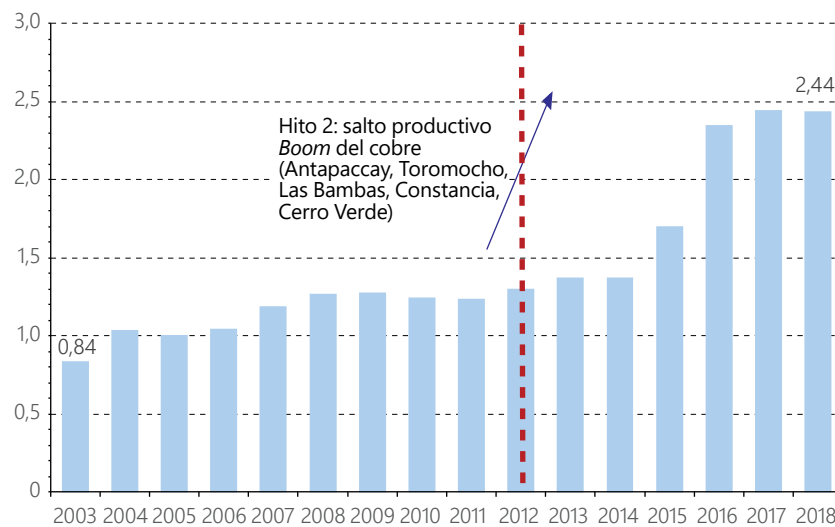
D. Fin del súper ciclo de precios y “carrera hacia el fondo” (2013 en adelante)

A partir del fin del súper ciclo de precios de los minerales, que se observa marcadamente desde 2012 en adelante, se impulsaron una serie de reformas que buscaron flexibilizar las normas del sector minero a fin de reimpulsar la inversión. En este período también podemos identificar dos momentos: la segunda mitad del gobierno del Presidente Humala (2013-2016) y el nuevo gobierno de la dupla de los Presidentes Kuczynski y Vizcarra (2016-2019).

En particular, cabe considerar aquí la Ley 30230, del año 2014, que estableció medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión. Esta Ley también restringió la capacidad sancionadora del OEFA, redujo plazos para la evaluación de los EIA y limitó las funciones del MINAM en campos como el ordenamiento territorial, entre otros. La tendencia a desregular para promover la inversión continuó durante el gobierno de Kuczynski, con modificaciones a la normativa sobre exploración minera, restricciones a las funciones del MINAM y modificaciones en los estándares de calidad ambiental, entre otros.

Cabe destacar que desde el año 2013 comenzaron a entrar en fase operativa importantes proyectos de cobre, sobre todo en el denominado corredor minero del sur del Perú, que atraviesa las regiones de Apurímac, Cusco y Arequipa, a partir de la apertura y ampliación de cuatro operaciones mineras: Antapaccay de Glencore (2013), Constanza de Hudbay (2014), la ampliación de Cerro Verde de Freeport-McMoRan y Las Bambas de MMG (2016). Como parte de este salto productivo del cobre, también hay que mencionar la operación de Toromocho, de la empresa Chinalco (2015), ubicada en Junín, en el centro del país. Todos estos proyectos permitieron que el Perú duplique su producción de cobre en sólo tres años (véase el gráfico 22), ubicándose como el segundo productor a nivel mundial.

Gráfico 22
Perú: segundo salto productivo en el volumen de la producción de cobre, 2003-2018
(En millones de toneladas métricas finas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base estadística de los Anuarios Mineros y Boletines Estadísticos Mineros del Ministerio de Energía y Minas.

El corredor minero del sur andino se ha consolidado como la principal zona de expansión de la minería de cobre en el país: tres minas de esa zona sur del Perú, Cerro Verde, Las Bambas y Antapaccay, aparecen entre las diez operaciones de mayor producción de cobre en el mundo (International Copper Study Group, ICSG) y el puerto de Matarani, en Arequipa, se ha constituido en el puerto de exportación de cobre de mayor tamaño del Perú y de América.

Es importante notar que la mayoría de estas inversiones, aunque entraron en operación a partir del año 2013, en realidad fueron impulsadas durante la etapa previa, en pleno súper ciclo de precios de los minerales que, como hemos visto, estuvo acompañado de un ascendente flujo de inversión en el Perú y a nivel global.

Mapa 1
Perú: corredor minero del cobre en el sur andino peruano



Fuente: Flores, C., Quiñones, C., Baca, E., y De Echave, J. (2017). Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde. CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam. Lima. (Adaptación).
 Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Terminado el súper ciclo y a pesar de que desde el año 2013 se habían acentuado las políticas de flexibilización ambiental y social, buscando crear un clima favorable para atraer capitales, los flujos de inversión tomaron una senda descendente, como consecuencia del escenario internacional desfavorable. Las inversiones mineras cayeron en el Perú y en el resto del mundo, tocando su nivel más bajo en el año 2016. Posteriormente, con la recuperación del precio del cobre y otros metales de base, hubo una cierta recuperación a partir del año 2017, lo que permitió que otros proyectos cupríferos importantes, como Quellaveco o Minas Justa, iniciasen la etapa de construcción.

Esta dinámica ha puesto en el debate público la efectividad de la reciente flexibilización de las políticas de inversión aplicadas desde el 2013 para la atracción de nuevas inversiones o si estas últimas responden principalmente a la evolución internacional de los precios. Este debate toma relevancia en un contexto en el que varios conflictos sociales relacionados al sector cuprífero, especialmente en el corredor minero del sur andino, tienen entre sus componentes a la flexibilización de los requisitos para la operación minera.

Por último, en este período también se consolidó la presencia de China como uno de los principales inversionistas en el sector minero del Perú. Algunas de las nuevas operaciones mineras de cobre son de propiedad de empresas chinas, como es el caso de MMG con la operación de Las Bambas y Chinalco con la operación de Toromocho, ambos proyectos dan cuenta del 25% de la producción nacional de cobre. Además, otras empresas de ese país vienen desarrollando exploraciones y estudios de factibilidad en por lo menos cuatro proyectos cupríferos.

A continuación, se detallan los principales cambios normativos en este período, que se inicia hacia la mitad del Gobierno de Humala.

Frente al primer impulso reformista de Humala, se inició una fuerte campaña de los sectores empresariales que buscaban mayor flexibilidad de las normas ambientales con el argumento de la crisis económica (Durand, 2016). Esta campaña fue desarrollada intensamente a través de los medios de comunicación con declaraciones sistemáticas de voceros de los gremios empresariales, enfatizando la idea de que existiría demasiada “tramitología” ambiental que impediría la inversión minera, y señalando que por eso habría menor crecimiento económico. La campaña empresarial también se desarrolló exitosamente a través del lobby y la incidencia directa en funcionarios públicos.

Es en ese marco que el gobierno de Humala asume la preocupación por la caída de los precios de los minerales como un problema de la mayor importancia, y asume también que para afrontar ese nuevo escenario era necesario flexibilizar las normas ambientales en el supuesto de que ello fomentaría una mayor inversión. En el año 2013, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) creó el Equipo Especializado de Seguimiento de las Inversiones (EEI), mediante Decreto Supremo No. 104-2013-EF. Dicho grupo tuvo como encargo optimizar el marco normativo y los procedimientos administrativos. Cabe recordar que la creación de un grupo de trabajo de esta naturaleza era una de las propuestas del gremio empresarial. Ya el año 2008, el ex presidente de la CONFIEP Jaime Cáceres había planteado la creación de un “comité de seguimiento para monitorear el cumplimiento de las obras y nombrar a un “zar destrabador” que evite que los proyectos se queden a mitad de camino” (citado en ANC, CNDDHH et al., 2013).

Así, entre 2013 y 2014 se aprueban diversas normas a propuesta de este EEI, las mismas que iban a contracorriente de las reformas implementadas en la etapa inicial del gobierno de Humala, y que significaron un retroceso en la legislación ambiental.

Estas medidas se inician el 2013 con dos decretos supremos (DS 054-2013-PCM y DS 060-2013-PCM) que reducen plazos para la aprobación de estudios ambientales y sus requisitos previos, tales como el CIRA (Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos).

El Decreto Supremo 054-2013-PCM establece la figura de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), un instrumento de menor jerarquía utilizado para hacer cambios “no significativos” a los estudios de impacto ambiental. Los ITS se aprueban en un plazo de 15 días y no tienen mecanismos de participación ciudadana, a diferencia de los EIA y las Modificadorias de EIA (MEIA). Si bien en principio los ITS deberían utilizarse para cambios menores, lo cierto es que en más de un caso han sido utilizados para vehiculizar cambios importantes en los proyectos, generándose conflictos por los impactos inesperados e inadecuadamente comunicados a las comunidades afectadas; un caso claro de ello es el conflicto alrededor del proyecto cuprífero Las Bambas (Wiener, 2018).

Por su parte, el DS 060 restringe la capacidad estatal para revisar los EIA, al establecer que “las autoridades administrativas, funcionarios o servidores públicos, están prohibidos de efectuar requerimientos de información o subsanaciones a los Estudios Ambientales sobre materias o aspectos que no hayan sido observados previamente durante el proceso o en los términos de referencia”.

Posteriormente, en julio de 2014, el Congreso aprueba la Ley 30230, una ley que aborda los ámbitos más diversos, desde lo tributario, lo ambiental, la simplificación de procedimientos y permisos, entre otros. La norma restringe la capacidad del OEFA para aplicar sanciones y multas a las empresas que cometan infracciones ambientales, al establecer un plazo de tres años durante los cuales este organismo debía privilegiar la prevención en desmedro de la sanción. Además, reduce en 50% el monto de las multas en ese período. También modifica los plazos de revisión de los EIA, al reducir a 45 días el plazo para la emisión de opiniones vinculantes de las entidades sectoriales, estableciendo que el funcionario que incumpla ese plazo comete falta grave y se le iniciará proceso sancionador. Por otro lado, restringe el proceso de Ordenamiento Territorial, al señalar que el mismo “no otorga usos ni exclusión de usos”.

Así, si tan solo dos años antes el mismo gobierno de Humala había emitido un informe oficial en el que se planteaba la necesidad de fortalecer la capacidad sancionadora del Estado en temas

ambientales y el aumento de las multas, así como impulsar el Ordenamiento Territorial, la Ley 30230 significa una reforma en el sentido contrario.

Además, como señalaron un conjunto de ONG en su momento:

“Al reducir la protección ambiental a la responsabilidad de los funcionarios, la ley deja de considerar la falta – generalizada en la administración pública – de recursos humanos, financieros y técnicos, así como la débil calidad técnica de los EIA. Un plazo tan corto desalienta a las instituciones especializadas en torno a la realización de trabajos de campo, toma de muestras, sobrevuelos y verificación de la información secundaria para desarrollar una opinión consistente y fundamentada.” (ANC, CNDDHH et al., 2013)

Otras normas relevantes de este paquete incluyen: el D.S 104-2013-EF, que declara “de interés nacional y prioritario” la promoción y agilización de la inversión; la Ley 30056 que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial; el Decreto Supremo 001-2015-EM, que otorga competencia a las Juntas Directivas de las comunidades campesinas para disponer de las tierras comunales, pasando por encima de la Asamblea General; la Ley 30327 o “Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible”, que facilita la entrega de tierras eriazas en calidad de servidumbre y expropiación; entre otras.

La lógica de flexibilizar normas para atraer inversiones extractivas continuó bajo el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, iniciado en julio del 2016. Entre las medidas a mencionar se encuentra el Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, que aprueba un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Ambiente, en el que desaparece la función rectora de este sector en el proceso de Ordenamiento Territorial, la misma que estaba contemplada en la ley de creación de dicho ministerio. Al no haber otra norma que establezca un nuevo ente rector para el tema, este proceso quedó en el limbo legal (Leyva y Castillo, 2017). De igual manera, el MINAM aprobó cambios en los Estándares de Calidad Ambiental. Entre los cambios más importantes se encuentra el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM que elevó el límite para dióxido de sulfuro en 12 veces (pasando de 20 a 250 ug/m³ al día), lo que habría tenido como motivación principal el facilitar la inversión en fundiciones para el procesamiento de minerales y en especial concretar la venta del Complejo Metalúrgico de La Oroya.

Otro de los cambios más polémicos es la Resolución Ministerial N°276 –2017-MINAM que modifica las categorías de los proyectos de exploración minera a fin de excluir a un conjunto de ellos del requisito —hasta entonces, obligatorio— de presentar estudios de impacto ambiental¹¹.

Estas normas continúan vigentes y, en la medida en que muchas de ellas fueron aprobadas como leyes del Congreso, necesitarían ser derogadas por una norma del mismo rango, lo que exigiría iniciativa y consenso político en el nivel legislativo.

Martín Vizcarra asumió la presidencia en marzo del 2018, luego de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski debido a un escándalo político por la presunta compra de congresistas para evitar la vacancia presidencial. Vizcarra renovó el equipo ministerial, lo que produjo cambios al interior de los ministerios e instituciones públicas. De esta manera, se abrió un panorama más dialogante con los distintos actores alrededor de la gobernanza minera del cobre, a la vez que se mantenían varias de las políticas de gestión de conflictos aplicadas por sus antecesores inmediatos.

En el plano de la construcción de una agenda para la gobernanza en el sector minero, en el segundo semestre del 2018 se creó una comisión de alto nivel multiactor para construir una “Visión de la Minería en el Perú al 2030”. Esta comisión fue promovida por el Viceministerio de Minas y convocó a actores vinculados a la gobernanza del sector minero que comprendía tanto ministerios, instituciones públicas, empresas, universidades, ONG e iglesias. Este proceso concluyó en enero de 2019 con un documento breve que plantea cuatro atributos o características para la minería en el Perú

¹¹ Ver capítulo tercero de este documento.

y siete acciones transversales (Rimay, 2019). La actuación de la comisión de alto nivel se centralizó en Lima y con actores basados principalmente en la capital peruana, lo que constituyó una de sus principales debilidades para darle legitimidad a este proceso. En efecto, varias organizaciones de sociedad civil en regiones con actividad minera cuestionaron la ausencia de un debate descentralizado para la construcción de este documento base en esta primera etapa. Sin embargo, es importante subrayar que los lineamientos de esta visión para la minería peruana serán aplicados a partir de pilotos en regiones seleccionadas.

Contrariamente a la promoción de este espacio de diálogo multiactor al más alto nivel, los espacios de diálogo a nivel local y regional habían perdido la atención y respaldo del gobierno central desde la gestión del Presidente Kuczynski. Ya con Vizcarra en la dirección del gobierno, esta falta de priorización de los espacios de diálogo continuaría y en diciembre del 2018 la Presidencia del Consejo de Ministros, en donde se ubica el Viceministerio de Gobernanza Territorial (encargado de la gestión de conflictos), emitió el decreto supremo N 120-2018-PCM que extinguía 55 espacios de concertación de distinto tipo (comisiones, comités, grupos y equipos de trabajo, consejos y mesas de diálogo). Si bien la norma creaba comités de seguimiento para los acuerdos alcanzados hasta ese momento, la medida generó malestar en las organizaciones sociales debido a que diversos puntos de sus agendas aún se encontraban sin solución.

Uno de los espacios que dejaron de existir formalmente fue la “Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas” creado por la Resolución Ministerial N 263-2015-PCM, localidad en donde se encuentra la mega operación de cobre de Las Bambas. En febrero de 2019 las protestas en Cotabambas y provincias aledañas por la falta de atención a su agenda social se agudizaron, lo que originó un bloqueo por más de dos meses de la ruta para el transporte de minerales, principalmente cobre, utilizada por la minera Las Bambas y otras operaciones del denominado corredor minero del sur andino.

Esta zona, donde se concentra la mayor producción de cobre en el Perú, es un claro ejemplo de los retos pendientes de la gobernanza minera en el Perú. Actores diversos (poblaciones rurales, comunidades campesinas, empresas, instituciones públicas, gobierno nacional y gobiernos subnacionales) tienen por delante la compleja tarea de construir una agenda de trabajo común, que articule todo un territorio que abarca hasta tres regiones (Apurímac, Cusco y Arequipa) y que se extiende a lo largo de más de 400 kilómetros y en donde en su recorrido coexisten 149 centros poblados y 72 comunidades. Esta carretera es utilizada por las operaciones cupríferas de Las Bambas, Constanza y Antapaccay.

III. Reglas institucionales, actores e interacciones

A. Reglas institucionales

En la presente sección, se describen las reglas institucionales vigentes que rigen la gobernanza de la minería, en los siguientes aspectos: la propiedad del recurso minero y el otorgamiento de derechos mineros; los procesos de certificación ambiental, participación ciudadana y consulta previa; el otorgamiento de derechos de agua; la gestión de los conflictos sociales; los aspectos referidos a la seguridad y el orden público; y la distribución y uso de las rentas generadas por las actividades mineras.

1. Propiedad y derechos mineros

De acuerdo a la Constitución peruana, los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66). De acuerdo a esta doctrina constitucional, se diferencia la propiedad del suelo y la propiedad del subsuelo (Código Civil, artículo 954). Es decir, la propiedad sobre la superficie no da derechos sobre los recursos naturales del subsuelo, sean estos minerales, hidrocarbúricos o de otra índole, que se consideran propiedad de la Nación y administrados por el Estado.

Para el aprovechamiento de estos recursos, se debe tener en consideración, por un lado, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (en adelante Ley Orgánica de RRNN) y la Ley General de Minería (LGM), ambas dictadas en los años 90. La primera establece que “[l]os recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación” (artículo 4). En tanto, la LGM señala que “[t]odos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible. El aprovechamiento de los recursos minerales se realiza a través de la actividad empresarial del Estado y de los particulares, mediante el régimen de concesiones” (artículo II).

Sin embargo, una vez que un privado, titular de una concesión y autorizado por el Estado para desarrollar labores de explotación y beneficio, ha extraído el mineral de un yacimiento, ejerce sin ningún tipo de límite legal la propiedad sobre el mismo. La Ley Orgánica de RRNN especifica que

“(l)os frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos” (artículo 4). Por su parte, la LGM señala que “(l)a comercialización de productos minerales es libre, interna y externamente y para su ejercicio no se requiere el otorgamiento de una concesión” (artículo 3).

Las concesiones otorgan derechos reales para el aprovechamiento de los recursos naturales, y se consideran bienes registrables, susceptibles de ser inscritos en el Registro de Derechos Mineros del Registro de Propiedad Inmueble de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)¹². En tal medida, pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación (Aguado Martínez, 2009).

El régimen de concesiones comprende la exploración, explotación, beneficio, labor general y transporte. Las actividades previas de cateo y prospección son libres en todo el territorio nacional y no requieren concesión ni autorización previa, salvo de los titulares de los terrenos en que se lleven a cabo.

Para realizar actividades de exploración y explotación se requiere una concesión única, denominada de manera genérica “concesión minera” (Aguado Martínez, 2009), que constituye el corazón de la actividad. Se entiende por exploración las actividades necesarias para identificar y calcular las dimensiones y características de los yacimientos mineros; mientras que la explotación es la actividad de extracción de los minerales.

En tanto, según establece la LGM, para realizar actividades de beneficio (preparación mecánica, metalurgia y refinación), de labor general (servicios auxiliares a la actividad minera) y de transporte se requieren concesiones específicas para cada una de estas categorías (Aguado Martínez, 2009). El otorgamiento de concesiones para exploración y explotación se realiza mediante el denominado Procedimiento Ordinario para Concesiones Mineras, que está a cargo del INGEMMET¹³ ¹⁴. Este organismo administra el Sistema de Cuadrículas, esto es, polígonos de 100 hectáreas que dividen todo el territorio nacional. Este sistema fue implementado en el marco de las reformas económicas de inicios de los años 90 para ordenar los derechos mineros.

Cabe anotar que este procedimiento no contempla mayores mecanismos de participación de las comunidades locales o autoridades municipales. Como parte del proceso, el solicitante debe publicar un anuncio en un diario impreso de circulación regional. Sin embargo, este mecanismo no garantiza que las comunidades rurales o indígenas tengan conocimiento de una petición de concesión que pueda involucrar sus territorios, y en la mayoría de las ocasiones las poblaciones locales se enteran del otorgamiento de concesiones en etapas muy posteriores, cuando ya se van a iniciar las actividades de exploración y/o explotación. La decisión de otorgar una o un conjunto de cuadrículas en concesión no es sometida a consulta, y los débiles mecanismos de información han sido motivo de controversia en el país. Actualmente, un 14.08% del territorio nacional (Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, 2019) se encuentra concesionado bajo este sistema (en algunas regiones esta cifra alcanza en torno a un 50%, y en algunas localidades supera el 90%) y se han generado polémicas públicas por el otorgamiento de concesiones en espacios ambiental y culturalmente significativos¹⁵.

