

¿Una Nueva Minería o No Más Minería?

Un marco normativo para bloquear el desarrollo de la minería en el Perú

Camilo Ferreira y Franco Olcese

Introducción

Durante la reciente Convención Minera, Marco Arana y otros miembros de Tierra y Libertad distribuyeron el documento “Nueva Minería Exige Debate Nacional.”¹ El mismo se trata de una propuesta respecto al marco normativo referente a las industrias extractivas en el país. Este documento



fue suscrito por las más relevantes fuerzas políticas de izquierda. Desde Patria Roja de Gregorio Santos, pasando por Fuerza Social de Susana Villarán e incluyendo a Tierra y Libertad de Marco Arana, Marisa Glave, Carlos Monge y de José de Echave.²

La presentación de este documento fue realizada por primera vez en Agosto del 2012. Posteriormente ha sido presentado repetidamente en múltiples eventos y ha sido mostrado por diversos grupos hostiles a la minería como la prueba concluyente de que no se tratarían de organizaciones anti-mineras, sino más bien dedicadas al establecimiento de una minería mejor regulada y fiscalizada.

Sin embargo, ya sea por desconocimiento por parte de algunos firmantes o por intención, **las políticas públicas propuestas en el mencionado documento llevarían en la práctica a la paralización casi total de la inversión minera en el país.** Esto se daría a partir de los siguientes mecanismos, elevación de costos y caída en la rentabilidad, incremento de la incertidumbre, restricciones geográficas y tecnológicas, multiplicación de los actores con veto y facilitación del conflicto.

La Visión Planteada.

Los tres supuestos en los que se basa la propuesta

En la introducción del documento se presentan tres supuestos, **no comprobados**:

- 1) **La minería moderna se ha agotado y ya no puede contribuir al desarrollo nacional.** No interesan los estudios sobre el aporte de la minería al dinamismo económico del país, su ideología se impone sobre la realidad.^(a)

*(a) Constatamos que no es viable insistir en una apuesta por crecimiento y bienestar basada en la privatización de los recursos naturales... (p. 2) **Esta visión del desarrollo y este diseño institucional están en crisis, no dan para más y tienen que cambiar....** (p. 3)*

- 2) **Los conflictos anti-mineros son responsabilidad de la minería,** y la labor de incidencia y manipulación por parte de organizaciones radicales sobre las poblaciones locales es invisibilizada.^(b)

- 3) **El Perú no debe responder a la demanda global de materias primas,** sin importar el costo social de la pobreza. Olvidan los casos exitosos, de Noruega, Canadá o Australia que muestran la exportación de materias primas como dinamizador del resto de sectores y fuente de complejidad de la economía nacional.^(c)

*(b) ...los daños ambientales y **los conflictos sociales que la minería viene generando** son el resultado de una estrategia de crecimiento económico que lo apuesta casi todo a la inversión minera. (p. 3).*

*(c) ...una transición hacia escenarios económicos, políticos y productivos post extractivistas, en los que nuestra economía, nuestro mercado de trabajo, nuestra sociedad y nuestra política **dependan cada día menos de la exportación de materias primas.** (p. 3).*

Obstáculos para la ejecución de proyectos mineros

La propuesta crearía diversos tipos de obstáculos para la realización de proyectos mineros. Algunos bloquean del todo las operaciones, mientras que otros que reducen la probabilidad para que un proyecto sea rentable. Los impactos negativos de la "Nueva Minería" son múltiples:

- Elevación de Costos y Caída en la Rentabilidad.
- Incremento de la Incertidumbre.
- Restricciones Geográficas y Tecnológicas.
- Multiplicación de Actores de Veto.
- Facilitación del Conflicto.

Elevación de Costos Y Caída en la Rentabilidad.

Muchas de las propuestas planteadas implican incremento en costos para las Empresas. **No se considera en lo absoluto el efecto de esto sobre la competitividad minera del país en un contexto de caída de los precios de los insumos en el que el Perú disputa con otros países el menguante financiamiento de proyectos mineros.**

Entre las medidas planteadas está eliminar el uso de la tercerización en el sector minero, con lo que se resta flexibilidad en el uso de mano de obra en el sector, se reduce su acceso a proveedores especializados y el proceso de dispersión de “know-how” se socava al forzar a las empresas a realizar sus actividades internamente. Además limita la generación de empresas y de empleos locales, reduciendo el impacto positivo de la minería sobre las cadenas productivas de la economía local.^(d)

*(d) Mejorar las condiciones de trabajo en el sector minero, **eliminando la tercerización**, (p.7)*

Inclusive se solicita el cobro retroactivo de impuestos adicionales a las ganancias de las Empresas Mineras dadas en los años anteriores^(e). Esto es una medida claramente de violación de contratos y confiscación que atenta contra el patrimonio de las empresas al golpear las utilidades acumuladas por las empresas.

Adicionalmente semejante medida expone al país a juicios en tribunales internacionales tales como el CIADI en los que difícilmente se podría impedir que el país perdiera las demandas. Esto llevaría a que las empresas pudieran obtener compensaciones que superarían con creces los ingresos fiscales que temporalmente se pudieran extraer de ellas.