El INGEMMET puede solicitar, si su área legal así lo recomienda, la opinión de otras instituciones en la medida en que la concesión pudiere afectar derechos preexistentes, en los siguientes casos:

¹² El texto vigente de la LGM aún se refiere al “Registro Público de Minería”, un organismo creado en 1969 y que formaba parte del MINEM; sin embargo, el año 2000 estas funciones fueron transferidas a la SUNARP (Aguado Martínez, 2009).

¹³ Hasta el año 2000, esta función estaba a cargo del Registro Público de Minería; con su extinción y el traslado de sus funciones registrales a SUNARP, el otorgamiento de concesiones quedó a cargo de una nueva entidad denominada Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC); el 2007, esta entidad fue finalmente absorbida por INGEMMET (Aguado Martínez, 2009).

¹⁴ En el caso de la pequeña minería y minería artesanal, la autoridad que otorga las concesiones es la Dirección Regional de Minería.

¹⁵ Por ejemplo, véase el caso de la Montaña de 7 Colores en Cusco, detallado en Martínez (2018).

superposición con Áreas Naturales Protegidas, requiere opinión del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP); superposición con zonas arqueológicas, requiere opinión del Ministerio de Cultura; superposición con áreas agrícolas, requiere opinión de la Dirección Regional Agraria competente; superposición con áreas urbanas o de expansión urbana, requiere opinión de la Municipalidad Provincial competente; entre otros casos especiales (Aguado Martínez, 2009). Una vez otorgada la concesión, la misma puede ser impugnada ante el Consejo de Minería, entidad dependiente del viceministerio de Minas, que actúa como última y definitiva instancia.

La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos. Las concesiones mineras se otorgan a plazo indefinido en tanto el titular cumpla con sus obligaciones, en particular el pago del denominado "derecho de vigencia" que para la gran minería equivale al pago anual de USD\$ 3.00 por hectárea.

Sin embargo, cabe señalar que la concesión no equivale al permiso para iniciar actividades. Para que el titular de la concesión pueda iniciar actividades de exploración y, posteriormente, de explotación, deberá primero obtener la certificación ambiental mediante la elaboración de un EIA que identifique los impactos y sus medidas de mitigación; así como el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos tramitado ante el MINCUL; así mismo, deberá contar con la propiedad sobre el terreno superficial, toda vez que el suelo y el subsuelo se consideran bienes distintos, o en todo caso deberá contar con un derecho de servidumbre¹⁶. En el caso que un proyecto pueda afectar a pueblos indígenas, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM deberá incluir además un procedimiento de consulta previa antes de autorizar el inicio de operaciones.

El actual diseño institucional en lo referido a derechos mineros es producto del marco regulatorio de los años 90, que se conserva prácticamente intacto en este aspecto. Como se ha visto en el segundo capítulo de este informe, la construcción de dicho marco institucional, en el contexto de las reformas estructurales implementadas en esa década, fue posible gracias a un conjunto de factores: la crisis política y económica que vivía el país, la consolidación de un régimen de características autoritarias en alianza con poderes estructurales, en particular el empresariado, la influencia del contexto internacional y de las instituciones financieras, así como la debilidad de las organizaciones sociales en un escenario de posguerra. La conflictividad social de las décadas recientes y los intentos de reforma del sector minero que se han emprendido han abordado diversos aspectos, por ejemplo, los temas ambientales y de participación, así como los tributarios, sin embargo, el diseño básico de la política de concesiones mineras sigue el diseño institucional establecido en la década de los 90.

2. La certificación ambiental

Para poder iniciar actividades de exploración y de explotación, una empresa requiere obtener la certificación ambiental por parte de las autoridades sectoriales o ambientales. En el caso de los proyectos de pequeña minería y minería artesanal, esta certificación está a cargo de los gobiernos regionales. En el caso de los proyectos de mayor magnitud, ya sean de mediana minería o de gran minería, la certificación está a cargo del MINEM o del Servicio Nacional de Evaluación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), dependiendo de las características del mismo, como veremos a continuación.

De acuerdo a la Ley que crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), Ley No 27446, los proyectos se clasifican de la siguiente manera:

- a) Categoría I: Incluye aquellos proyectos cuya ejecución "no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo". Estos proyectos requieren la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

¹⁶ La servidumbre requiere acuerdo previo con el propietario del terreno superficial; de no conseguirse dicho acuerdo previo, el titular de la concesión puede solicitar una servidumbre forzosa o una expropiación al Estado, de acuerdo con la LGM.

- b) Categoría II: Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables. Estos proyectos requieren la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd).
- c) Categoría III: Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente. Estos proyectos requieren la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).

Como se ha señalado en el segundo capítulo, hasta 2015 todos los estudios ambientales de los proyectos mineros eran revisados y aprobados por el mismo actor institucional que tiene como función principal la promoción de la inversión minera: el Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, desde diciembre de 2015 y solo para el caso de los EIA-d, esto es, para los proyectos de Categoría III, los de mayor envergadura, esta función fue absorbida por el SENACE.

Los proyectos mineros pueden ser de exploración o de explotación. La exploración minera, según se define en la Ley General de Minería, es “la actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales”. Hasta 2017, todos los proyectos de exploración minera requerían de la aprobación de estudios ambientales en el marco del SEIA. Sin embargo, en 2017 el gobierno del Presidente Kuczynski emitió dos normas para simplificar los procedimientos a fin de atraer la inversión privada¹⁷. Por un lado, el nuevo Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (Decreto Supremo N° 042-2017-EM) y, por otro lado, la modificación de los proyectos de inversión sujetos al SEIA (Resolución ministerial N°276-2017-MINAM). Estos instrumentos legales modifican la clasificación de los proyectos según su impacto ambiental. Así, desde ese año existen tres categorías distintas:

- i) los proyectos de exploración “que por su ubicación y/o características se prevé la generación de impactos ambientales negativos no significativos”¹⁸ ya no se encuentran sujetos al SEIA y sólo deben presentar una “Ficha Técnica Ambiental” explicando las características generales del proyecto, instrumento de gestión ambiental cuya revisión y aprobación deberá tardar un máximo de 10 días hábiles, según la norma;
- ii) los proyectos que consideren hasta 40 plataformas de perforación, un área disturbada de hasta 10 hectáreas o la construcción de túneles de hasta 100 metros de longitud, se consideran como proyectos de Categoría I de la clasificación de la Ley del SEIA y requieren una DIA; esto implica una flexibilización de la normativa ambiental, toda vez que hasta el 2017 se solicitaba DIA para proyectos con un máximo de 20 plataformas, por lo cual esta norma duplica la magnitud de los proyectos considerados dentro de la categoría más baja del SEIA;
- iii) los proyectos que consideren más de 40 plataformas de perforación, un área disturbada mayor a 10 hectáreas o la construcción de túneles de más de 100 metros de longitud, se consideran como proyectos de Categoría II en la clasificación de la Ley del SEIA, por lo que requieren un EIA-sd.

Por otro lado, los proyectos mineros de explotación minera están regidos por el Decreto Supremo No 040-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero. Esta norma establece que los proyectos mineros que involucren actividades de explotación o beneficio serán clasificados en la Categoría III, exigiéndoles la presentación de un EIA detallado, lo que implica que este tipo de proyectos es, en todos los casos, evaluado por el SENACE. Las demás actividades (labor general, transporte o almacenamiento) pueden ser clasificados en la Categoría II o III, según sus características.

¹⁷ Véase el capítulo segundo de este estudio.

¹⁸ DS N° 042-2017-EM.

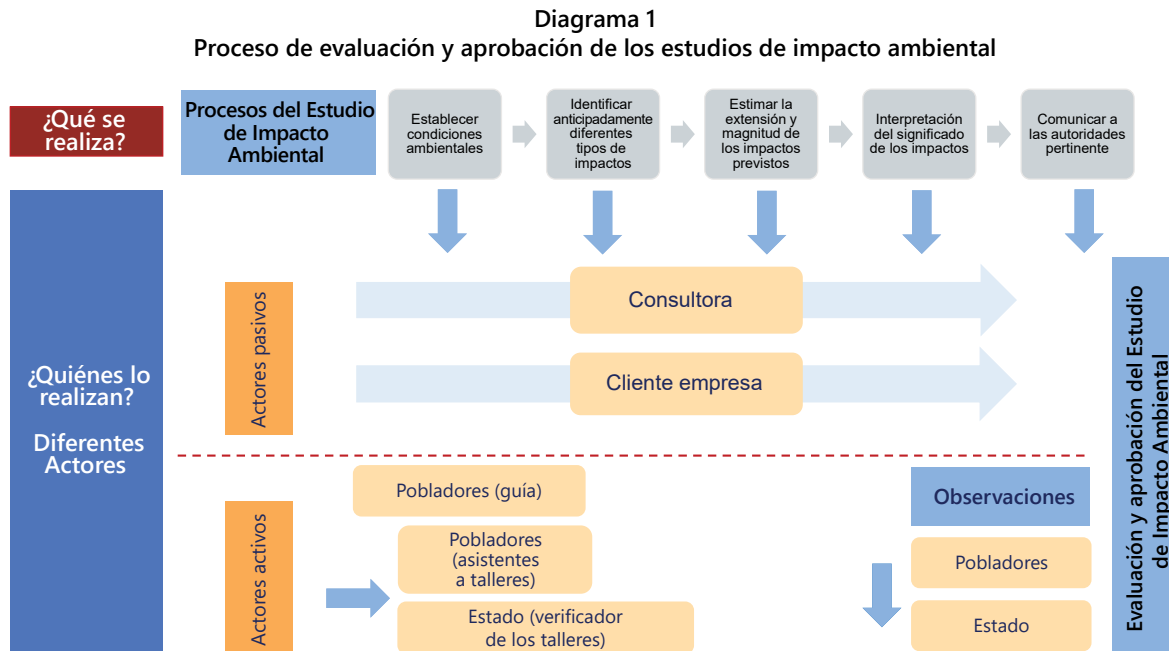
Cuadro 10
Perú: cambios en la evaluación ambiental para exploración minera, 2017

| Reglamento de exploración minera 2008-DS N° 020-2008-EM | Reglamento de exploración minera 2017-DS N° 042-2017-EM |
|--|---|
| <p>Categoría I (sujeta al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA): Comprende proyectos que impliquen cualquiera de los siguientes aspectos:</p> <p>a) Un máximo de 20 plataformas de perforación;</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada menor a 10 hectáreas</p> <p>c) La construcción de túneles de hasta 50 metros de longitud</p> <p>Estudio ambiental requerido: DIA</p> | <p>Proyectos "que por su ubicación y/o características se prevé la generación de impactos ambientales negativos no significativos".</p> <p>No están sujetos al SEIA.</p> <p>Estudio ambiental requerido: Ficha Técnica Ambiental (FTA)</p> |
| <p>Categoría II (sujeta al SEIA): Comprende proyectos que impliquen cualquiera de los siguientes aspectos:</p> <p>a) Más de 20 plataformas de perforación;</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada mayor a 10 hectáreas</p> <p>c) La construcción de túneles de más de 50 metros de longitud</p> <p>Estudio ambiental requerido: EIA-sd.</p> | <p>Categoría I (sujeta al SEIA): Proyectos de exploración que consideren:</p> <p>a) Hasta 40 plataformas de perforación.</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada de hasta 10 hectáreas</p> <p>c) La construcción de túneles de hasta 100 metros de longitud</p> <p>Estudio ambiental requerido: DIA.</p> |
| <p>Categoría II (sujeta al SEIA): Comprende proyectos que impliquen cualquiera de los siguientes aspectos:</p> <p>a) Más de 20 plataformas de perforación;</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada mayor a 10 hectáreas</p> <p>c) La construcción de túneles de más de 50 metros de longitud</p> <p>Estudio ambiental requerido: EIA-sd.</p> | <p>Categoría II (sujeta al SEIA): Proyectos de exploración que consideren:</p> <p>a) De 40 a 700 plataformas de perforación.</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada mayor a 10 hectáreas; la construcción de túneles de más de 100 metros de longitud</p> <p>c) Una planta piloto</p> <p>Estudio ambiental requerido: EIA-sd.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Los EIA son elaborados por empresas consultoras ambientales autorizadas por el Estado, pero contratadas directamente por la empresa minera. Estos estudios deben contener una línea de base ambiental y social, que describe los componentes físicos, biológicos, químicos, socioeconómicos y paisajísticos del entorno en donde se emplazará el proyecto, así como información sobre el recurso hídrico superficial y subterráneo. Además, deben incluir una descripción a nivel de factibilidad de todos los componentes del proyecto. El corazón de estos estudios está en la identificación, caracterización y evaluación de los posibles impactos, para lo cual el Estado no obliga a la utilización de alguna metodología en particular, sino que se refiere en términos genéricos a "metodologías reconocidas o generalmente aceptadas por organismos nacionales e internacionales y usualmente utilizadas para la actividad minera"¹⁹. Esto lleva a que muchas veces la clasificación de los impactos previstos en una escala de importancia (por ejemplo: significativos, moderados o no significativos) genere discrepancias en torno a su objetividad. En la identificación y calificación de impactos, así como en la definición de medidas de mitigación de los mismos, no participan las comunidades locales y este aspecto medular no se somete a procesos de consulta o validación (Alfaro, 2019). El diagrama 1 muestra la participación de los diversos actores en las distintas etapas de aprobación de un EIA, en particular en torno a la calificación de los impactos.

¹⁹ Decreto Supremo No 040-2014-EM.



Fuente: Elaboración propia con base en: Alfaro Montoya, K. (2019). "La valoración económica de impactos ambientales como herramienta para contribuir al diálogo en el marco de conflictos socioambientales", UNI, Lima. (En imprenta).

Los EIA incluyen un conjunto de planes ambientales: el Plan de Manejo Ambiental, el Plan de Contingencia, el Plan de Compensación Ambiental, el Plan de Cierre y el Plan de Gestión Social. Los estudios ambientales también incluyen la valoración económica de los impactos ambientales y un análisis costo-beneficio del proyecto. En el ámbito social, los EIA deben identificar el área de influencia social, así como elaborar un Plan de Relaciones Comunitarias y un Plan de Participación Ciudadana.

Como parte de su proceso de aprobación, los EIA deben ser socializados en el marco del Plan de Participación Ciudadana, que incluye los siguientes mecanismos: la entrega de copias del EIA a los gobiernos regionales y locales involucrados, así como a las comunidades campesinas o nativas del área de influencia; la difusión de las actividades del Plan de Participación en medios impresos y radiales de la zona; el pegado de afiches en la vía pública; y las Audiencias Públicas que se deben realizar en las zonas de influencia, en las cuales debe exponerse el contenido del EIA y recoger aportes, comentarios y observaciones. Sin embargo, estos procesos de participación han evidenciado una serie de límites: información en lenguaje técnico, difícil de entender para la ciudadanía, sin pertinencia cultural, y con audiencias informativas en donde la participación del público es pasiva y en las cuales la empresa no está obligada a recoger las recomendaciones de los asistentes²⁰.

En cuanto a los plazos de aprobación, hasta 2013 la Ley del SEIA establecía plazos de 120 días hábiles para la evaluación de un EIA-d y de 90 días hábiles para evaluar los EIA-sd. Sin embargo, el 2013 el Gobierno de Humala emitió el DS-060-2013-PCM en el que se reducen drásticamente los plazos del proceso. Actualmente, el plazo legal para que la autoridad respectiva apruebe un EIA se ha reducido a 73 días hábiles, a los cuales hay que sumar el tiempo que la empresa demore en responder las observaciones. Este cambio se realizó sin informes técnicos que lo respalden, sin incrementar el presupuesto ni personal para esta labor, y con el argumento de agilizar las inversiones en medio de la desaceleración del crecimiento económico (Calle, 2013).

²⁰ Para una discusión sobre los límites de los mecanismos de participación ciudadana en los EIA del sector extractivo, véase: Bernaldes (2016); Calle y Ryan (coords.) (2016); Valencia (2018).

Para la aprobación de los EIA, la autoridad correspondiente debe solicitar opinión técnica de las instancias involucradas en la regulación de los recursos que pudieran ser afectados por el proyecto, entre ellos, la ANA, el SERNANP, etc. Los cambios originados en la normativa a partir de 2013 y 2014, en especial la Ley 30230, redujeron los plazos para la emisión de estas opiniones, estableciendo además que el incumplimiento de estos plazos es una falta laboral grave y que, ante la ausencia de una opinión técnica obligatoria en el plazo establecido, el proceso continúa.

Como se ha detallado en el segundo capítulo de este estudio, estas reformas ambientales estuvieron asociadas a dos factores de particular importancia: por un lado, la conflictividad social, y por otro lado el contexto internacional y en especial la suscripción de acuerdos comerciales que incluyeron obligaciones ambientales. Sin la intervención de los actores sociales y de la escena internacional, es difícil imaginar que la voluntad política de los actores del Estado hubiera llevado por sí sola a estas reformas. Más aún cuando, en cada uno de los momentos de debate que llevaron a la definición de estos cambios institucionales, los principales actores empresariales estuvieron activamente en contra de dichas reformas.

3. Autorización para el uso del agua

De acuerdo con la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338), los derechos de uso de agua (DUA) son otorgados exclusivamente por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) a través de sus oficinas desconcentradas. En el caso de los titulares mineros, estos derechos varían de acuerdo con la etapa de operación (exploración y/o explotación) y dependen de la certificación ambiental aprobada por el MINEM o por el SENACE, según sea el caso.

La Ley prevé la existencia de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), en cuya constitución participan los gobiernos locales y regionales en el ámbito de la cuenca a la que pertenecen. Los CRHC tienen el mandato de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. Los gobiernos regionales son los que presentan a la ANA la propuesta de creación y conformación de los CRHC y presiden este espacio.

Anteriormente, los CRHC podían emitir opinión vinculante sobre el otorgamiento de los DUA para las empresas mineras, las cuales requieren acceder al recurso hídrico para sus operaciones, y este otorgamiento además debía articularse con el Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca, que incluye los diferentes usos y el balance hídrico. Sin embargo, cambios recientes en la normatividad de la ANA establecen que la opinión del CRHC ya no es exigible para el otorgamiento de DUA a los titulares mineros, debido a que la población ya es informada de los aspectos de consumo de agua en el marco de los procedimientos de participación ciudadana de aprobación del EIA, asimismo, este proceso de otorgamiento ya no se articula al Plan de Gestión de Cuenca (CooperAcción, 2019).

4. Consulta previa

En el caso de los proyectos susceptibles de afectar los derechos colectivos de pueblos indígenas, estos deben pasar por un proceso de Consulta Previa en el marco del Convenio 169 de la OIT y de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, aprobada el 2011.

Cabe precisar que la consulta la debe realizar, de acuerdo a Ley, el Estado, y en ningún caso la empresa interesada en el proyecto. Es así que la consulta debe ser prevista por la entidad a cargo de promover la medida administrativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas, es decir, para el caso de los proyectos mineros, el MINEM. Al interior de este ministerio, es la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) la responsable de realizar los procesos de consulta previa.

Un proyecto de exploración o explotación minera incluye una larga cadena de decisiones administrativas por parte del Estado. Las normas reglamentarias emitidas por el sector han establecido de manera específica cuáles de estas medidas deben ser sometidas a Consulta Previa, lo que define

en gran medida qué tan “previa” es la consulta, es decir, en qué etapa de la cadena de decisiones es que el proyecto es consultado con los pueblos indígenas que pudieran resultar afectados. Así, las decisiones a consultar son las siguientes:

- Proyectos de Exploración: se consulta la Autorización para el inicio de actividades de exploración
- Proyectos de Explotación o Extracción: se consulta la Autorización para el inicio de actividades de explotación
- Proyectos de Beneficio: se consulta el Otorgamiento de la Concesión de Beneficio
- Proyectos de Transporte Minero: se consulta el Otorgamiento de la concesión de transporte minero

Estas cuatro medidas administrativas se ubican al final de la cadena de decisiones, cuando todos los aspectos sustantivos del proyecto ya están definidos y no podrán ser modificados como resultado de la consulta (Leyva, 2018). En concreto, en el Perú no se consultan los EIA, que como hemos visto más arriba, son el momento en el que a) se identifican los impactos, b) se califica su magnitud (si son significativos o no) y c) se establecen las medidas de mitigación. Así pues, ninguna de estas tres decisiones, que sin duda son susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas de la zona de influencia, es consultada con los mismos. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha propuesto incorporar la Consulta en la etapa de evaluación del EIA²¹.

Un análisis de los procesos de Consulta Previa desarrollados en el país en los últimos años muestra las debilidades en la implementación de este instrumento (Leyva, 2018). La consulta no estaría ayudando a modificar las relaciones asimétricas entre el Estado y los pueblos indígenas, lo que se aprecia en la imposibilidad de modificar las condiciones sobre las que se ejecutan los proyectos de inversión y en la poca significancia de las medidas consultadas y de los acuerdos que se toman como resultado de la consulta.

5. Administración de justicia y orden público

Para hacer frente a la alta conflictividad que existe en el país, sucesivos gobiernos han utilizado la estrategia denominada por la sociedad civil como “criminalización de la protesta”. A ello se ha sumado la utilización de los Estados de Emergencia que restringen algunos derechos civiles amparados en la Constitución, como el libre tránsito o la libertad de reunión, la celebración de convenios entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y las empresas extractivas para brindarles seguridad, y la creación de los denominados “activos críticos”, bienes públicos o privados, de relevancia sectorial, que requieren de seguridad para lo cual se utiliza a la Policía y a las Fuerzas Armadas.

En relación a las estrategias denominadas por las organizaciones sociales como “criminalización de la protesta”, los actores del sistema de justicia han venido utilizando figuras del derecho penal tales como los presuntos delitos de usurpación, extorsión y asociación ilícita para delinquir para la judicialización de los líderes y participantes de las acciones de protesta social. Según han señalado insistentemente las organizaciones de defensa de los derechos humanos, la consecuencia de estas medidas es la desmovilización social y el repliegue de los principales líderes, generando un vacío en la representación, que contrariamente favorece a un mayor desborde social por la falta de interlocutores.

En los procesos participan las empresas como parte civil con abogados de importantes estudios de Lima, así como la Procuraduría del Ministerio del Interior, lo que suele influir en la demora de la investigación fiscal o el proceso judicial.

²¹ Véase por ejemplo las declaraciones de la defensora adjunta de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, Alicia Abanto: “Defensoría del Pueblo: Consulta previa debe darse durante la evaluación de impacto ambiental”, noticia aparecida en la revista Rumbo Minero, disponible en: <http://www.rumbominero.com/noticias/economia/defensoria-del-pueblo-consulta-previa-debe-darse-durante-la-evaluacion-de-impacto-ambiental/http://www.rumbominero.com/noticias/economia/defensoria-del-pueblo-consulta-previa-debe-darse-durante-la-evaluacion-de-impacto-ambiental/>.

A este panorama se suma la figura de los Convenios de Prestación de Servicios Extraordinarios entre la Policía Nacional y las empresas mineras, figura que se ampara en la Ley de la Policía (Decreto Legislativo N° 1267) y en el Decreto Supremo N° 003-2017-IN emitido por el Ministerio del Interior. Estos convenios de carácter interinstitucional permiten a la PNP la asignación de efectivos policiales para que presten servicio de seguridad privada en las instalaciones de las empresas y en sus áreas de influencia, a cambio de una contraprestación económica. Un análisis de 138 de estos convenios muestra que “(l)a firma de los convenios afecta la imparcialidad y la independencia de la PNP, toda vez que crean un vínculo entre la Policía y las empresas extractivas” (CNDDHH, IDL y ERI, 2019), lo que ha llevado a cuestionar la actuación de la PNP en el marco de los conflictos sociales.

6. La renta minera

El principal mecanismo mediante el cual el Estado participa de la renta generada por el sector extractivo es el Impuesto a la Renta (IR), que por cierto es común a todos los sectores económicos. Adicionalmente a ello, existen otros mecanismos tributarios y no tributarios, de menor significación en la recaudación total: en particular, la Regalía Minera, existente desde el 2004, y el Gravamen y el Impuesto Especial a la Minería, existentes desde el 2011.

En la presente sección revisaremos, en primer lugar, los ingresos tributarios, que representan más del 80% del total de los aportes fiscales del sector minero; y en segundo lugar los ingresos no tributarios, que representan menos del 10% de los aportes de dicho sector y menos del 1% del total de ingresos del Estado.

De los ingresos tributarios, el principal es el Impuesto a la Renta de tercera categoría, aplicable a las actividades empresariales, que equivale actualmente al 29.5% de las utilidades generadas por cada empresa durante el año. En el caso del sector minero, desde el 2001, el Estado central distribuye el 50% de dicho impuesto hacia las regiones donde se encuentran las empresas extractivas, mediante el mecanismo conocido como canon minero²². Por Ley, esa distribución se pondera de la siguiente manera (véase el gráfico 19, en el capítulo segundo de este documento): un 25% para el Gobierno Regional; un 10% para la municipalidad distrital donde se ubica la actividad minera; un 25% para la municipalidad provincial donde se ubica la actividad; y un 40% para todas las municipalidades de la región. De los porcentajes destinados al Gobierno Regional debe considerarse a su vez que un 5% del canon total deberá entregarse a las universidades públicas de la región.

Como señalamos líneas arriba, se trata de la distribución local y regional de una parte del Impuesto a la Renta pagado por las empresas mineras; siendo este un impuesto de carácter general, aplicable a todos los sectores económicos.

La participación del sector minero en el IR nacional ha sido fluctuante, llegando a mínimos de hasta 4.5% y a máximos de hasta 50% en el momento pico del súper ciclo de precios, como se vio en el primer capítulo de este informe, lo que evidencia la alta volatilidad contributiva de este sector. En el ejercicio fiscal del año 2018, la participación del sector minero en este tributo representó un 20.22%. El IR minero representó el año pasado un 38.13% del total de aportes del sector minero, y un 3.77% del total de ingresos del Estado.

La carga tributaria de la minería no incluye sólo el IR: las empresas mineras también pagan tributos aduaneros, Impuesto Selectivo al Consumo y otros, así como los derechos de concesiones, alcabalas municipales, etc. (SNMPE, 2011). Sin embargo, el peso de estas otras cargas es reducido en comparación a la importancia del IR.

Adicionalmente, las empresas mineras pagan el Impuesto General a las Ventas (IGV), al igual que todos los actores económicos; sin embargo, su aporte mediante el IGV es mínimo. “En el país

²² Véase el capítulo II de este mismo documento para una discusión sobre el surgimiento de este mecanismo.

—como en la mayor parte del mundo— se aplica el principio según el cual «los impuestos no se exportan». En consecuencia, las exportaciones no están gravadas con el IGV y no generan débito fiscal. Así, el sector minero es uno de los que menos aporta a la recaudación de este impuesto, con una participación relativa promedio de 4% (Mendoza y De Echave, 2016). De hecho, en virtud de la figura conocida como “Saldos a Favor del Exportador”, las empresas pueden solicitar la devolución del IGV pagado en el país; con lo cual se ha producido en ocasiones la paradójica situación de que las devoluciones tributarias a la minería han superado su aporte fiscal (Mendoza y De Echave, 2016).

Desde el año 2011, existe adicionalmente un Impuesto Especial a la Minería (IEM), creado como parte de los ajustes tributarios implementados por el gobierno de Humala. El IEM grava la utilidad operativa proveniente de las ventas de recursos minerales con tasas marginales establecidas para distintos tramos de utilidad operativa, y que van desde el 2% hasta el 8.4%. En principio, el IEM debería permitir al Estado participar de mejor manera en las rentas generadas en periodos de incremento de precios. Sin embargo, al haberse implementado al final del súper ciclo de precios, su impacto en la recaudación ha sido mínimo. Actualmente, el IEM representa menos del 1% del total recaudado por el Estado, y alrededor de un 8% del total de aportes del sector minero.

En tanto, los ingresos no tributarios asociados a la minería tienen que ver básicamente con la Regalía Minera, existente desde el 2004, y con el Gravamen Especial a la Minería (GEM), existente desde el 2011.

La Regalía es definida como una contraprestación que las empresas pagan al Estado por la explotación de un recurso no renovable y es considerada como un aporte no tributario. Actualmente, las regalías se calculan sobre la utilidad y no sobre las ventas de las empresas mineras, en virtud de la reforma producida el 2011. Las regalías mineras representan por debajo del 1% del total recaudado por el Estado, y alrededor de un 8% del total de aportes tributarios y no tributarios del sector minero.

La regalía minera se distribuye íntegramente en las circunscripciones territoriales donde se desarrolla la actividad de las empresas mineras que la pagan. El 20% se distribuye hacia los gobiernos locales (municipios distritales) donde se emplaza la actividad minera, y de este monto, el 50% debe ser invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural. Otro 20% se distribuye hacia los gobiernos provinciales donde se ubica la actividad minera; un 40% se destina al total de gobiernos provinciales y distritales de la región; y un 15% va para el propio gobierno regional. Finalmente, un 5% se destina a las universidades nacionales de la región.

Así, la regalía es, al igual que el canon, una figura que busca acercar los beneficios económicos que genera la actividad minera hacia las regiones, localidades y comunidades donde se emplazan las operaciones extractivas.

Por otra parte, el Gravamen Especial a la Minería (GEM) fue una figura que surgió el 2011 luego de una negociación entre el gremio minero y el gobierno de Humala²³. El GEM se aplica a las empresas mineras que gozaban de convenios de estabilidad tributaria en el momento de la aprobación de la reforma tributaria del 2011. Este mecanismo se implementó con el objetivo de lograr que las empresas con contratos de estabilidad, que no se verían afectadas por la creación del Impuesto Especial a la Minería, también contribuyeran en el marco de dicha reforma. El GEM se aplica sobre la utilidad operativa con tasas marginales que van desde el 4% hasta el 13.12% según diversos tramos. Al igual que el IEM, este gravamen buscaba incrementar la participación del Estado en la renta minera en contextos de altos precios de los minerales, pero debido a su implementación al final del súper ciclo de precios, no dio los resultados esperados.

El Gravamen Especial a la Minería representa actualmente menos del 0.1% del total recaudado por el Estado peruano, y menos del 1% de los aportes tributarios y no tributarios del sector minero.

El cuadro 11 muestra la distribución de las distintas contribuciones del sector minero, tanto en el total de aportes tributarios y no tributarios de la minería, como en el total de los ingresos del Estado, para el más reciente ejercicio fiscal.

²³ Véase el capítulo segundo de este informe.

Cuadro 11
Perú: aportes tributarios y no tributarios del sector minero, 2018

| Aportes tributarios y no tributarios del sector minero | Millones de soles | Participación en el total de aportes del sector minero (en porcentajes) | Participación en el total de ingresos del Estado (en porcentajes) |
|--|-------------------|--|--|
| Ingresos tributarios de la actividad minera | 9 834,5 | 82,36 | 8,14 |
| IR y regularización, sector minero | 4 552,4 | 38,13 | 3,77 |
| Impuesto Especial a la Minería | 980,1 | 8,21 | 0,81 |
| Otros ingresos tributarios, sector minero | 4 302,0 | 36,03 | 3,56 |
| Ingresos No Tributarios del sector minero | 1 125,9 | 9,43 | 0,93 |
| Regalías Mineras | 1 037,5 | 8,69 | 0,86 |
| Gravamen Especial a la Minería | 88,3 | 0,74 | 0,07 |
| Total de ingresos tributarios y no tributarios del sector minero | 11 940,4 | 100,00 | 9,88 |
| Total de ingresos del Gobierno Central | 120 854,9 | | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con base a la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Energía y Minas.

Cabe recordar que aún se encuentran vigentes algunos beneficios tributarios creados para atraer la inversión minera en el país. La figura más destacable es, sin duda, la existencia misma de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria, que permiten congelar en el tiempo las condiciones existentes en el país al momento de su suscripción. En virtud de estos convenios, como se vio en los capítulos I y II de este informe, muchas empresas lograron evitar los ajustes y modificaciones implementadas en el ámbito tributario en los últimos 20 años.

Entre los beneficios tributarios aún vigentes, destaca el de la depreciación acelerada, que permite depreciar a una tasa acelerada la maquinaria y equipo utilizados en la actividad minera, dando como resultado un cálculo menor de la utilidad y por lo tanto un menor pago de impuestos. En el cuadro 12 se observan los beneficios aún vigentes.

Cuadro 12
Perú: principales beneficios tributarios vigentes en el sector minero

| Beneficio | Descripción |
|--|---|
| Depreciación acelerada | La maquinaria y equipo utilizados por las actividades minera, petrolera y de construcción; excepto muebles, enseres y equipos de oficina, podrán depreciarse a una tasa máxima anual de 20%. Tasa general: 100%. |
| Deducción del impuesto a la renta de la tercera categoría por inversión en infraestructura que constituya servicio público | Se deducen como gasto las inversiones en infraestructura (obras viales, puertos, saneamiento ambiental, salud, educación, etc.) que puedan ser utilizadas por la colectividad organizada. |
| Devolución del IGV e IPM durante la fase de exploración (Régimen de Recuperación Anticipada del IGV) | Los titulares de concesiones mineras tienen derecho a la devolución definitiva del IGV e IPM que gravó las importaciones y/o adquisiciones locales que se utilicen directamente en la ejecución de actividades de exploración de recursos minerales en el país. Para acogerse a este beneficio, deberán cumplir con celebrar un Contrato de Inversión en Exploración con el Estado. |
| Reinversión de utilidades | Las empresas mineras pueden reinvertir hasta el 80% de sus utilidades y deducir el monto reinvertido de la base imponible del impuesto a la renta de tercera categoría. Se derogó el 2000, pero sigue siendo utilizado por las empresas mineras con Contratos de Estabilidad Tributaria. |

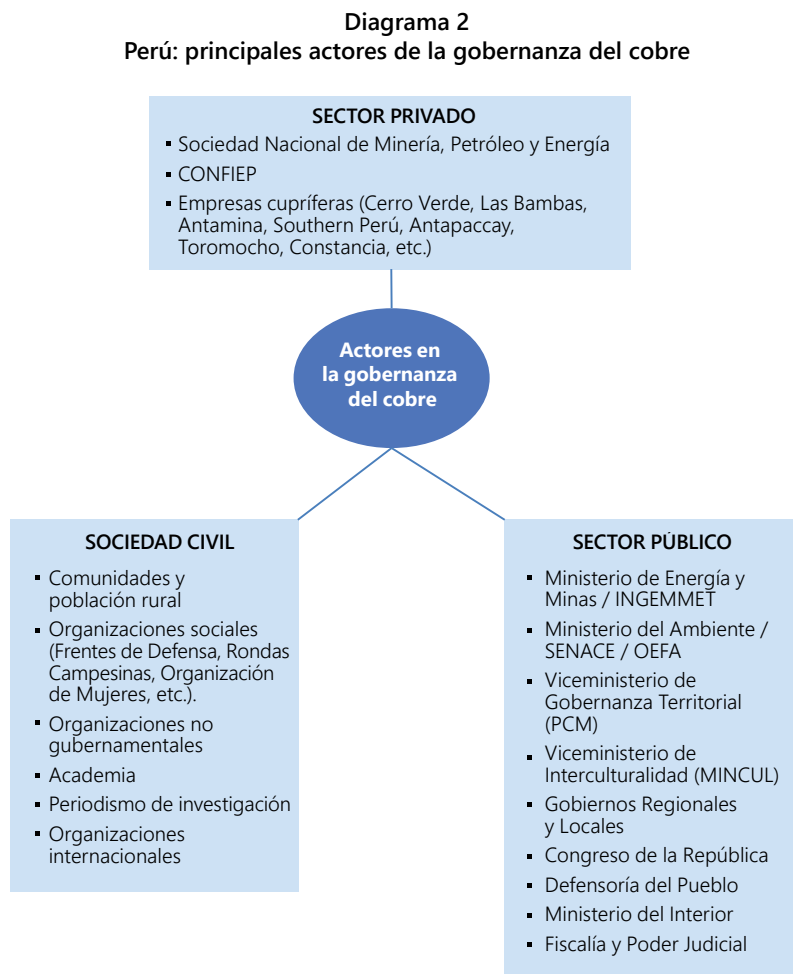
Fuente: Flores, C., Quiñones, C., Baca, E., y De Echave, J. (2017). Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde. CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam. Lima.

Como hemos revisado en las secciones precedentes, el actual diseño institucional referido a la renta minera es producto de sucesivos cambios a la política de promoción de la inversión heredada de la década de los 90. Estos cambios se explican por la intervención de diversos actores, en particular los actores políticos y con especial énfasis los actores regionales y locales. Sin embargo, en este movimiento de reforma los gremios empresariales han solido jugar un rol de oposición a los cambios en la medida en que los mismos pudieran significar mayores egresos para las empresas mineras, es decir, cuando se discutía la creación de nuevas tasas o contribuciones, tales como la regalía o el impuesto a las sobreganancias. En contraste, los sectores empresariales se mostraron por lo general de acuerdo con aquellas reformas que implicaran un mayor flujo de recursos económicos hacia las localidades donde operan las empresas mineras, por ejemplo, en lo que respecta al canon, puesto que se trataba de una redistribución de los ingresos del Estado, sin mayores gastos para las empresas.

B. Actores públicos, privados y sociales

En la presente sección se realiza una revisión de los actores más importantes que intervienen en el proceso de la gobernanza del sector minero, tanto lo referido a las instituciones públicas, así como las empresas y el sector privado, y las organizaciones sociales e instituciones de sociedad civil.

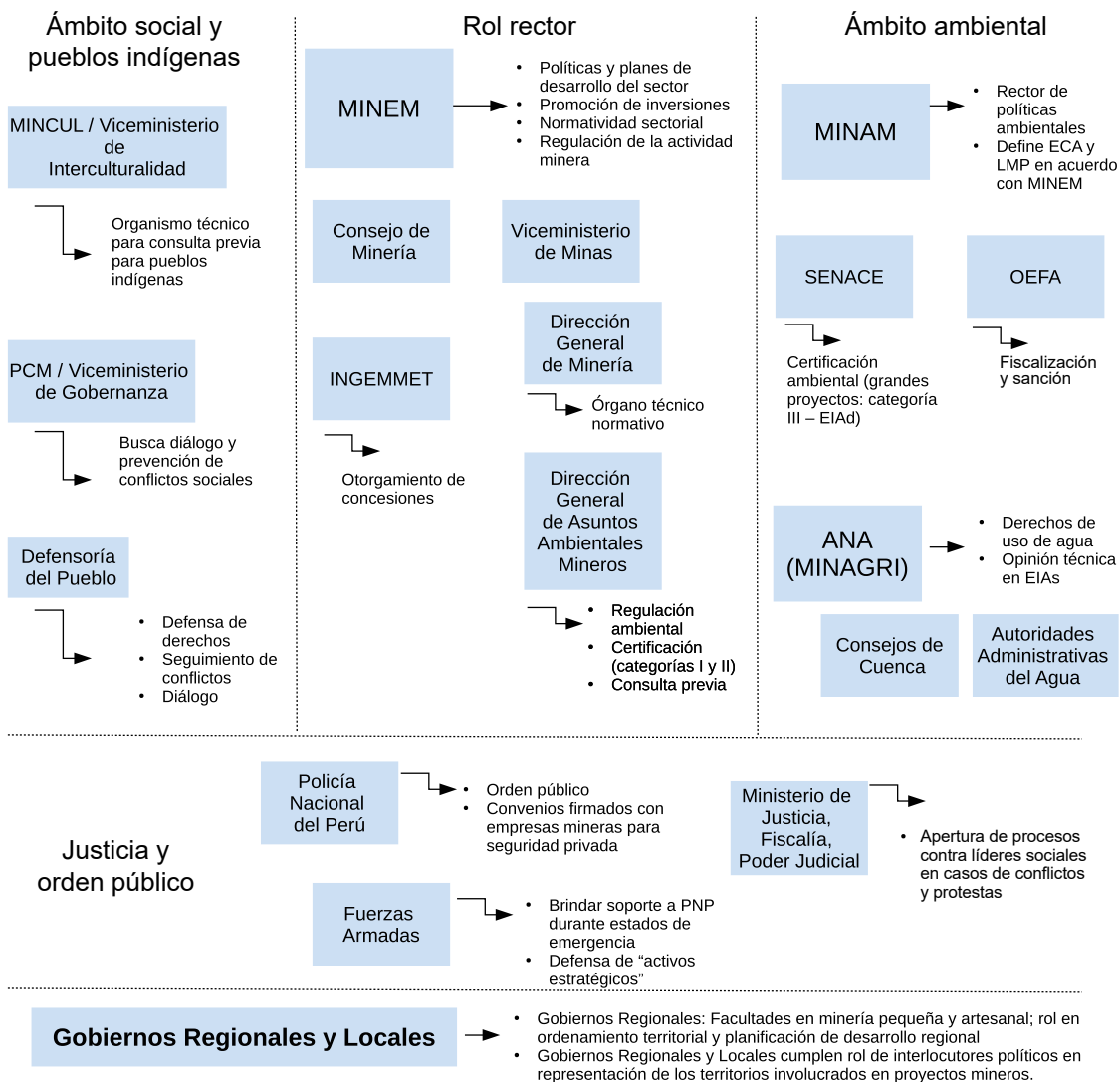
El diagrama 2 muestra los tres sectores principales que participan de este proceso de gobernanza:



1. Actores públicos

En lo que se refiere al Estado, el rol rector del sector lo asume el MINEM, en tanto que también son relevantes las instituciones responsables de la gestión ambiental, que se ubican principalmente en el ámbito del MINAM; las instituciones vinculadas a la gestión de los aspectos sociales, diálogo y prevención de conflictos, así como la Consulta Previa con los pueblos indígenas; los actores responsables del orden público y la seguridad; y finalmente los gobiernos subnacionales, que si bien no tienen facultades legales para regular la gran ni mediana minería, se han convertido en interlocutores políticos de importancia. El diagrama 3 resume las funciones y atribuciones principales de los actores estatales.

Diagrama 3
Perú: actores públicos y marco institucional relevante para la gobernanza del sector minero



Fuente: Elaboración propia

a) El Ministerio de Energía y Minas

El ente rector del sector minero en el Perú es el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), que tiene a su cargo tanto los temas de minería como los temas de energía (hidrocarburos y electricidad). El liderazgo en temas mineros le corresponde al Viceministerio de Minas, con funciones normativas y administrativas. De este Viceministerio dependen las dos direcciones de línea que a nivel técnico regulan la actividad: la Dirección General del Minería (DGM) y la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), esta última responsable de la revisión y aprobación de los estudios de impacto ambiental de los proyectos mineros²⁴ así como de conducir los procesos de consulta previa para los pueblos indígenas involucrados en los mismos. Por su parte, la DGM es el órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política del sector minero. Entre sus funciones, encontramos la promoción de la inversión, funciones normativas, funciones administrativas vinculadas al otorgamiento de concesiones de beneficio o el inicio de operaciones y minado, funciones que tienen relación con la aplicación de los beneficios tributarios para las empresas del sector, y funciones ambientales.

Un aspecto central en la política de promoción de la minería tiene que ver con el otorgamiento de las concesiones mineras para explotación y exploración. Este proceso forma parte del llamado Procedimiento Ordinario Minero descrito en el apartado anterior de este mismo capítulo, procedimiento que es administrado por el INGEMMET, organismo técnico adscrito al ámbito del MINEM. Este organismo cumple un rol clave en el inicio del proceso que llevará a un yacimiento a ser identificado y explorado para finalmente convertirse en un proyecto de explotación. Para ello, el INGEMMET administra el Sistema de Cuadrículas, tal como se explicó en la primera sección de este capítulo. Las concesiones pueden ser cuestionadas a través de un recurso de oposición ante el Consejo de Minería, entidad que depende jerárquicamente del Ministro y constituye la instancia última y definitiva.

Queda claro que, desde inicios de la década del 90, las funciones y roles del MINEM han sido preponderantes en la gobernanza de la minería, con una capacidad de intervención en casi todos los dominios de la cadena de toma de decisiones. Es recién a partir del año 2012, que se puede identificar ciertos recortes en algunas competencias, sobre todo en materia ambiental, cuando se crea el SENACE que, como veremos más adelante, fue el primer intento de avanzar a una gestión ambiental transectorial.

Sin embargo, las funciones y competencias del MINEM han continuado ocupando un rol estelar en la gobernanza minera en general y en la del cobre en particular, liderando, en ocasiones, varios procesos que, como veremos más adelante, han apuntado a buscar construir una mirada estratégica del sector.

b) Actores del ámbito ambiental

La entidad rectora en temas ambientales es el MINAM, de creación relativamente reciente en 2008. La creación del MINAM fue un proceso largo de debate entre los diferentes grupos de interés vinculados a la gobernanza minera que, en algunos casos, buscaban respuestas a una creciente conflictividad social, que tenía en el centro demandas y preocupaciones sobre la problemática ambiental y en otros se resistían a producir cambios sustantivos y sobre todo darle una mayor preponderancia en la cadena de toma de decisiones a la institucionalidad ambiental.

Lo cierto es que con la creación del MINAM y sus organismos adscritos, se buscaba resolver los conflictos de interés, fortalecer la gobernanza y quebrar una gestión ambiental profundamente sectorial que a todas luces carecía de legitimidad en pleno proceso de auge y expansión minera. Por lo tanto, luego de la creación del MINAM, esta entidad fue asumiendo gradualmente y en un camino no exento de conflictos y dificultades, las funciones normativas y administrativas de los temas ambientales. Particular relevancia tienen los complejos procesos de certificación ambiental de los grandes proyectos de inversión, así como la fiscalización y sanción ante incumplimientos de la normativa, dos roles que están íntimamente vinculados a la gobernanza del sector minero.

²⁴ Excepto los de categoría III, los de mayor envergadura, que desde 2015 son revisados por el SENACE, como se verá más adelante.

Como se vio en el segundo capítulo de este documento, las funciones ambientales recayeron durante muchos años en el ámbito del MINEM. Así, durante los 90 y la primera década de los 2000 la legislación otorgaba a la autoridad sectorial las funciones de certificación ambiental a través de la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. De igual manera, la fiscalización ambiental inicialmente estuvo a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), también en el ámbito del sector minero. La principal crítica era que estos organismos eran juez y parte, ya que al mismo tiempo que tenían que promover el crecimiento minero, tenían que fiscalizarlo y evaluarlo.

Es a raíz de la creación del MINAM y en el marco de un conjunto de factores, entre los que destacan el crecimiento de la conflictividad socioambiental ante grandes proyectos extractivos, así como compromisos internacionales que fue asumiendo el país en temas ambientales como parte de las políticas de inserción comercial, que estas funciones empezaron a ser asumidas —poco a poco— por el sector ambiente.

Desde 2009 la fiscalización ambiental es responsabilidad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), un organismo técnico especializado adscrito al MINAM, responsable de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental. Esta función lo ha convertido en blanco permanente de cuestionamientos desde los sectores empresariales. En 2014, en el marco de una campaña empresarial que buscaba flexibilizar los procedimientos ambientales para promover la inversión, el Gobierno aprobó la Ley N° 30230 que, entre otras disposiciones, limitaba la facultad sancionadora del OEFA²⁵. Adicionalmente cabe mencionar que algunas empresas mineras han recurrido a la vía judicial para solicitar la anulación del denominado “aporte por regulación”, una tasa que deben pagar todas las empresas de un sector a la entidad reguladora del mismo, y que constituye la principal fuente de recursos financieros para el OEFA. El Tribunal Constitucional, el 15 de agosto de 2019, desestimó el recurso presentado por empresas del sector, garantizando de esta manera que se mantenga el aporte por regulación.

En el caso de la certificación ambiental, esta recae para el sector minero en el ámbito del SENACE desde el 2015, en lo referido a los EIA detallados, esto es, aquellos para los proyectos de explotación. El SENACE está adscrito al MINAM, si bien su Consejo Directivo lo conforman los ministros (o sus representantes) de los sectores productivos, entre ellos Energía y Minas.

Un aspecto vital para las actividades mineras tiene que ver con el acceso al agua, recurso esencial para los procedimientos mineros: según la propia Defensoría del Pueblo, alrededor del 25% de los conflictos sociales tienen vinculación con el agua. Al respecto, en 2009 se dictó la Ley de Recursos Hídricos, que creó la ANA como ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Desde su creación, la ANA debe emitir opinión favorable para la aprobación de los EIA de los proyectos de inversión. Así mismo, dentro de su ámbito se encuentra la función de otorgar derechos de uso de agua. Los derechos de uso de agua son otorgados por la Autoridad Administrativa del Agua (que forma parte de la estructura de la ANA, pero tiene carácter local) con participación del Consejo de Cuenca Regional o Interregional.

La Ley de Recursos Hídricos define que la ANA puede adscribirse al MINAM una vez culminado el proceso de implementación y operatividad de dicho ministerio. Sin embargo, 10 años después ello aún no ocurre. Así, actualmente la ANA sigue bajo el ámbito del Ministerio de Agricultura. Esta situación muestra que todavía hay varios temas pendientes en la definición de roles y funciones en la gobernanza vinculada a la minería y la institucionalidad ambiental.

c) Actores vinculados al ámbito social, la gestión de conflictos y la consulta

Históricamente, la Defensoría del Pueblo es una de las instituciones en el Estado con mayor trayectoria en el seguimiento y atención de conflictos sociales, cuya legitimidad está además

²⁵ Ver segundo capítulo de este documento.

vinculada a su autonomía con respecto al Ejecutivo. Cuenta con una Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y con un Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales que elabora un reporte mensual en el que se identifican los principales conflictos en el país. Entre sus líneas de trabajo específicas para superar la conflictividad social destacan las tareas de supervisión preventiva, intermediación, acciones humanitarias y defensa legal. La Defensoría del Pueblo es uno de los actores frecuentemente invitados para cumplir el rol de veedor en espacios de diálogo y además tiene presencia en los territorios a través de oficinas descentralizadas.

Del mismo modo, desde la década del 2000 el Poder Ejecutivo ha construido una institucionalidad propia para gestionar los conflictos sociales que ha dependido principalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En 2004 se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos (UAEPCS), cuyo enfoque era más bien analítico y orientado a producir información para mejorar la toma de decisiones del gobierno central. En 2005, se creó la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC) instalado en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que implementó un proyecto piloto de fortalecimiento de capacidades de gestión en gobiernos regionales y locales. En el 2007 nació la Secretaría de Coordinación y, posteriormente, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, ambas bajo la conducción de la PCM. Si bien durante este período se establecieron las mesas de diálogo y la firma de acuerdos para la resolución de conflictos, las intervenciones tuvieron mayormente un carácter reactivo, acompañadas de acciones represivas por parte del gobierno central. La OGCS se transformó en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), en el segundo semestre de 2012, bajo el mandato de incorporar una intervención de tipo preventiva para abordar la conflictividad en etapas tempranas, aunque en muchos casos las intervenciones fueron reactivas posteriores a los estallidos sociales. Por último, en el 2017 se crea dentro de la PCM el Viceministerio de Gobernanza Territorial que integra, entre otros, a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) en reemplazo de la ONDS.

La SGSD realiza su trabajo a través de la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento, Subsecretaría de Gestión de Conflictos y Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad. Asimismo, tiene distribuido a su personal en cinco unidades territoriales (Norte, Amazonía, Centro, Sur y Lima) con el objetivo de fortalecer la prevención mediante la intervención temprana en el territorio. Una de sus herramientas más importantes para la gestión de situaciones de conflictividad es el Protocolo de Alertas que forma parte del Sistema de Información de Gestión, Alerta y Seguimiento de Compromisos (SIGESSCOM). Bajo este sistema de alerta se busca identificar y prevenir situaciones de riesgo social y a continuación conducir una intervención de los sectores involucrados en la atención del conflicto. Para ello se trabajaba articuladamente con las oficinas de gestión social de los distintos sectores del Poder Ejecutivo y sus órganos adscritos (22 oficinas en total²⁶). Lograr la articulación sectorial continúa siendo una de las principales dificultades y retos del Poder Ejecutivo de cara a la resolución de conflictos.

En la última década, la instalación de mesas de diálogo y desarrollo han sido el canal más utilizado por el Estado para la generación de consensos en situaciones de conflicto. La utilización de mesas de trabajo multiactor tiene larga vigencia en Perú. A comienzos de la década de 2000, este instrumento experimentó una de sus experiencias de concertación más exitosas a través de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP), plataforma que reunía a los principales actores de cada región²⁷.

Si bien no ha existido un marco normativo que defina explícitamente a las mesas de diálogo o desarrollo, en su momento la ONDS las conceptualizó (ONDS, 2013: 35-36) de la siguiente manera:

²⁶ Estas incluyen a los siguientes ministerios MININTER, MINEM, MINAM, MINSALUD, MINCUL, MTC, MVCS, MIDIS, MINJUS, MINDEF, PRODUCE, MINCETUR y MINAGRI, y los siguientes órganos adscritos COPE-JNE, OEFA, ANA, SENACE, OSINERGMIN, SENASA, PRO INVERSIÓN, PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS y ACTIVOS MINEROS.

²⁷ Entre sus funciones, la MCLCP busca promover un diálogo nacional y regional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado destinados a la lucha contra la pobreza.

- Las mesas de diálogo suelen conformarse como respuesta a un conflicto social que ha escalado y hecho crisis. Busca crear un clima de confianza para llegar a conocer las demandas de fondo y alcanzar acuerdos.
- Las mesas de desarrollo buscan contribuir al desarrollo local mediante una intervención multisectorial articulada, con la perspectiva de ampliar la presencia del Estado, discutir las soluciones apropiadas y canalizar inversiones y programas públicos, así como los aportes de la empresa que opera en la zona.

Estas definiciones dejaban entrever que las mesas de diálogo serían mayormente de tipo reactivas, ya que responderían a un conflicto social que ha escalado. Por su parte, las mesas de desarrollo estarían más ligadas a una estrategia de prevención. Sin embargo, la frontera entre una y otra no ha sido tan clara, ya que estos dos tipos de mesas han sido convocadas tanto en contextos reactivos como preventivos. En relación al concepto de desarrollo típicamente los gobiernos llevan como propuesta un listado de inversiones en infraestructura y, en menor medida, programas públicos que pueden implementarse en una zona, aunque sin una mirada estratégica del desarrollo local. Asimismo, es importante resaltar que en los últimos años el gobierno nacional en estas mesas les prestó menos atención a los grupos de trabajo sobre ambiente o derechos humanos, y en su lugar, buscó enfocarse en la oferta de inversiones públicas (Flores, 2016).

Como balance del proceso de gestión de conflictos en el Perú, se puede señalar que ha habido mucha variabilidad en la institucionalidad propuesta para la gestión de conflictos, la atención de los conflictos ha tenido en muchos casos una naturaleza reactiva, los espacios de concertación en las zonas de conflicto no se sostienen en el tiempo, existe una desconfianza acumulada por parte de la población en cuanto a la neutralidad del gobierno en espacios de diálogo y existen dificultades para alcanzar e implementar acuerdos (debido a deficiencias en la operatividad del Estado o por desinterés político).

Por otro lado, en el caso de la Consulta Previa, como vimos más arriba, ésta es realizada por la entidad responsable de implementar la medida que pudiera afectar a los pueblos originarios, lo que en el caso de la minería corresponde a la DGAAM, en el ámbito del MINEM. Sin embargo, la norma establece que es el Viceministerio de Interculturalidad, que pertenece al ámbito del MINCUL, el organismo especializado en el tema. Este Viceministerio tiene funciones importantes, como la elaboración de la Base de Datos de pueblos indígenas, así como funciones de asesoría y asistencia técnica a lo largo de los procesos de consulta.

Lo cierto es que todos estos instrumentos estaban diseñados para modificar una relación histórica entre el Estado y los pueblos indígenas y las comunidades rurales del Perú, caracterizada por la imposición y la asimetría. Para el caso de la minería y los grandes proyectos de cobre, el reto era que, basándose en el diálogo intercultural, en la consulta y en los diferentes espacios de participación ciudadana, se pudiesen tomar decisiones sin afectar los derechos de las poblaciones en las zonas de influencia de los proyectos de inversión minera (Leyva, 2018). Sin embargo, en las entrevistas realizadas a representantes de estas poblaciones, es visible la insatisfacción y la necesidad de repensar cómo se implementan de mejor manera estos instrumentos para seguir construyendo relaciones de equilibrio y respeto.

d) Actores vinculados a la administración de justicia y el orden público

Como se mencionó en el apartado anterior, en el marco de los conflictos socioambientales se vuelve relevante para el Estado y para las empresas garantizar el control efectivo del territorio, tanto durante los momentos de conflicto activo o abierto en términos de mantenimiento del orden público, como luego de ellos. Así, las figuras de los estados de emergencia, los convenios institucionales entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y las empresas mineras, y los procesos de apertura de investigación luego de los estallidos sociales se vuelven piezas clave de la estrategia del Estado en este sentido.

En este marco, entre los actores relevantes se pueden distinguir dos funciones distintas. Por un lado, encontramos a las Fuerzas Armadas y Policiales, encargadas directamente de las acciones referidas al mantenimiento del orden. Por otro lado, se encuentra el Ministerio de Justicia, que a través de sus procuradurías públicas interviene, así como la Fiscalía responsable de la investigación y presentación de cargos, y finalmente las instancias del Poder Judicial encargadas de resolver los casos.

En cuanto a la actuación de la PNP, que se encuentra dentro del ámbito del Ministerio del Interior, es la responsable directa de intervenir en el control de las situaciones de protesta y durante las declaratorias de estado de emergencia. Sin embargo, su actuación es motivo de constantes acusaciones de parcialización, así como de excesivo uso de la fuerza. Un informe reciente de la Defensoría del Pueblo señala que en los últimos seis años, se cuentan 62 ciudadanos muertos y casi 2,000 heridos a consecuencia de enfrentamientos con la policía durante los conflictos sociales²⁸. En los últimos años, se han emitido una serie de normas que amplían las posibilidades policiales para el uso de armas de fuego en contra de manifestantes sin posibilidad de ser posteriormente imputados por ello, generándose un manto de impunidad en este tipo de situaciones (IDL, 2014). Por su parte, las Fuerzas Armadas tienen la facultad legal para brindar soporte operativo a la PNP durante la declaratoria de estado de emergencia, aunque no pueden intervenir directamente en el mantenimiento del orden público.

Por otro lado, en el ámbito de la administración de justicia, como se ha señalado, son actores protagónicos los procuradores del Ministerio de Justicia, así como la Fiscalía.

Las percepciones de cómo estos diferentes actores vinculados a la administración de justicia y el orden público contribuyen a la resolución de los diferentes conflictos y a la gobernanza, varía según el grupo de interés consultado. Por ejemplo, para las empresas es clave que las instituciones encargadas de mantener el orden interno desarrollen su labor e incluso las incorporan dentro de sus propias estrategias de seguridad; mientras que para los actores sociales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil hay una crítica a la manera cómo se interviene y a las políticas de represión ocurridas en contextos de protesta.

e) Gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales tienen escasas atribuciones en lo referido a la gobernanza de la minería. Pese a ello, se han convertido en muchos casos en actores políticos relevantes en lo relacionado a los proyectos mineros. Como se vio en el segundo capítulo de este documento, los gobiernos regionales, creados en 2002 en el marco del proceso de descentralización, tienen funciones administrativas y de regulación solo en lo que se refiere a la pequeña minería y minería artesanal del alcance regional. En tanto, las atribuciones en lo referido a la gran y mediana minería permanecen en manos del Gobierno central a través del MINEM.

Sin embargo, más allá de las atribuciones formales, la descentralización propició la aparición de un nuevo actor político e institucional que ha tenido relevancia en la gobernanza minera. Los gobernadores regionales han sido voces protagónicas en los debates referidos a la distribución de los recursos mineros y a los impactos ambientales y sociales de la actividad minera, lo que se ha visto una y otra vez en los últimos años.

Lo mismo ocurre en el caso de los gobiernos municipales. Por fuera de la iniciativa del Estado central, uno de los procesos más importantes que se empiezan a producir a partir de la primera década de los años 2000 tiene que ver con las consultas populares de carácter local para visibilizar la voz de las comunidades ante los proyectos mineros. Tambogrande ante el proyecto minero Manhattan (2002), Huancabamba y Ayabaca ante el proyecto Majaz (2007), Valle del Tambo ante el proyecto Tía María (2009) y Cañaris ante el proyecto Cañariaco (2012), son ejemplos de casos que empezaron a evidenciar las debilidades de los procedimientos de participación en los EIA, problema que aún no se aborda debidamente a nivel de reformas en los actuales arreglos institucionales.

²⁸ Conflictos sociales dejaron 62 muertos y 1.894 heridos en los últimos seis años, Diario El Comercio (01/08/2019), <https://elcomercio.pe/peru/conflictos-sociales-dejaron-62-muertos-1-894-heridos-ultimos-seis-anos-noticia-ecpm-660907>

Todos estos procesos de consultas no solo hicieron visibles las crecientes demandas de participación e información de las poblaciones, sino que también permitieron algunos cambios y mejoras en los mecanismos de participación ciudadana; por ejemplo, en las audiencias públicas de los estudios de impacto ambiental y en el acceso a cierta información relevante vinculada a los proyectos mineros.

2. El sector privado

En el Perú existen dos gremios empresariales que tienen relevancia a nivel de propuestas e incidencia pública en relación a la gobernanza minera, estos son la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

La SNMPE está involucrada directamente con el quehacer del sector minero ya que alberga a 44 empresas asociadas provenientes de la minería metálica y no metálica del país. Su fundación se remonta al año 1896 cuando la minería polimetálica en el centro del país empezaba a tomar relevancia, pasando luego por varias etapas durante su desarrollo institucional.

A partir de la importante expansión minera desde la década de 1990, la SNMPE se ha convertido en uno de los gremios empresariales con mayor nivel de influencia en la esfera pública y, por lo tanto, un actor relevante en la gobernanza del cobre. Dentro de su misión institucional destaca el fomento de medidas que favorezcan la competitividad del sector minero, la generación de propuestas técnicas ante los Poderes del Estado e instituciones públicas y privadas, canalizar los intereses institucionales de sus asociados, construir una buena reputación del sector ante la sociedad y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y desarrollo social, entre los principales.

La SNMPE ha jugado un rol relevante en la construcción de una narrativa vinculada a la gobernanza minera que ha buscado mantener y reforzar el marco legal y las reglas de juego que se definieron en la década del 90. Por ejemplo, luego del fin del súper ciclo de precios de las materias primas, este organismo fue pieza importante en la narrativa que apuntó a explicar el descenso de las inversiones mineras, básicamente por factores internos y no por lo que pasaba en el contexto internacional. Según este discurso, el exceso de permisos y trámites, sobre todo en materia ambiental y social, era el factor que ahuyentaba las inversiones mineras en el Perú, por lo que había que flexibilizar las normas: las medidas adoptadas a partir del año 2013 (conocidas en el Perú como "los paquetazos ambientales") fueron consecuencia de ello y un importante logro para las empresas.

Sus comunicados públicos (notas de prensa²⁹) más recientes sobre el sector minero, que incluye a los años 2018 y 2019, han abarcado varios temas que pueden clasificarse en dos grandes bloques, uno primero, sobre promoción minera y aporte al país, y uno segundo, sobre conflictividad social y regulación ambiental. En lo que se refiere al primer punto, estos pronunciamientos se han enfocado en advertir sobre la desaceleración de la economía peruana y la necesidad de promover nuevos proyectos mineros; destacar la importancia de las transferencias de canon a las regiones y municipios en donde se realiza la actividad minera; y resaltar la inversión minera como motor de crecimiento y desarrollo del país, a partir de nuevas construcciones como las minas cupríferas Quellaveco y Mina Justa y la ampliación de Toromocho; entre otros temas. En lo que se refiere a la conflictividad social y regulación ambiental, el gremio empresarial ha hecho énfasis en el concepto de "minería moderna, social y ambientalmente responsable" y la necesidad de construir consensos; en cuestionar las decisiones del Estado en relación al proyecto cuprífero Tía María, actualmente en suspenso; en exigir que se cumpla el estado de derecho y principio de autoridad frente al bloqueo comunal de la carretera del corredor minero del sur andino; entre otros temas.

²⁹ <https://www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe.html>.

En el Perú, los puntos de vista sobre las reglas de juego en el marco de la gobernanza minera no son necesariamente coincidentes, lo que se puede contrastar en los anteriores comunicados. Por ejemplo, para el sector de sociedad civil habría un exceso en la legislación al tratar a las organizaciones sociales como organizaciones criminales durante los actos de protesta (CNDDHH et al., 2019), frente a ello estos actores han solicitado al Poder Judicial el establecimiento de estándares a través de un acuerdo plenario. Sin embargo, este hecho ha sido criticado por el presidente de la SNMPE al considerar que la ley debe ser igual para todos y debido al riesgo de impunidad. Desde esa instancia, tampoco está de acuerdo con que el Órgano de Control Interno de la Fiscalía evalúe la actuación de fiscales en estos casos, ya que se cuestiona su trabajo³⁰. Por su parte, en un amplio estamento de la sociedad y parcialmente en la esfera política se viene exigiendo una reforma de la Fiscalía y Poder Judicial debido a relevación de numerosos audios, desde mediados del 2018, en los que se evidencian actos de corrupción y conflictos de intereses. En el plano ambiental, también se identifican posiciones divergentes entre los distintos actores, por ejemplo, para la sociedad civil y el Estado, las empresas mineras deberían continuar efectuando un aporte por regulación ambiental a la OEFA, sin embargo, diversas empresas han objetado este aporte llegando incluso a instancias del Tribunal Constitucional. También existen divergencias en relación al desarrollo de actividades extractivas en zonas naturales protegidas³¹.

En general, frente a la conflictividad social la SNMPE suele hacer énfasis en que se cumpla el estado de derecho y el principio de autoridad, no obstante, como se analizará en la siguiente sección, las propias leyes que orientan la gobernanza minera no necesariamente han estado motivadas en el marco de un equilibrio que satisface a todos los actores.

El otro gremio empresarial relevante en el ecosistema de la gobernanza minera es la CONFIEP. Su fundación se produce en 1984 y representa a 10 gremios económicos a través de 23 grupos empresariales, entre los que se encuentra la SNMPE. En la actualidad, su discurso está enfocado hacia la reactivación económica en un contexto en el que otras reformas como la lucha contra la corrupción y la reforma política han tomado protagonismo.

En escenarios de conflictividad minera la CONFIEP ha llamado reiteradamente al respeto del Estado de derecho, asimismo, a través de su vocería ha diagnosticado los siguientes problemas para el sector minero en el documento "Agenda país. Versión 1.0" (CONFIEP: 2019).

Las principales empresas del sector minero cuprífero son actores directos en la gobernanza minera. Los productores más grandes de cobre en el Perú son las empresas Cerro Verde, Las Bambas, Antamina, Southern Perú, Antapaccay, Chinalco Perú (Toromocho) y Hudbay Perú (Constancia) que abarcan el 91% de la producción. Estas empresas tienen como común denominador que están compuestas mayoritariamente por capitales extranjeros, no obstante, a nivel de sus políticas de relaciones comunitarias y manejo de la conflictividad social sus desempeños no son homogéneos.

Si bien las oficinas matrices promueven procesos de innovación sobre estándares sociales y ambientales para sus operaciones globales, estas directrices se mezclan con el "saber hacer" de las empresas mineras locales³².

³⁰ <https://www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/5581-snmpe-alerta-que-se-busca-fijar-criterios-especiales-en-el-poder-judicial-y-ministerio-publico-para-protestas-sociales.html>.

³¹ <https://www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/5275-snmpe-areas-naturales-protegidas-deben-ser-establecidas-a-traves-de-un-marco-normativo-claro-y-estable.html>.

³² Comúnmente los funcionarios de alta dirección han sido formados y con una larga experiencia en Perú.

Cuadro 13
Perú: diagnóstico empresarial de los problemas del sector minero

Problemas

- Mediante la Ley N° 30640 publicada el 16 de agosto del 2017, se modificó el artículo 75° de la Ley de Recursos Hídricos, ratificando la condición de vulnerabilidad de las cabeceras de cuenca y se le encargó a la ANA la tarea de establecer en 365 días (contados desde la vigencia de la Ley) el “Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de las Cabeceras de Cuenca de las Vertientes Hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca” (Metodología).
- Criterios inadecuados de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d).
- No se cuenta con un procedimiento idóneo para el otorgamiento de licencias de edificación y funcionamiento.
- MINEM establece que la consulta previa debe realizarse hasta en cuatro oportunidades: dictan las medidas administrativas para la exploración, la explotación, la construcción de la planta de beneficio y la construcción de una vía de transporte no convencional. Consideramos que ello contraviene el Convenio Internacional 169 y la Ley de Consulta Previa, toda vez que dicho marco normativo dispone la realización de la consulta previa en una de las siguientes etapas: i) exploración o ii) explotación, cuando existan afectaciones sustantivas a los derechos colectivos.
- Según el artículo 4.6 de la Directiva N° 03-2012/MC, la base de datos de pueblos indígenas u originarios es referencial, por lo que para cada proyecto se debe verificar si existen pueblos indígenas en las zonas del ámbito de influencia. Esto retrasa el proceso de consulta y, consecuentemente, el desarrollo del proyecto.
- La reducida e inadecuada ejecución de los recursos del canon y regalías que genera la actividad minera es una de las causas principales de los conflictos sociales.
- El proceso para la elaboración del Plan Nacional de empresas y DDDHH puede constituirse en un instrumento a ser utilizado por activistas políticos y azuzadores en contra de las empresas. Asimismo, se ha aprobado el Protocolo de Defensores de DDHH sin contar con el concurso de la academia, colectivos sociales ni gremios empresariales. El Protocolo tiene una serie de cuestionamientos, tales como la afectación al debido proceso y la falta de articulación con el Ministerio Público para obtener la calificación como defensor de DDHH.

Fuente: Elaboración propia con base al documento “Agenda país. Versión 1.0.” (2019) de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

3. Actores de la sociedad civil

Las operaciones mineras se desarrollan sobre todo en los ámbitos rurales del Perú, los cuales están habitados principalmente por comunidades campesinas y nativas.

Las comunidades campesinas y nativas representan la unidad territorial básica de los pueblos indígenas u originarios en Perú. De acuerdo a la base de datos del Viceministerio de Interculturalidad existen 7,267 comunidades campesinas que abarcan 24,080,709 hectáreas (18.69% del territorio nacional) y 2,601 comunidades nativas que abarcan 14,085,170 hectáreas (10.03% del territorio nacional).

En la zona andina, en donde se desarrolla la mayor parte de la mediana y gran minería, predominan las comunidades campesinas. Estas deciden sobre la gestión de sus recursos en el espacio a través de la asamblea comunal, liderada por el Presidente de la Comunidad y la Junta Directiva (ambas reguladas por norma nacional). En esta asamblea los comuneros toman decisiones fundamentales sobre sus territorios como la siembra, cosecha, aprovechamiento, posesión, compra y venta.

Hasta la década de 1980, la actividad minería estuvo concentrada históricamente en las regiones del centro del país y, a ello se sumaban algunas operaciones aisladas en el sur del país. Sin embargo, la expansión de la minería a partir de la década de 1990 confrontó a numerosas comunidades con un nuevo actor en el territorio. En efecto, las concesiones mineras se incrementaron entre 1991 y 2019 de 2.2 millones a 18.1 millones de hectáreas.

Este encuentro ha provocado dos tipos de reacciones que han desembocado en relaciones y/o conflictos de coexistencia o rechazo. En las relaciones y/o conflictos de coexistencia las poblaciones aceptan el desarrollo de la operación minera, sin embargo, confrontan una serie de retos y tensiones sociales alrededor de temas económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos los cuales se expresan en una agenda local de derechos. Por ejemplo, en el caso de las provincias de Espinar, Cotabambas y Chumbivilcas, en donde se desarrollan las principales operaciones cupríferas del corredor minero del sur andino, aparecen reiteradamente las demandas en las comunidades y organizaciones sociales descritas en el cuadro a continuación.

Cuadro 14
Perú: principales demandas de las comunidades del corredor minero del sur andino

| Ejes | Detalle |
|---------------------------|--|
| Derechos humanos | <ul style="list-style-type: none"> - Atención a familiares de víctimas fallecidas en conflictos. - Apoyo a líderes sociales con investigación fiscal y procesos judiciales en curso^a. - Revisión de convenio de la policía y empresas mineras. - Revisión de estados de emergencia declarados por el gobierno nacional. |
| Ambiental | <ul style="list-style-type: none"> - Afectación en salud humana por metales pesados. - Contaminación del agua. - Impacto ambiental del transporte minero en polvo, vibración y ruido. - Impacto ambiental en zonas de influencia directa. - Contratación de seguro ambiental. |
| Desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> - Negociación de aporte social permanente. - Contratación de personal y servicios locales. - Saneamiento de predios comunales utilizados para la construcción de la carretera de transporte minero. - Solicitud de adelanto de transferencias de canon minero. - Articulación al plan de desarrollo local. |
| Relaciones con la empresa | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión de políticas de relaciones comunitarias de empresas. - Cumplimiento de acuerdos de empresas mineras. |

Fuente: Elaboración propia.

^a De acuerdo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en Cotabambas a agosto del 2019 se habían identificado más de 60 casos de 202 dirigentes sociales con investigación fiscal o judicial a partir de eventos de protestas sociales. 44 de estos casos habían sido archivados.

Por su parte, las relaciones y/o conflictos de rechazo de comunidades y poblaciones rurales hacia operaciones mineras típicamente se producen por los siguientes motivos:

- Incompatibilidad de la actividad minera con los medios de vida y económicos a los que aspira la población.
- Afectación de fuentes hídricas y generadoras de agua.
- Afectación de lugares de la naturaleza con un alto valor simbólico y religioso.

Las comunidades y poblaciones rurales delegan su representación hacia organizaciones mayores que las articulan tales como las federaciones campesinas y nativas, rondas campesinas, frentes de defensa distritales y provinciales y organizaciones de mujeres, entre otros. Estas organizaciones sociales se encuentran legitimadas para la interlocución y negociación con los actores externos.

Junto a las comunidades y población rural del país, otros actores de la sociedad civil peruana también han acompañado los procesos de gobernanza minera desde distintos roles.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG), creadas como asociaciones civiles sin fines de lucro, se concentraron en la atención de la defensa de los derechos laborales en el sector

minero hasta la década de 1980. Esto se produce en un contexto en el que la mayoría de empresas mineras eran de propiedad del Estado y los sindicatos de trabajadores se encontraban en apogeo. Posteriormente, en la década de 1990 se produce una reorientación en el trabajo de las ONG hacia la protección de las poblaciones afectadas por la minería en un contexto en el que dicha actividad productiva comenzaba una fuerte expansión. Este apoyo se produce en el campo de los derechos civiles, sociales, ambientales, económicos y culturales.

Las principales ONG peruanas que realizan labores de acompañamiento a poblaciones rurales en zonas de operaciones mineras, especialmente de mediana y gran minería, son CooperAcción, Derechos Humanos sin Fronteras, FEDEPAZ, APRODEH, GRUFIDES, Grupo Propuesta Ciudadana, CADEP, CEAS, la Red Muqui, el Instituto de Defensa Legal y el Centro Bartolomé de las Casas, entre otras³³. Estas organizaciones proveen información técnica y herramientas a las comunidades y poblaciones, evidencian la debilidad institucional del gobierno y realizan propuestas de política pública, producen casos de estudio para ilustrar la multidimensionalidad de los conflictos sociales, realizan acciones de incidencia y campañas públicas sobre casos emblemáticos, apoyan la construcción de agenda de derechos en las comunidades y fortalecen los liderazgos y organizaciones locales.

Las ONG con un enfoque de derechos están agrupadas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos la cual agrupa a 78 organizaciones en todo el país y alberga tres grupos de trabajo vinculados a la gobernanza minera como el de Pueblos Indígenas, Seguridad de Defensores y Empresas y Derechos Humanos. Asimismo, la Red Muqui agrupa a 29 organizaciones a nivel nacional vinculadas al ejercicio de derechos de comunidades y poblaciones rurales en zonas de actividades mineras.

Los temas desarrollados por estas organizaciones, aunque varían en énfasis, pueden ser agrupados en los siguientes:

- Alternativas al desarrollo y diversificación productiva.
- Consulta previa y participación ciudadana.
- Diálogo en contextos de conflictos socioambientales.
- Ordenamiento territorial, gestión sostenible y social del territorio.
- Defensa del derecho al agua, gestión sostenible y social del agua.
- Defensa legal ante la criminalización de la protesta social.
- Salud ambiental y humana.
- Remediación de pasivos ambientales mineros.
- Manejo sostenible de ecosistemas y derechos de la naturaleza.
- Seguimiento y uso de la renta extractiva.
- Transparencia de la información (ambiental, social y fiscal) gubernamental y empresarial.

Existe un siguiente grupo de ONG en Perú que han logrado construir vínculos con las empresas mineras. Por un lado, algunas ONG especializadas en temas de desarrollo vienen brindando servicios de implementación de proyectos para las áreas de relaciones comunitarias y responsabilidad social de empresas mineras. Asimismo, otras ONG se han enfocado en facilitar procesos de diálogo y participación ciudadana en contextos mineros, tales como Prodiálogo y Socios Perú, a modo de ejemplo. Este otro núcleo de las ONG, junto a algunas empresas del sector minero y actores sociales integran el Grupo de Diálogo Minero y Desarrollo Sostenible.

³³ Algunas ONG con un enfoque de derechos y/o enfoque conservacionistas, le hacen seguimiento a la temática de la pequeña minería informal e ilegal que está produciendo una gran devastación en los bosques amazónicos peruanos.

En el ecosistema en el que se desenvuelve la sociedad civil, destacan también algunas organizaciones internacionales como Oxfam con varias décadas acompañando este tema en el Perú y, más recientemente, Amnistía Internacional, ambas desde un enfoque de derechos. Por su parte, el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI por sus siglas en inglés) para la región de América Latina y el Caribe tiene su base en Lima y se enfoca en la gobernanza minera a partir del seguimiento al uso de la renta extractiva y manejo ambiental y social sostenible.

En la esfera internacional, en los últimos años algunos organismos multilaterales también han promovido la gobernanza minera en el Perú a partir de proyectos en los que se articuló espacios multiactor con participación de la sociedad civil. Entre ellos el proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales” promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (activo hasta el 2015), y más recientemente, la construcción de la Visión de la Minería en el Perú al 2030 impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (aún en curso). También se desarrolló el proyecto “Apurímac - Buen Gobierno Municipal” implementado por la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés).

Desde las universidades peruanas las aproximaciones a la gobernanza minera se producen a partir de la investigación académica, eventos públicos y cursos de capacitación. Los temas tratados son bastante heterogéneos, entre ellos, diálogo y manejo de conflictos, gestión social y ambiental, gestión hídrica, impacto económico de la minería y desarrollo, encadenamientos productivos y consulta previa, entre otros. Las universidades con una vinculación más prolongada a temas de gobernanza minera son la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y la Universidad del Pacífico. Esta última ha abierto recientemente el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS). También existen algunas ONG con un perfil de centro de investigación, tales como Grade e IEP, y redes de investigación, como el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), que han incorporado entre sus temáticas de trabajo a la gobernanza minera.

Por último, los medios de comunicación también juegan un rol importante en el desarrollo de la opinión pública y transmisión de información relacionada a la gobernanza minera. Los medios escritos y televisivos de cobertura nacional tienen un mayor nivel de audiencia en la capital y grandes centros urbanos. Sin embargo, en las jurisdicciones provinciales y distritales mayor influencia corresponde a las radios locales y medios regionales. Adicionalmente, desde la década de 2010 se viene consolidando el periodismo de investigación digital con medios como Ojo Público, Convoca, Gran Angular o Wayka, los cuales han impulsado investigaciones sobre pequeña minería informal e ilegal, consumo indebido de agua de empresas mineras, exoneraciones y elusión tributaria en el sector minero y ranking de empresas con infracciones ambientales, entre otros.

Los actores identificados tienen variables grados de influencia en el proceso de gobernanza de la actividad minera. El cuadro 15 sintetiza estas los diferentes recursos e influencias de los actores del sector público, privado y sociedad civil.

Cuadro 15
Perú: recursos e influencias de los actores del sector público, privado
y sociedad civil en la gobernanza del cobre

| | | Impacto territorial de la actividad minera | Control de recursos naturales | Participación decisional en procesos de gobernanza | Influencia en políticas públicas | Influencia en opinión pública | Movilización recursos financieros | Participación actual en resolución de conflictos |
|---------------------------|---|--|-------------------------------|--|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--|
| Sector público | Ministerio de Energía y Minas | - | + / ++ | +++ | +++ | ++ / +++ | +++ | +++ |
| | INGEMMET | - | +++ | +++ | ++ | + | ++ | + |
| | Ministerio del Ambiente | - | + | + | + | + / ++ | ++ | + |
| | SENACE | - | +++ | +++ | ++ | + | ++ | + / +++ |
| | OEFA | - | + | + / ++ | + | + | ++ | ++ |
| | Viceministerio de Gobernanza Territorial (PCM) | - | + | + / ++ | + | + | ++ | ++ / +++ |
| | Viceministerio de Interculturalidad | - | + | ++ | + | + | ++ | + |
| | Autoridad Nacional del Agua | - | ++ / +++ | +++ | + / ++ | + | + | + |
| | Gobiernos Regionales y Locales | ++ | + | + | + / ++ | ++ / +++ | + | + / ++ |
| | Congreso | - | ++ / +++ | + | ++ / +++ | ++ | ++ | + |
| | Defensoría del Pueblo | - | - | + | + / ++ | ++ / +++ | + | ++ / +++ |
| | Ministerio del Interior | - | ++ | ++ / +++ | + | + / ++ | +++ | + / ++ |
| Fiscalía y Poder Judicial | - | + | ++ / +++ | + | ++ | ++ | + / ++ | |
| Sector privado | Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía | - | - | - | ++ / +++ | ++ / +++ | +++ | + |
| | Confiep | - | - | - | + / ++ | ++ | +++ | + |
| | Empresas cupríferas (Cerro Verde, Las Bambas, Antamina, Southern Perú, Antapaccay, Toromocho, Constancia, etc.) | +++ | ++ / +++ | ++ / +++ | + | ++ | +++ | ++ / +++ |
| Sociedad civil | Comunidades y población rural | +++ | +++ | + / ++ | + | + / ++ | + | ++ / +++ |
| | Organizaciones sociales (Frentes de defensa, Rondas campesinas, Org. de mujeres, etc.) | ++ / +++ | ++ | + | + | + / ++ | + | ++ / +++ |
| | Organizaciones no gubernamentales (ONG) | - | - | - | ++ | ++ | + / ++ | ++ |
| | Academia | - | - | - | ++ | + | + / ++ | + |
| | Periodismo de investigación | - | - | - | + | ++ / +++ | + | + / ++ |
| | Organizaciones internacionales | - | - | - | + / ++ | + | + / ++ | + |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: +: bajo, ++: medio, +++: alto.

C. El comportamiento de los actores en las distintas etapas de la gobernanza

En la presente sección sintetizamos, para cada uno de los períodos identificados, la dinámica de los actores relevantes y sus recursos, así como de qué manera éstos lograron incidir en la evolución de las reglas institucionales considerando los contextos decisionales, políticos y económicos de cada etapa.

1. Apertura económica y promoción de la inversión privada, 1990-2000

Como ha sido mencionado, el contexto en el que se producen las reformas de la década de 1990 está marcado por una profunda crisis en el país: por un lado, en el terreno económico —la más grave crisis del siglo XX— que se reflejó en una inflación descontrolada y una contracción del PBI y, por otro lado, un escenario de guerra interna entre movimientos subversivos y las fuerzas del Estado, que tuvo como saldo casi 70 mil muertes y la destrucción del tejido social y organizativo. Junto con ello, la crisis del sistema político, marcado por la debacle de los partidos tradicionales y la aparición de nuevos actores en la política peruana, de los cuales el más importante fue Alberto Fujimori, quien ganó las elecciones de 1990.

En ese contexto, se implementa el programa de ajuste estructural inspirado en las denominadas políticas del Consenso de Washington: se ajustó el gasto fiscal, se privatizaron empresas públicas, se abrió la economía a la inversión extranjera, se flexibilizando los derechos laborales, entre otras reformas que transformaron por completo el modelo económico del país. Es en este marco que se producen las reformas del sector minero que han sido descritas.

Como también se ha detallado en el segundo capítulo, el gobierno de Fujimori puede ser considerado como producto de una alianza entre diversos poderes fácticos: por un lado, las Fuerzas Armadas, que tienen un rol clave, en especial desde el golpe de Estado ocurrido el 5 de abril de 1992 (conocido como el “autogolpe”); los sectores empresariales; y entidades financieras de carácter internacional; que coincidieron en la necesidad de implementar las denominadas reformas estructurales. Estos tres actores tienen un rol fundamental en el período y una influencia determinante en el contexto decisional de la década.

En este período de fuerte polarización, los diferentes actores vinculados a la gobernanza del cobre comienzan a alinearse de manera distinta y sus niveles de influencia fueron evolucionando sustantivamente. Por ejemplo, las reformas estructurales produjeron cambios significativos en el funcionamiento del Estado y la nueva configuración del aparato público comenzó rápidamente a operar para llevar adelante las nuevas políticas e impulsar las inversiones y la expansión de sectores como el minero: por ejemplo, los ministerios de Energía y Minas y sus organismos adscritos; el Ministerio de Economía y Finanzas, así como la Agencia de Promoción de las Inversiones, jugaron un rol determinante en el proceso: desde la venta de las empresas públicas, pasando por la definición del nuevo catastro y la entrega de derechos mineros a lo largo y ancho de todo el territorio nacional y, por supuesto, dando todas las facilidades para impulsar las nuevas inversiones.

Las reformas y las instituciones públicas se pusieron a prueba desde un inicio y comenzaron a mostrar resultados: el sector y la producción minera comenzaron a crecer, las inversiones comenzaron a llegar y los nuevos proyectos se fueron concretando, tanto en los territorios donde ya había minería como en otras zonas del país donde nunca antes había habido minería, sobre todo a gran escala.

Otro grupo de interés muy activo en este período fue el sector empresarial, expresado en gremios como el de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Se pueden identificar dos estrategias básicas de estos grupos: una hacia adentro y otra hacia afuera. En la estrategia interna lo que se pudo observar es un importante proceso de fortalecimiento, lo que implicó renovar sus propias estructuras, sus cuadros dirigentes, el funcionamiento y hasta los discursos. Las acciones principales

estaban dirigidas a monitorear y respaldar la implementación de las reformas liberales, para que estas coincidan con sus objetivos y que se garantice un marco legal e institucional que cree las condiciones más favorables para el desarrollo de sus actividades.

En la estrategia hacia afuera, el sector empresarial —que además se había reforzado con la renovada presencia de empresas mineras de talla mundial—, hizo visible su discurso de responsabilidad social corporativa y sus códigos de ética y de conducta, en los que presentaban conceptos como el de la licencia social para operar que, en esos momentos, aparecieron como innovadores.

Por el lado de los actores sociales y de los organismos no gubernamentales, en la medida que los conflictos sociales comenzaron a hacerse más visibles desde la segunda mitad de la década del 90, se pueden identificar un conjunto de iniciativas y estrategias que se implementaron: a partir de algunos casos, se comenzó a visibilizar los impactos que las inversiones mineras venían causando en los territorios, aunque todavía eran conflictos de nivel local, como por ejemplo las denuncias de campesinos perjudicados por la venta de tierras y por actividades de exploración de la empresa minera Yanacocha, en la región de Cajamarca, recogidas tempranamente por la Iglesia local (Hoetmer, Castro, Daza, De Echave y Ruiz, ed., 2013) y casos como el del proyecto San Gregorio que provocó la protesta de la comunidad de Vicco en la región de Pasco, entre otros.

Al mismo tiempo, también se comenzó a notar procesos de articulación y organización entre las propias comunidades afectadas, muchas veces en alianza con otros actores; sobre todo organismos no gubernamentales, sectores académicos, iglesias, entre otros. Es en este período (a finales de la década del 90) que se crea la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, que en los años siguientes jugó un rol importante en varios territorios y tuvo una presencia en la escena nacional.

2. La transición democrática y los ajustes en las estrategias de los diferentes actores, 2000-2005

Este período presenta varias características que tienen una fuerte influencia en la estrategia y el comportamiento de los diferentes actores. Un primer aspecto que marca el período es la propia transición democrática, que se divide en tres momentos: uno primero que es la caída del gobierno de Fujimori, luego de haber estado 10 años en el poder; en segundo lugar, el inicio de la etapa de transición propiamente dicha bajo el mandato del presidente Paniagua (2000–2001) y finalmente el primer gobierno democrático electo de Alejandro Toledo (2001).

El otro elemento clave del período es el inicio del súper ciclo de precios de las materias primas: a partir del año 2003 ya era evidente que el precio de las materias primas y en particular de los minerales, había entrado a una etapa de recuperación sostenida. Incluso, algunas minas de cobre que habían sido cerradas (como la de Tintaya, en Cusco, entre otras) y proyectos que se encontraban en compás de espera, comenzaron a reactivarse. En medio de esta efervescencia, el otro aspecto a considerar en el período fue el avance gradual de la conflictividad social vinculada a la minería y su mayor visibilidad en el escenario nacional.

En este escenario, los actores fueron delineando sus estrategias y se producen algunos ajustes que es importante notar. Por parte del Estado, se comienza a percibir una ruta de reformas y en ese marco surge el proceso de descentralización que busca revertir el histórico centralismo político y económico, que además se había intensificado durante el gobierno de Fujimori en los años 90. En las elecciones de 2001, por primera vez, se aplicó la regla del distrito múltiple para las elecciones congresales, lo que originó que diversos congresistas que provenían de regiones tuvieran un rol activo en la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización en el 2002. Asimismo, en la mencionada ley se señalaba que las regiones serían dirigidas por presidentes regionales (actualmente, gobernadores) elegidos por voto popular. Estos dos actores, congresistas y presidentes o gobernadores regionales, van a estar presentes en los años siguientes en las discusiones sobre la gobernanza minera en el Perú.

En el caso de los gobiernos regionales, si bien la ley planteaba una transferencia de competencias de manera progresiva, en el campo de la minería sólo se les transfirió facultades para la certificación y fiscalización de la minería pequeña y artesanal, mientras que la gran y mediana minería, permanecieron a cargo del gobierno central. La descentralización estaba orientada por el principio de subsidiaridad, es decir, que los servicios a los ciudadanos y acciones de control deberían ser ejecutados por el nivel de gobierno más cercano, sin embargo, la implementación de este proceso pasó por diversos obstáculos, como las fuertes resistencias y el abierto bloqueo de varios actores, escasas capacidades técnicas, insuficientes recursos, ausencia de coordinación intergubernamental, desarticulación con los planes estratégicos, etc. (CooperAcción, 2019).

Otra medida de este período fue la reestructuración de los mecanismos de transferencias fiscales hacia las regiones. En el 2001 la Ley del Canon, estableció que este mecanismo se constituía por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas, monto que debía ser transferido directamente a la región donde se extrae el mineral. Cabe indicar que la norma reguló una figura que ya se venía aplicando desde los años 90, pero la consagró a nivel de Ley y elevó el porcentaje de la transferencia desde el 20% hasta llegar al 50% del impuesto a la renta pagado.

Otro cambio importante en materia de recaudación fiscal fue la creación de la regalía minera en el año 2004, en un contexto en el que, en medio del alza de los precios de los minerales, se comenzaba a debatir la necesidad que el Estado tenga una mayor participación de la renta minera. Además, en este período también se corrigieron algunos aspectos al modelo económico que se consideraron en extremo concesivos con la inversión privada y que propiciaban menores ingresos fiscales al Estado: por ejemplo, se introducen cambios en lo relativo a los convenios de estabilidad jurídica y tributaria, se deroga el beneficio de la reinversión de utilidades y doble depreciación y se modifica el beneficio de depreciación acelerada.

Como ha sido señalado, durante el gobierno de transición del presidente Paniagua el espíritu reformista también alcanzó a las regulaciones ambientales que repercuten en la gobernanza minera: en abril de 2001 fue promulgada la Ley que crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) que venía a regular un proceso que ya existía desde los años 90, pero introduce algunos cambios importantes, en especial al especificar mecanismos obligatorios de difusión y participación ciudadana en el proceso de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. Con la aprobación de esta Ley, se estableció que el CONAM sea el organismo coordinador del SEIA, sin embargo, la autoridad competente para evaluar los proyectos seguía siendo el ministerio sectorial, lo que no cambió hasta el año 2012. Ya en el 2005 se produce otro avance en materia ambiental con la aprobación de la Ley General del Ambiente, que viene a derogar al Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990.

En resumen, todos estos ajustes que se comenzaron a implementar desde el Estado, representaron intentos de corregir algunos de los excesos de las políticas heredadas del gobierno anterior. Pero al mismo tiempo eran respuestas a un escenario cambiante, caracterizado por la subida de los precios de los minerales, las diversas demandas que provenían desde los territorios y el incremento de la conflictividad social asociada a la minería. Cabe señalar que a partir del año 2004, la Defensoría del Pueblo comenzó a elaborar reportes mensuales de la conflictividad social en el Perú, que comenzaron a dar cuenta del predominio de los conflictos socio-ambientales vinculados a la minería.

Sin embargo, es importante subrayar que los cambios implementados no modificaron el modelo de extracción minera que siguió operando bajo la supervisión de organismos como el Ministerio de Energía y Minas y el propio Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que la expansión de inversiones, producción y exportaciones, no cesaba de crecer.

Por su lado, las empresas mineras y sus gremios representativos tuvieron dos tipos de respuestas en este contexto. De un lado, de oposición abierta a varias de las reformas y, por otro, afirmando

su discurso de responsabilidad social que buscaba hacer notar que contaban con mecanismos voluntarios y de auto regulación que eran suficientes para enfrentar las demandas económicas, sociales y ambientales que comenzaban a expresarse en los territorios. Por ejemplo, si bien las empresas vieron con buenos ojos el nuevo esquema de distribución del canon minero —en la medida que aseguraba que un porcentaje mayor de los recursos generados llegase a las regiones y de esa manera las poblaciones podrían comprobar los beneficios de la actividad—, al mismo tiempo se opusieron de manera tajante a la ley de regalías: el argumento central era que la nueva ley le restaba competitividad al sector. De hecho, una vez aprobada la norma, 20 empresas mineras interpusieron una acción de amparo ante el Poder Judicial y el presidente de la SNMPE presentó una acción de inconstitucionalidad contra la misma. No obstante, en el 2005 el Tribunal Constitucional emitió un fallo determinando que la regalía se ajustaba a la Constitución.

Similares posiciones tuvieron los gremios empresariales frente a los cambios en materia ambiental y los relacionados con algunos beneficios tributarios, aunque en este caso pese a los ajustes, muchos de estos beneficios siguieron vigentes por los convenios de estabilidad que habían sido firmados.

Pero la respuesta que vino desde el sector empresarial en este período fue, sobre todo, el discurso de responsabilidad social y ambiental y los mecanismos voluntarios que se fueron implementando en las zonas de influencia de sus operaciones. Un sector de líderes empresariales mineros, sobre todo vinculados a los grandes consorcios internacionales que habían llegado al país, impulsó nuevos instrumentos que, por lo menos de manera declarativa, anunciaban algunos cambios.

Por ejemplo, el año 2002, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), hizo público su flamante Código de Conducta. Este código salió a la luz, superando la resistencia de los sectores más conservadores del empresariado minero y consolidó la narrativa de responsabilidad social y ambiental: en el código se anunciaba que el desarrollo de las actividades mineras se debía realizar “respetando y promoviendo los derechos humanos” (norma 10) y que las empresas deben “respetar las diversidades étnicas (culturas, costumbres, principios y valores de las sociedades con las que actuamos)” (norma 8), además de “promover y aplicar prácticas de protección ambiental y de uso eficiente de los recursos naturales” (norma 7). La práctica se fue extendiendo y el Código de Conducta de la SNMPE, estuvo acompañado de códigos por empresas y el inicio de la presentación de balances sociales: por ejemplo, Antamina, fue la primera empresa en presentar públicamente un balance social de sus actividades.

Los otros actores que tomaron relevancia en esta etapa fueron las propias comunidades de las zonas de influencia de los proyectos mineros y diversas organizaciones de la sociedad civil. Conflictos que comenzaron a manifestarse, como el de Tambogrande, Cerro Quilish y casos más antiguos, como los de La Oroya, Cerro de Pasco y Tintaya, mostraban la tendencia al alza del malestar social en varios territorios. Este es el período en el que la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería adquiere mayor relevancia y logra tener una presencia en varias regiones del país, articulando las más importantes movilizaciones. Algunos de los momentos claves de este período fueron la consulta vecinal de Tambogrande (la primera consulta en América Latina sobre un proyecto minero) en la región de Piura (2002), la movilización por la defensa del Cerro Quilish (2004) en contra de un proyecto de expansión de Minera Yanacocha en la región Cajamarca y el inicio de mesas de diálogo que comenzaron a procesos conflictos como el de Tintaya (2002-2004) en la provincia de Espinar en la región de Cusco.

En paralelo, organismos no gubernamentales consolidaron su trabajo en este período y le dieron respaldo técnico a varias de las demandas de las poblaciones. Por ejemplo, la mesa técnica de organismos que apoyó el caso Tambogrande, fue la base del proceso de articulación que permitió la creación de la Red Muqui, espacio que agrupó a las principales instituciones que le dan seguimiento a la problemática minera en el Perú.

3. Las respuestas en el período del súper ciclo de precios y frente al auge de la conflictividad social, 2006-2012

Como se ha señalado, políticamente esta etapa se divide claramente en dos capítulos: el gobierno de Alan García, entre el 2006 y 2011 y los inicios del gobierno de Ollanta Humala, que en principio representaban gestiones abiertamente antagónicas. Las políticas aprobadas en el período han sido ampliamente explicadas en el capítulo II, por lo que en esta parte vamos a intentar desarrollar un mayor análisis de las estrategias de los actores claves y cómo se explican las decisiones que fueron tomando.

Desde el Estado, en el período se pueden identificar dos orientaciones centrales que por momentos entraron en tensión. Por un lado, seguir impulsando la ola de extracción minera, que era uno de los principales motores del crecimiento de la economía y de esa manera beneficiarse del boom de precios y, por otro intentar dar algunas respuestas a las crecientes demandas sociales que se expresaban en los territorios. Como también ha sido señalado, en estos años se alcanzaron los mayores niveles de conflictividad social, tanto en número como en intensidad.

El gobierno de Alan García, optó claramente por mantener las políticas heredadas de la década del 90 y construyó relaciones muy cercanas con los sectores empresariales. Por ello, priorizó los mecanismos voluntarios de las propias empresas para atender las crecientes demandas económicas y sociales de las poblaciones. Aparentemente, en la valoración del gobierno bastaba con mantener la política económica en "piloto automático", en la medida que la renta minera se venía incrementando por el ciclo de precios altos, lo que repercutía favorablemente en las arcas fiscales y en los principales indicadores de la economía. El caso más extremo de implementación de un mecanismo voluntario fue el ya comentado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, que fue creado el año 2006 y que se sustentó en una consultoría privada que había sido contratada por las propias empresas mineras.

Pero, además, desde las más altas esferas del Estado, se tenía la evaluación de que el ciclo de precios altos de las materias primas sería largo: "este es un ciclo que se estima puede durar 15 o 20 años", declaraba el año 2006 el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Luis Carranza. Ni por asomo se proyectaba que el súper ciclo de precios terminaría apenas seis años más tarde. Por lo tanto, todo indica que, con ese escenario optimista, no había mayores apuros para hacer ajustes a la política económica.

Si bien en el tema ambiental, se tomó la decisión de crear el Ministerio del Ambiente (2008) y varios de sus organismos adscritos, en cambio en el tema social, García tensó aún más la relación con las poblaciones rurales y sobre todo con los pueblos indígenas amazónicos. El año 2007, el presidente peruano escribió en un diario nacional un artículo titulado "El síndrome del Perro del Hortelano", donde señalaba que "hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: "Si no lo hago yo que no lo haga nadie". "El primer recurso es la Amazonía. Tiene 63 millones de hectáreas y lluvia abundante. En ella, se puede hacer forestación maderera". "Frente a la filosofía engañosa del perro del hortelano, la realidad nos dice que debemos poner en valor los recursos que no utilizamos y trabajar con más esfuerzo" (publicado en el diario El Comercio, el 28/10/2007).

Este discurso se tradujo en políticas concretas que se expresaron en un conjunto de decretos legislativos del gobierno, que las comunidades indígenas percibieron como una seria amenaza a sus derechos y que lo que buscaban era favorecer la entrada de inversiones en sus territorios. La respuesta fue una amplia movilización en la Amazonía, que tuvo en la localidad Bagua (5/6/2009) como epicentro y el capítulo más duro con un altísimo costo social: como consecuencia de los enfrentamientos entre policías y pobladores, 33 personas fallecieron.

Bagua marcó un antes y un después en el escenario nacional: los pueblos indígenas hicieron notar que la Amazonía no era un territorio vacío, que no estaban dispuestos a ser considerados como ciudadanos de segunda categoría y que defenderían sus derechos ancestrales. El gobierno tuvo que retroceder y al mismo tiempo, en agosto de 2010 fue creado el Vice Ministerio de Interculturalidad (como parte del Ministerio de Cultura) que tenía como encargo central “asumir los temas interculturalidad e inclusión de los Pueblos Originarios”.

Luego de Bagua se replicaron varias luchas importantes en otras zonas del país. Al mismo tiempo, a finales del período y ya durante el gobierno de Ollanta Humala, desde el Estado peruano también se tomaron decisiones importantes, como fue la promulgación de la Ley de Consulta Previa Libre e Informada, en septiembre de 2011, precisamente en la ciudad de Bagua, como instrumento clave para canalizar las preocupaciones y demandas de las comunidades.

El sector empresarial minero tuvo una participación muy activa en todo este período, desarrollando un trabajo sostenido de incidencia política. El gobierno del presidente García fue percibido desde un inicio por los sectores empresariales como un claro aliado, mientras que el de Ollanta Humala despertó temores desde su primera candidatura y provocó una clara oposición del sector empresarial en las dos campañas electorales en las que participó.

De hecho, en la actualidad en el Perú se ha hecho público que los principales gremios empresariales y empresas individuales —de manera indirecta e incluso en algunos casos de manera directa— financiaron las campañas de los candidatos opositores a Ollanta Humala, sobre todo en las elecciones del año 2011. El argumento que ha sido esgrimido públicamente es que lo buscaban era “salvar el modelo económico” y defender “la economía de mercado y la inversión privada”.

En todo caso, el trabajo de incidencia fue muy activo en el período y se expresó en varias campañas publicitarias y en una estrategia de comunicación sostenida. Estas acciones han sido identificadas en la investigación del equipo de fiscales que investigan estos hechos: según consta en los documentos de investigación, la hipótesis que maneja el Equipo Especial era que la campaña de medios era una forma velada de respaldo a la candidata Keiko Fujimori quien, a diferencia de su contendor, garantizaba la continuidad del modelo económico.

Del lado de las organizaciones sociales y de la sociedad civil en general, también se pueden identificar algunas tendencias importantes en este período. Por ejemplo, pese a la creciente conflictividad social y las importantes movilizaciones que ocurrieron en los territorios —y que incluso lograron detener varios proyectos de inversión en minería y también normas legales—, las organizaciones de carácter nacional se fueron debilitando y perdieron representatividad. Por ejemplo, es en este período que se comienza a notar una menor presencia y capacidad de articulación de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería y un mayor protagonismo de las organizaciones locales.

Por otro lado, en estos años varios líderes sociales que habían surgido de luchas de oposición a los proyectos mineros, comenzaron a buscar espacios de representación política y lograron ser electos como alcaldes distritales y provinciales e incluso hasta gobernadores regionales, como fue el caso del señor Gregorio Santos, líder social de las denominadas rondas campesinas de Cajamarca.

4. Los comportamientos en el período del fin del súper ciclo (2012 en adelante)

Varios hechos tuvieron una marcada influencia en este período: en primer lugar, la caída de los precios internacionales de los minerales y su impacto en los principales indicadores de la economía peruana; las medidas que se comenzaron a implementar como respuesta al nuevo contexto y que provocaron un claro debilitamiento de regulaciones ambientales y sociales; el salto productivo del cobre (por la entrada en producción de importantes minas); el cambio de gobierno, acompañado de

los destapes de casos de corrupción que afectaron a toda la clase política e incluso a la empresarial y que fue el inicio de un período de crisis política que acabó con la renuncia del presidente electo el año 2016, Pedro Pablo Kuczynski y la asunción del mando de su vicepresidente, Martín Vizcarra. En medio de todos estos hechos, también hay que destacar la evolución de la conflictividad social vinculada a la minería en este período.

Una primera apreciación tiene que ver con el comportamiento del gobierno del presidente Humala, que en sus inicios había despertado preocupación en el sector empresarial y que en este período no solo terminó asumiendo el diagnóstico que provino de las empresas, sino que aplicó las políticas de desregulación ambiental, social y de menores tasas impositivas. En la etapa del post súper ciclo ya era totalmente claro que el gobierno de Humala había optado por mantener las líneas matrices del modelo económico e incluso estaba dispuesto a dismantelar algunos de los avances que se habían logrado en materia de institucionalidad ambiental, entre otros aspectos. Esto no solo fue consecuencia de las efectivas campañas de incidencia del sector empresarial minero; para entonces ya era evidente que Humala y su equipo de gobierno había dejado de lado las posturas reformistas que tanto habían preocupado al sector empresarial.

Lo cierto es que al país en su conjunto y sobre todo a la clase política y empresarial le costó adecuarse al nuevo escenario y a la influencia del shock externo en la economía. Diez años de bonanza habían creado la sensación que el crecimiento podía seguir, pese al escenario desfavorable: las proyecciones económicas del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central de Reserva, comenzaron a sobreestimar, desde el 2013 para adelante, la capacidad de expansión de la economía peruana. Además, la entrada en producción de proyectos mineros de envergadura (sobre todo de cobre) ayudaron a atenuar el escenario adverso: de esa manera el Perú respondió frente a los menores precios de los minerales —como suele ocurrir con los países fuertemente dependientes de la producción de materias primas—, con mayor producción y por supuesto con mayor volumen exportado.

Otro elemento que determinó el comportamiento de varios actores claves, estuvo relacionado con los destapes de casos de corrupción que vincularon a gran parte de la clase política y empresarial del país. El Perú fue parte de los países tocados por el escándalo del caso Odebrecht y las investigaciones comenzaron a mostrar fuertes indicios de que por lo menos los cuatro últimos gobiernos peruanos y varios partidos políticos habían estado comprometidos en pagos de sobornos que involucraban a altos funcionarios y hasta los propios presidentes. La renuncia del presidente Kuczynski (22/12/2017) se dio en medio de pedidos de destitución “por incapacidad moral” de parte del Congreso por sus aparentes vínculos con la empresa Odebrecht.

Además de los casos que involucraban a empresas extranjeras, cada vez era más claro que grupos empresariales del país también formaban parte de toda esta trama de corrupción. En la medida que avanzaban las investigaciones se pudo saber que los principales grupos empresariales, conjuntamente con Odebrecht y otras empresas brasileñas, intervinieron directamente en los procesos electorales, ya sea con campañas publicitarias orientadas a “defender el modelo económico”, como también financiando a algunas agrupaciones políticas. Algunos líderes empresariales han tenido que admitir ante el grupo de fiscales que habían aportado directamente a las campañas de candidatos que consideraban afines. Algunas empresas del sector minero también se han visto comprometidas.

En este difícil contexto, las demandas de poblaciones y los conflictos sociales en zonas de actividad minera no dejaron de estar presentes, aunque por momentos con una menor visibilidad. En los últimos tiempos y ya bajo el mandato del presidente Vizcarra se tuvo que enfrentar varios conflictos, sobre todo en el Sur del país, que siguen colocando en la agenda la necesidad de construir una nueva gobernanza para la minería.

D. Las interacciones

Todos estos distintos actores, agrupados en diferentes espacios de interés, han interactuado de diferentes maneras en estos años de crecimiento y expansión de la minería, y particularmente de la producción de cobre en el Perú. Esto ha ocurrido en escenarios de conflictividad social, como los que se han descrito, como también en momentos de debate e intercambio de carácter más programático; por ejemplo, en la definición de políticas públicas, procesos de negociación y colaboración.

En los escenarios de conflictividad, las interacciones han sido complejas, precisamente, por las situaciones de extrema polarización que se generaron. Varios de los conflictos han sido descritos en las páginas precedentes, en especial los conflictos de resistencia y rechazo, que por lo general llevaron a la paralización de varios proyectos³⁴, en la gran mayoría de casos cupríferos, provocando momentos de debate y gran tensión. Por un lado, entre las poblaciones, sus organizaciones y aliados; y por otro, las empresas mineras y las propias autoridades sectoriales.

Desde las diferentes orillas, cada actor ve al otro y lo define con ciertas características y fortalezas: por ejemplo, es común que, desde el lado de las organizaciones sociales y sus aliados, se vea a las empresas como el sector que detenta un gran poder de control de los procesos e influencias. Por el lado de las empresas, también se manejan evaluaciones similares y se percibe al movimiento social y aliados —en el Perú se los califica como el *movimiento antiminero*—, como un grupo de gran poder que ha logrado paralizar grandes inversiones y que tiene capacidad de imponer sus narrativas.

A partir de la situación específica del conflicto, en algunos casos se plantearon propuestas de reformas y políticas públicas alternativas³⁵. Algunos de los temas de debate e intercambio que aparecieron en estos escenarios han sido, por ejemplo, las posibilidades de convivencia entre la minería y otras actividades económicas como la agricultura; la necesidad de fortalecer los mecanismos de regulación, control y fiscalización; el derecho a la consulta previa, libre e informada y la mejora de los mecanismos de participación ciudadana; las políticas ambientales, la gobernanza del agua, el ordenamiento territorial, etc. Por supuesto que todas las iniciativas mencionadas representaron y siguen representando esfuerzos iniciales y respuestas puntuales a la presión de los proyectos y en muchos casos no lograron todo lo que se propusieron.

La realidad también muestra que los gobiernos de turno no fueron capaces de aprovechar los conflictos como una posibilidad de cambio y más bien, algunos conflictos ocasionaron crisis políticas de magnitud. En 2011, en medio del conflicto alrededor del proyecto de cobre Conga (Cajamarca), el primer gabinete del gobierno del presidente Ollanta Humala tuvo que presentar su renuncia ante el escalamiento del mismo y el entrapamiento de las negociaciones. Otro conflicto más reciente, el del proyecto de cobre de Tía María (Arequipa)³⁶, también ha sido un ingrediente importante de la crisis política en la que se desenvuelve el gobierno del presidente Vizcarra (2019).

En el caso de los conflictos de coexistencia, como Las Bambas (Apuímac), Espinar (Cusco), Cerro Verde (Arequipa), Toromocho (Junín), Antamina (Ancash), Quellaveco (Moquegua), entre varios otros —todos proyectos de cobre de gran envergadura—, las interacciones también han sido muy intensas. En estos casos, los espacios de diálogo multiactor que se instalaron, también cuestionaron políticas públicas o decisiones tomadas en relación al proyecto —ya sea por las empresas, las autoridades nacionales y las propias comunidades— y se fueron construyendo acuerdos que permitieron que el conflicto evolucione y el proyecto continúe, por vías institucionales y de menor tensión social.

³⁴ Como Tambogrande en Piura (el año 2002); Cerro Quilish en Cajamarca (2004); Río Blanco en Piura (2007); Santa Ana (2011); Tía María en Arequipa en sus tres capítulos (2011, 2014 y 2019); Conga en Cajamarca (2011), entre otros.

³⁵ A lo largo de este estudio se han identificado diversos ejemplos de este tipo de procesos: los conflictos de Tía María y Conga, que propiciaron cambios en la certificación ambiental; los conflictos de Espinar y Pasco, que impulsaron legislación específica para temas de salud ambiental y humana en zonas afectadas por contaminación con metales pesados; o el caso de Bagua, que fue fundamental para la aprobación de la Ley de Consulta.

³⁶ Que ha tenido tres capítulos de estallido: en 2011, 2014 y, finalmente, 2019.

Bebbington (2013) plantea una interrogante clave sobre las posibilidades y la evolución de los conflictos: “¿Entrarán estos conflictos en una espiral viciosa o, por el contrario, será posible que ellos puedan forzar cambios institucionales y políticos que incrementen la posibilidad de que las actividades extractivas puedan contribuir a formas más efectivas y equitativas de desarrollo?”. El reto y la perspectiva de la construcción de la gobernanza, sigue siendo una tarea pendiente y debería ser reconocido como uno de los aspectos centrales de las interacciones entre los actores mencionados.

Entre las causas de conflictividad social, una mirada retrospectiva permite identificar cambios; temas que emergen y otros que pierden relevancia y que se ubican en el centro del debate e intercambio de los diferentes grupos de interés. Por ejemplo, hasta inicios de la década del 90 del siglo pasado cuando se hablaba de conflictos sociales vinculados a la minería, el tema predominante era sobre todo el laboral. Durante décadas fue notoria la importancia y gravitación de los sindicatos de trabajadores vinculados a las empresas mineras en el movimiento social; la contradicción capital/trabajo se expresaba en importantes movimientos huelguísticos que influían en la agenda social y política. Sin embargo, desde mediados y finales de los 90, el componente laboral fue desplazado a un segundo plano y el conflicto que comenzó a tener mayor gravitación es el que enfrenta a las comunidades con las empresas extractivas: la contradicción capital/derechos de las comunidades y de la naturaleza, apareció en el centro de la confrontación entre los actores centrales (empresas, comunidades y Estado).

También es importante identificar los alineamientos y las narrativas construidas por estos grupos de interés. Por ejemplo, del lado empresarial y también desde sectores del Estado, el argumento central ha sido defender la competitividad del país y las reglas de juego establecidas desde la década del 90, para darle garantías al inversionista y consolidar el proceso de crecimiento minero. El enfoque de competitividad ha sido el núcleo central de la narrativa esgrimida por estos sectores y el objetivo era —y sigue siendo—, conservar el marco legal e institucional vigente.

En varios momentos, los principales gremios empresariales del país, como la CONFIEP y la SNMPE, han liderado esta cruzada. Como ha sido mencionado en varios momentos de este documento, esto ocurrió cada vez que se abría la posibilidad de algunas reformas de las políticas vigentes y del marco institucional o cuando se buscaba responder a algunas coyunturas en particular.

En el contexto del descenso de las cotizaciones internacionales de los minerales y de los flujos de inversión, se construyó desde 2013 una narrativa que explicaba esta caída como consecuencia del exceso de trámites y permisos que los inversionistas enfrentaban en el Perú: se acuñaron términos como “permisología” o “tramitología” para explicar cómo ciertas regulaciones, sobre todo las ambientales y sociales, terminarían ahuyentando a los inversionistas³⁷.

Lo cierto es que la campaña dio resultados y a partir de ese año se comenzaron a aprobar decretos supremos y leyes que debilitaron ciertas regulaciones. Como se ha detallado en el segundo capítulo de este informe, los decretos supremos 054 y 060 fueron las primeras medidas aprobadas en 2013 que flexibilizaron las regulaciones ambientales para favorecer y agilizar los proyectos de inversión; los plazos de aprobación de los EIA fueron reducidos significativamente y se crearon nuevos instrumentos³⁸ para aprobar modificaciones de proyectos en 15 días, dejando de lado cualquier mecanismo de participación ciudadana. A mediados de 2014 se aprobó la Ley N° 30230, norma que estableció “medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de las inversiones en el país”.

Además, esta ley le restó facultades al MINAM en materia de creación de áreas naturales protegidas, en el tema del ordenamiento territorial, zonificación económica y ecológica, límites máximos

³⁷ Véase el segundo capítulo de este informe.

³⁸ Por ejemplo, se creó un nuevo instrumento denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS), que permitió aprobar la modificación de proyectos de inversión de manera expeditiva.

permisibles y estándares de calidad ambiental. En el caso de la evaluación de los EIA, se aprobó “que las opiniones vinculantes y no vinculantes que requiera la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, deberán emitirse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles; y si el funcionario encargado no cumple, será considerada como falta grave “aplicable al régimen laboral al que pertenece”. En torno a la narrativa de defensa de la competitividad, se identifica una articulación importante entre las empresas mineras, sus gremios empresariales, sectores del Estado peruano (ministerios, organismos adscritos, etc.), *thinks tanks* y algunos sectores de la academia.

Otro alineamiento importante y en contraposición al ya mencionado, se ha dado en torno a una agenda derechos. La narrativa que fue construida por organizaciones sociales, sobre todo de las zonas de influencia de los proyectos mineros, organismos no gubernamentales, algunos sectores de la academia, iglesias, entre otros actores, apuntaba a señalar que el proceso de expansión de la minería estaba generando una clara afectación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las poblaciones y que era necesario revertir esa situación: la evidencia de esta situación era la propia evolución de la conflictividad social.

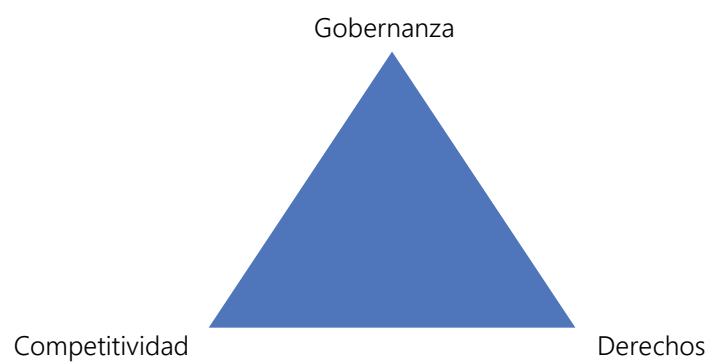
Desde esta perspectiva, todo indicaba que se había construido un marco institucional muy favorable para atraer la inversión minera, pero que al mismo tiempo no se había previsto cómo enfrentar los conflictos que esas inversiones comenzaron a producir. Los marcos legales habían brindado condiciones extremadamente favorables a las empresas extractivas: mientras que actividades como la minería aumentaban en importancia y eran priorizadas como actividades estratégicas por los gobiernos, las poblaciones en las zonas de influencia eran excluidas de las prioridades gubernamentales y sus derechos eran claramente afectados. El tema de las asimetrías aparece como un núcleo central de esta narrativa: se afirma que no se puede entender lo que viene ocurriendo en relación a las actividades extractivas sino como el mantenimiento de una situación caracterizada por un conjunto de asimetrías. No hay un escenario que resuma de mejor manera una relación asimétrica, que la convivencia entre una gran empresa minera y una comunidad rural (De Echave, 2019).

A diferencia de la narrativa de la competitividad que buscaba conservar o mejorar el marco legal para seguir garantizando un clima favorable para promover las inversiones, en este caso, el enfoque de derechos apuntaba a producir cambios en la normativa vigente y en la propia institucionalidad. En casi todos los debates y cambios producidos en los últimos años, ya sea en el marco legal o en la institucionalidad vinculada a los sectores extractivos, esta articulación ha tenido algún nivel de participación e influencia directa o indirecta, logrando algunas reformas que han sido consideradas como avances parciales.

Ahora, todos estos bloques o grupos de interés, alineados en función de una agenda de competitividad o de derechos, no son necesariamente monolíticos. En la interna de cada grupo se pueden identificar sectores más conservadores que otros y, por lo tanto otros que pueden estar más dispuestos a escuchar otras perspectivas e incluso abiertos a establecer niveles de intercambio y hasta de colaboración. Eso se ha podido apreciar en los propios procesos de diálogo, alrededor de casos y conflictos específicos; como también en espacios de debate de carácter estratégico sobre el rol de la minería en el desarrollo.

Sin embargo, sigue pendiente cómo estos alineamientos pueden lograr niveles de mayor articulación sostenida, interacción y retroalimentación, sobre todo en una perspectiva estratégica de construir gobernanza. Los ejes de una suerte de triángulo (diagrama 4) necesitan conectarse, retroalimentarse y establecer al mismo tiempo contrapesos para apuntar al objetivo de encontrar los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales, que a todas luces siguen haciendo falta. Las posibilidades de pensar en procesos de transición a otras formas de convivencia y gobernanza minera es una tarea pendiente que debe ser trabajada.

Diagrama 4
Perú: prioridades en las interacciones de los actores en la gobernanza del cobre



Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusiones

La gobernanza del cobre en el Perú ha estado regida por políticas generales de promoción y regulación aplicadas a todo el sector minero. De este modo, la investigación concluye que el despegue en la producción de cobre, que ha colocado al Perú como segundo productor mundial, es explicada básicamente por tres factores: alta dotación de recursos geológicos, de hecho, el Perú está ubicado en la tercera posición en las reservas mundiales de cobre; las políticas de promoción de la inversión sostenidas desde la década de 1990 y en adelante combinadas con una estabilidad macroeconómica; y el contexto muy favorable de precios internacionales ("*boom* de precios") que se inicia en la década del 2000 y que aceleró la maduración de nuevos proyectos mineros, los cuales iniciaron operaciones especialmente en la siguiente década, sumado a los bajos costos de producción (*cash cost*) de este mineral en el país.

Si bien en el Perú no se puede discutir la importancia que tiene la minería en la actual matriz productiva, esta actividad continúa generando un fuerte debate y polarización por sus diferentes externalidades negativas que se expresan en una creciente conflictividad en sus zonas de influencia. A la fecha del desarrollo de este estudio, estallaron dos conflictos sociales de envergadura en proyectos de cobre en el sur del país, el de Las Bambas (mina en operación y una de las más importantes del país) y el de Tía María (que intentaba por tercera vez en menos de diez años iniciar la etapa de construcción).

En medio de este último conflicto, en un mensaje a la Nación el pasado 28 de julio de 2019, el presidente Martín Vizcarra planteó la necesidad de actualizar la Ley General de Minería para adecuarse a la realidad actual.

Todos estos hechos son una clara muestra de la compleja realidad de la minería en el Perú. Por un lado, se ha dado y se sigue dando un proceso de expansión sostenido que ha permitido que, por ejemplo, el Perú se convierta en los últimos años en el segundo productor de cobre a nivel mundial y, por otro lado, encontramos demandas sociales de poblaciones y otros actores que exigen cambios en las reglas de juego, mayores controles y fiscalización, y procesos de consulta.

Frente a la interrogante planteada en este estudio sobre la viabilidad y las proyecciones de la minería en el Perú, una primera constatación de este estudio apunta que no es posible pensar que los proyectos mineros, principalmente de cobre, puedan seguir expandiéndose bajo los mismos

términos. La minería tiene un espacio y un rol a jugar en la economía peruana, pero todo indica que no son sostenibles los marcos normativos e institucionales y las orientaciones actuales de las políticas públicas.

Este estudio de la gobernanza del cobre se ha basado en un análisis de la cadena causal para entender los procesos decisionales. Estos últimos se entienden como el conjunto de acciones e interacciones entre actores que permite decidir entre distintas alternativas de solución a un problema colectivo, el cual refleja la existencia de una situación de insatisfacción social (León y Muñoz, 2019). El problema colectivo, además, se encuentra enmarcado dentro de un contexto político—social determinado y atravesado por percepciones, representaciones, valores, ideas, intereses y recursos propios de cada actor público y privado.

Estas interacciones se expresan en reglas institucionales que denotan, además, las capacidades de influencia de los actores. Las reglas institucionales son las estructuras y reglas explícitas, generalmente formalizadas jurídicamente, pero también las normas informales implícitas. De este modo, el estudio ha buscado identificar los principales hitos de cambios en las reglas institucionales relacionadas con la gestión del sector minero en las últimas décadas para explicar, a su vez, la estructura de reglas vigentes en la actualidad. Este análisis en definitiva busca visualizar las perspectivas de reformas aún pendientes para una mejor gobernanza del sector en el país.

En el caso peruano, alrededor de la gobernanza del cobre han coexistido diversos conflictos sociales que expresan, a pesar de algunos avances, déficits y reformas pendientes en términos de institucionalidad estatal y políticas públicas. De este modo, se refleja la poca capacidad del Estado para resolver las demandas sociales y ambientales que ha traído consigo la expansión minera, principalmente del cobre.

Las respuestas institucionales y, en general, su diseño, han sido insuficientes en varios campos. Asimismo, en la línea de tiempo de los principales cambios hay reformas cuya implementación ha sido ineludible, sin embargo, en el proceso de institucionalización se produce la influencia de intereses de determinados actores sin lograrse equilibrios satisfactorios. De hecho, de acuerdo a León y Muñoz (2019), en muchos casos las reglas institucionales existen *de jure* pero no se aplican correctamente (*de facto*).

Cabe resaltar que los conflictos sociales son “portadores de democracia” en la medida que expresan la diversidad de puntos de vista de los actores en un contexto social amplio. En este sentido, los conflictos no deben ser reducidos a comprensiones en las que sólo se evalúan los beneficios económicos (para el país, poblaciones locales y empresas), sino deben ser atendidos integralmente.

En la construcción de institucionalidad, el eje ambiental es posiblemente uno de los que ha generado mayores disensos entre los actores vinculados a la gobernanza minera. La revisión de los comunicados públicos de los gremios empresariales, así como las entrevistas realizadas para este estudio, muestran que para el sector empresarial los avances en términos de institucionalidad ambiental son importantes, y si bien puede haber discrepancias sobre algunos casos, se considera que las intervenciones de los organismos encargados se producen de manera eficaz. Por su parte, para el sector de la sociedad civil, los cambios efectuados en la legislación peruana, especialmente desde 2013, evidencian un proceso de debilitamiento de la institucionalidad ambiental, impulsado desde el Estado en su intención de promover más inversiones y la competitividad del sector.

Para la sociedad civil, avanzar en la política pública de ordenamiento territorial, por el momento postergada, es una prioridad para lograr una buena gobernanza minera. En efecto, uno de los grandes problemas para lograr una adecuada gobernanza es la numerosa superposición de derechos territoriales creados desde el propio Estado (por ejemplo, se entrecruzan derechos territoriales comunales, concesiones mineras, áreas naturales protegidas, concesiones forestales, etc.). Esta superposición de derechos origina que en situaciones de conflictos sociales cada actor trabaje con distintos criterios, impidiendo transitar hacia una gobernanza integrada.

Cabe señalar que las voces de cambio se han manifestado desde diferentes sectores y continúan planteando iniciativas, tal y como se ha podido comprobar en las entrevistas desarrolladas con representantes con los diversos grupos de interés. Todos los entrevistados aceptan que es necesario hacer ajustes, aunque, evidentemente, existen claras diferencias sobre cuál es la magnitud de los cambios que se necesitan llevar adelante.

Es aceptado por todos los actores vinculados a la problemática minera que los proyectos mineros hoy en día tienen que construir por los menos cuatro procesos centrales que son los que les pueden permitir viabilidad, en el caso peruano principalmente proyectos de extracción de cobre. Estas cuatro viabilidades principales son: técnico productiva, financiera, ambiental y social³⁹.

Estas cuatro viabilidades tienen distintos procesos de maduración. Mientras que a las viabilidades técnico productiva, la financiera y la ambiental, se les puede asignar plazos más o menos definidos (que pueden ser entre dos o cuatro años, dependiendo de la magnitud de los proyectos), las propias empresas reconocen que es mucho más complejo ponerle plazos definidos a la viabilidad o licencia social. ¿Cómo ponerle un plazo determinado a la construcción de una licencia social, que significa en otras palabras construir confianza con un entorno complejo y diverso y en donde una actividad como la minera, en muchos casos, llega por primera vez?

La mayoría de los conflictos vinculados a proyectos mineros alcanzan niveles de polarización extrema y estallido social, precisamente, cuando los plazos de la viabilidad o licencia social intentan adecuarse (o someterse) a los plazos de las otras viabilidades que están más vinculadas al negocio minero. La tarea, por lo tanto, debería ser insistir en la búsqueda de ciertos equilibrios y no dejar que las presiones de algún grupo de interés predominen sobre el resto.

Por lo tanto, uno de los retos es poner el debate en positivo. Seguramente, con matices y discrepancias, pero en positivo. Y una manera es intentar responder a la pregunta: ¿cómo se imaginan los diferentes grupos de interés la minería en una perspectiva de mediano y largo plazo? ¿Cómo se la imaginan las empresas, las poblaciones, los trabajadores mineros o los que pretenden diseñar las políticas públicas y gobernar, la academia y los organismos no gubernamentales, entre otros actores? ¿Cómo se imaginan la minería para los próximos 25 o 30 años? ¿Es posible que, en un país como el Perú, se pueda seguir pensando en la expansión de la minería de cobre, sin cambios o ajustes en las reglas de juego?

Es legítimo que cada actor se imagine los escenarios futuros de acuerdo a sus criterios, perspectivas y ubicación en el contexto. Sin embargo, el reto sigue siendo asumir la tarea de construir un nuevo consenso en torno a la minería que debería expresarse en una suerte de nuevo contrato social. Ello no significa cuestionar la importancia de la actividad, principalmente de la producción de cobre: la minería en el Perú es una actividad importante, lo ha sido y lo seguirá siendo, forma parte de la matriz productiva del país; pero, a todas luces, ese no es el consenso que está haciendo falta.

Se pueden identificar algunas iniciativas que van en el sentido de mejorar los instrumentos de gobernanza, como la propuesta mencionada de una nueva LGM y, sobre todo, la iniciativa de haber puesto en marcha un proceso innovador de diálogo multiactor, que se implementó entre septiembre de 2018 y enero 2019 y que ha tenido como primer producto un documento titulado "Visión de la Minería en el Perú al 2030", que ha buscado delinear conjuntamente una propuesta de visión para

³⁹ A continuación reseñamos estas cuatro viabilidades: i) La viabilidad técnico productiva: quizás el proceso más tradicional de un proyecto minero. Básicamente consiste en demostrar la importancia de un yacimiento que busca ser explotado: los trabajos de exploración y prospección minera apuntan a la construcción de esta viabilidad; ii) La viabilidad financiera. Hoy en día los proyectos mineros son sumamente complejos desde el punto de vista financiero. La ingeniería financiera de un proyecto puede implicar el acceso a exigentes mercados de capitales, la búsqueda de socios estratégicos, ventas futuras, compromisos con bancos o agencias de exportación, etc.; iii) La viabilidad ambiental, que ha tomado un fuerte protagonismo en las tres últimas décadas y que en términos formales se construye a través de los EIA, que pueden variar en sus características y exigencias de acuerdo a los marcos legales vigentes, y finalmente, iv) la viabilidad social o la licencia social para operar que, pese a lo que se piensa, es un concepto creado por las propias empresas mineras a nivel global a finales de la década del 90 del siglo pasado.

el futuro de la minería del país. Este proceso concluyó con la siguiente visión compartida: “Al 2030, la minería en el Perú es inclusiva, está integrada social, ambiental y territorialmente, en un marco de buena gobernanza y desarrollo sostenible. Se ha consolidado como una actividad competitiva e innovadora y goza de la valoración de toda la sociedad” (Rimay, 2019).

En esta visión, se han definido los siguientes atributos para la minería: inclusiva e integrada social y territorialmente; ambientalmente sostenible; competitiva e innovadora y que opere en un marco de buena gobernanza⁴⁰.

Un reto clave es seguir generando estos procesos para construir la gobernanza que sigue haciendo falta. Como lo mencionó el profesor John Ruggie, en el proceso de elaboración del informe sobre Empresas Transnacionales y Derechos Humanos⁴¹, los conflictos vinculados a la actividad minera y las crisis que provocan, muestran con claridad hasta qué punto se puede presentar una “brecha de gobernabilidad”. Ruggie define una situación de brecha de gobernabilidad cuando los actores económicos (Estados, empresas/inversiones) pretenden ir más allá de la capacidad que tiene la sociedad de controlar y regular estas inversiones, en función del bien común.

Construir gobernanza y cubrir brechas de gobernabilidad, son los desafíos que deben seguir siendo asumidos por los diferentes actores vinculados a esta problemática, al mismo tiempo que se mejoran las políticas públicas.

⁴⁰ Además, se han propuesto las siguientes acciones transversales: i) Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para mejorar la gestión institucional del Estado de los recursos del canon, los planes de desarrollo concertado, y el ordenamiento territorial de forma participativa; ii) Difundir y adoptar las mejores prácticas nacionales e internacionales de gestión hídrica en toda la cadena de valor minera, principalmente para contribuir con la gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, adoptando para ello los más altos estándares ambientales; iii) Impulsar una ruta de desarrollo tecnológico en todo el ciclo productivo y la cadena de valor de la actividad minera; iv) El Estado deberá impulsar un marco legal moderno e innovador, incluyendo la promoción de la exploración minera, manteniendo altos estándares ambientales y sociales; v) El Estado deberá fortalecer el proceso de implementación del plan integral para la erradicación de la minería ilegal y sus impactos en la afectación de derechos humanos y el ambiente; vi) Promover los clústeres, eslabonamientos y diversificación productiva en los territorios, fomentando un entorno normativo favorable; vii) Diseñar y ejecutar un plan piloto para asegurar espacios de articulación permanentes, que sean multiactor y público-privados con un propósito asociado, pero no limitado, al desarrollo productivo de la región y del territorio.

⁴¹ El Secretario General de las Naciones Unidas, siguiendo las instrucciones de la Comisión de Derechos Humanos designó en julio de 2005 a John Ruggie como Representante Especial para los Derechos Humanos y las empresas transnacionales.

Bibliografía

- Aguado Martínez, M. (2009). La Concesión Minera. Jurisdicción y Procedimiento. En: Revista de Derecho Administrativo, Núm. 8, 2009. Círculo de Derecho Administrativo, PUCP, Lima.
- Alfaro Montoya, K. (2019). "La valoración económica de impactos ambientales como herramienta para contribuir al diálogo en el marco de conflictos socioambientales", UNI, Lima. (En imprenta).
- Alvarado Merino, G. (2008). Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: el caso del conflicto agrominero de Tambogrande. CLACSO. 2008.
- ANC, CNDDHH, CEPES, CONADES, CooperAcción, DAR, FSP y Red Muqui (2013) Impactos, intereses y beneficiarios de la Ley 30230. Lima.
- Baca, E., y Ávila, G. (2010). El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Ranking de transparencia de las empresas mineras. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- Bebbington, A. (ed.) (2013): Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina. IEP, Lima.
- Bernales, M. (2016). Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental (EIA) minero. Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible, Lima.
- Calle, I. y Ryan, D. (coords.). (2016). La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en seis países de Latinoamérica. SPDA, Lima.
- Calle, I.; Pulgar-Vidal, M. (eds) (2005): Manual de Legislación Ambiental (2 volúmenes). SPDA, Lima.
- Calle, I. (2013), Promoción a la inversión y gestión ambiental: análisis del Decreto Supremo No 060-2013-PCM. SPDA, Lima.
- CNDDHH, IDL y ERI (2019). Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho. Lima.
- CNDDHH e. al. (2019): No a la criminalización de la protesta. Pronunciamiento circulado en medios digitales.
- Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N° 189-2012-PCM (2012): Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Lima. Disponible en: <https://sinia.minam.gob.pe/novedades/informe-final-comision-multisectorial-resolucion-suprema-no-189-2012>.
- CONFIEP (2019). Agenda país. Versión 1.0. Lima.
- Contraloría de la República (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Apoyo Consultoría. Lima.

- CooperAcción (2019). Informe: hacia una propuesta de políticas públicas para promover la participación de los gobiernos sub nacionales en la gobernanza de las actividades extractivas. Natural Resource Governance Institute. Lima.
- CooperAcción. Boletín Actualidad Minera del Perú (varias ediciones). Lima.
- Cotler, J. y Grompone, R. (2000). El Fujimorismo, ascenso y caída de un régimen autoritario. IEP, Lima.
- De Echave, J. (2018): Diez años de minería en el Perú (2008-2017). CooperAcción, Lima.
- De Echave, J. (2019): Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica. Fundación F. Ebert. México.
- Defensoría del Pueblo (2016). Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPP: El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. Lima.
- Defensoría del Pueblo (mayo 2019): Nota de prensa: "Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de asegurar la sostenibilidad de la fiscalización ambiental". Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-insiste-en-la-necesidad-de-asegurar-la-sostenibilidad-de-la-fiscalizacion-ambiental/>
- Defensoría del Pueblo: Reporte Mensual de Conflictos Sociales (varias ediciones).
- Degregori, C., y Meléndez, C. (2007). El nacimiento de los otorongos. El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990 – 2000). IEP. Lima.
- Dourojeanni, M.; Ráez, E.; Valle-Riestra, E. (2016): Ambiente y Recursos Naturales en el Perú, quinquenio 2011-2016. DAR, Lima.
- Durand, F. (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Oxfam, Lima.
- Flores, C. (2016). Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca. CooperAcción, Oxfam. Lima.
- Flores, C. (2019). ¿Milagro Apurimeño?, la minería y el debate del crecimiento y desarrollo social. CooperAcción, Lima.
- Flores, C., Quiñones, C., Baca, E., y De Echave, J. (2017). Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde. CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam. Lima.
- García, A. (2007). "El síndrome del perro del hortelano", publicado en el diario El Comercio el 28 de octubre.
- Gilvonio, A. y Maquet, P. (editores) (2017): Yaku 2017: Memorias del Primer Encuentro Nacional por el Agua. CooperAcción, Lima.
- Gobierno del Perú (2012). Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas – Resolución Suprema N° 189-2012-PCM. 24 de setiembre de 2012, Lima.
- Hoetmer, R., Castro, M., Daza, M., De Echave, J. y Ruiz, C. ed. (2013). Minería y movimientos sociales en el Perú. PDTG, CooperAcción, AcSur Las Segovias y EntrePueblos. Lima.
- IDL (2014). Con licencia para matar Análisis de la Ley N° 30151 que modifica el artículo 20 inciso 11 del Código Penal para exonerar de responsabilidad penal a policías y militares que causen lesiones o muerte, en cumplimiento de sus funciones. Lima.
- León, M. y Muñoz, C. (2019). Guía para la elaboración de los estudios de caso de la gobernanza de los recursos naturales. Serie Recursos Naturales y Desarrollo 192, Cepal. Santiago.
- Leyva, A. y Castillo D. (2017). Ordenamiento territorial en el limbo. En: CooperAcción Opina. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/ordenamiento-territorial-en-el-limbo/>
- Leyva, A. (2018): Consúltame de verdad: aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarbúfero. Oxfam y CooperAcción, Lima.
- Leyva, A. (2019): Informe: hacia una propuesta de políticas públicas para promover la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de las actividades mineras. CooperAcción, Lima.
- Martínez, D. (2018): Lo que nos deja el caso de la Montaña de Siete Colores. En: CooperAcción Opina. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/lo-que-nos-deja-el-caso-de-la-montana-de-siete-colores/>

- Mendoza, A., y De Echave, J. (2016). ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Oxfam, CooperAcción. Lima.
- Mérida, J. et al. (2005). El éxito de Tambogrande. En: Revista Ecología Política, núm. 30.
- Ministerio de Energía y Minas: Anuario Minero (2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2004, 2001), Lima.
- Moreno, C. y Chaparro, E. (2009). Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos. Instrumentos de gestión ambiental y minero ambiental. Cepal, Santiago.
- SENACE (2016). Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) para el Subsector Minería.
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2011). La tributación minera en el Perú: contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales. IPE. Lima.
- SPDA (2000). 10 años del Código del Medio Ambiente: oportunidades en el contexto de la globalización económica. SPDA, Lima.
- Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (2019). 24° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte primer semestre 2019. CooperAcción, Grufides y Fedepaz, Lima.
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS (2013). Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013. Lima.
- Rimay (2019). Visión de la minería en el Perú al 2030. Lima. Disponible en: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583.
- Ruiz Caro, A. (2002). El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002. ILPES - CEPAL, Santiago.
- Tanaka, M. y Marcus-Delgado, J. (2001). Lecciones del final del fujimorismo. IEP, Lima.
- Valencia, A. (2018). Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género. En: Cuaderno de Investigación N°8. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Wiener, L. (2018): Gobernanza y gobernabilidad: El caso Las Bambas. CooperAcción, Lima.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Serie Recursos Naturales y Desarrollo**

Números publicados

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones**

196. Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú, José De Echave Cáceres (LC/TS.2020/54), 2020.
195. Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile, Rafael Poveda Bonilla (LC/TS.2020/40), 2020.
194. Agricultural transformation: trends in farm size, crop diversification, and mechanization in Nicaragua and Peru, Sinduja Srivinasan, Milagro Saborío, Adrián Rodríguez y Cristian Morales (LC/TS.2020/23), 2020.
193. El financiamiento de la bioeconomía en América Latina: identificación de fuentes nacionales, regionales y de cooperación internacional, Adrián G. Rodríguez y Rafael H. Aramendis (LC/TS.2019/82), 2019.
192. Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales, Mauricio León y Cristina Muñoz (LC/TS.2019/52), 2019.
191. Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional, Adrián G. Rodríguez, Mónica Rodríguez y Octavio Sotomayor (LC/TS.2019/25), 2019.
190. Revisión del desempeño de la seguridad vial en la República Dominicana, José Ignacio Nazif-Muñoz y Gabriel Pérez, (LC/TS.2018/84), 2018.
189. Lineamientos de políticas públicas: un mejor manejo de las interrelaciones del Nexa entre el agua, la energía y la alimentación, Antonio Embid y Liber Martín, (LC/TS.2018/74), 2018.
188. La movilidad fluvial en América del Sur: avances y tareas pendientes en materia de políticas públicas, Azhar Jaimurzina y Gordon Wilmsmeier, (LC/TS.2017/133), 2017.
187. Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades, Ricardo J. Sánchez, Jeannette Lardé, Pablo Chauvet y Azhar Jaimurzina, (LC/TS.2017/132), 2017.
186. Reflexiones sobre el futuro de los puertos de contenedores, Ricardo J. Sánchez, Eliana P. Barleta y Lara Mouftier (LC/TS.2017/131), 2017.

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO

Números publicados:

- 196 Estudio de caso sobre la
gobernanza del cobre en el Perú
José De Echave Cáceres
- 195 Estudio de caso sobre la
gobernanza del litio en Chile
Rafael Poveda Bonilla
- 194 Agricultural transformation
Trends in farm size, crop diversification, and
mechanization in Nicaragua and Peru
*Sinduja Srivinasan, Milagro Saborío,
Adrián Rodríguez y Cristian Morales*
- 193 El financiamiento de la bioeconomía
en América Latina
Identificación de fuentes nacionales,
regionales y de cooperación internacional
Adrián G. Rodríguez y Rafael H. Aramendis



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/TS.2020/54