(e) Revisar los acuerdos suscritos con las empresas mineras en septiembre de 2011 (impuesto extraordinario, gravamen voluntario, revisión de las tasas de regalías), incrementando su aporte adicional a un porcentaje efectivo y significativo de las sobreganancias obtenidas en los años anteriores.(p.8)

Se menciona incrementar artificialmente el contenido local de las inversiones mineras, es decir forzar a estas Empresas a comprar a proveedores más costosos y de menor calidad.^(f) Esto afectaría financieramente a las empresas mineras, siendo equivalente a un impuesto adicional. Y llevaría también a que la población del entorno enfrentara mayores riesgos medioambientales al tener las empresas mineras que recurrir a proveedores de menor experiencia y calidad.

(f) Implementar una agresiva política de incremento del contenido local de las inversiones mineras. (p.6)

Incremento de la Incertidumbre.

Cambiar el status del agua, de recurso natural a derecho humano, generando así todo un cuerpo legal nuevo sobre ese recurso. Esta medida, que planteada de esta manera pareciera una declaración de derechos, **tiene el potencial legal de bloquear diversas operaciones, sin embargo, no ayuda a ni una sola persona a acceder al agua.** A pesar de ello genera grandes dudas respecto a la aplicación jurídica y regulatoria de este nuevo “derecho” y a las implicancias de esto sobre el sector minero.

Adicionar un nuevo requisito: Evaluación Ambiental Estratégica, sobre el impacto acumulado de la actividad minera en una región, generando así una nueva área de intervención y planificación pública de las actividades extractivas. Es en la práctica un nuevo obstáculo procesal que las empresas deben superar para realizar sus operaciones, como si el crecimiento de 10 a 201 normas entre el 2003 y el 2011(ubicándonos en el puesto 127 de 144 países en peso regulatorio) no hubiera sido suficiente.^(g)

A su vez habría incertidumbre respecto al tipo de personal que realizaría estas evaluaciones y si los mismos serían excepcionalmente hostiles frente a las industrias extractivas.

(g) Introducir otras herramientas como la evaluación ambiental estratégica (EAE) para observar y evaluar el impacto acumulativo de los diferentes proyectos mineros, de infraestructura y otros, que se realizan en un mismo territorio. (p.4)

También se plantea implementar un sistema judicial paralelo al actual, al que llaman “sistema judicial ambiental”, vulnerable a la influencia de corrientes radicales post-extractivistas, en las que se podría investigar y sancionar a las actividades mineras desde una perspectiva ideológica. Enormes incertidumbres se generarían respecto al sesgo ideológico de dicho sistema y de como implementarían el propuesto “derecho al agua” en sus fallos.^(h)

(h) Implementar de manera efectiva y eficiente el sistema judicial ambiental, con jueces, fiscales y policía ecológica capacitada... (p. 4).

Estos factores de riesgo de incertidumbre son reducidos en comparación al rol que se le asigna al Estado de planificador de los flujos de inversión al país. Con el fin de impedir una supuesta “Enfermedad Holandesa”, es decir una apreciación de la moneda que pueda ser considerada como nociva. Para impedir esto, plantean delegar al Estado la facultad de decidir cuál es el monto de inversión foránea considerado como óptimo, lo que genera fuertes incertidumbres respecto a cómo las autoridades definirían a dicho óptimo y lo que ocurrirá con aquellas inversiones que estén por encima del umbral determinado. **Esto implicaría retroceder hacia modelos ya fracasados de economía planificada (planificar el ritmo aceptable de inversiones), posibilitando el surgimiento de nuevas áreas de corrupción y chantaje hacia las empresas mineras.**⁽ⁱ⁾

(i) Planificar el ritmo de las inversiones en función de la estabilidad monetaria del país y no solamente en función de la rentabilidad de las empresas, para evitar la actual distorsión ... (la denominada “enfermedad holandesa”)... (p. 6).

Se pretende poner un proceso adicional a la actual cartera de proyectos mineros.^(j) Poner la consulta proyectos en exploración implica que las mineras sería incapaces de conocer y por lo tanto de exponer a la población las características de sus proyectos con lo que los temores pasarían a dominar las relación con las comunidades. Delegar a los

(j) Someter a mecanismos de consulta los 25 proyectos en estado de exploración o con EIA en evaluación.

Revisión independiente por el MINAM y los Gobiernos Regionales de los EIA de los 10 proyectos ya aprobados.

Revisión independiente por el MINAM y los Gobiernos Regionales de los EIA de los 10 proyectos con solicitud de ampliación. (p.8)

gobiernos regionales la revisión de los EIA ya aprobados y de los proyectos de ampliación, deviene en altos niveles de incertidumbre. Por un lado los gobiernos regionales no poseen los recursos institucionales para realizar una revisión técnica de los EIA. Se abre amplios espacios para la extorsión a las empresas mineras por parte de gobiernos regionales corruptos. A lo que se agrega la existencia de gobiernos regionales abiertamente hostiles a la minería los cuales rechazarán los proyectos independientemente de sus impactos medioambientales.

Restricciones Geográficas y Tecnológicas.

Bloquear el aprovechamiento de más del 80% de los depósitos de minerales metálicos del país, prohibiéndola realización de minería en tierras altas (Suní y Jalca). No existe proyecto minero alto-

(k) Legislar sobre el agua como derecho humano, la protección estricta de las cabeceras de cuenca, el uso del mercurio y cianuro.

andino al que los anti-extractivistas no hayan considerado como una amenaza a las fuentes de agua. Se eleva a nivel de verdad la concepción pre-científica de “zonas generadoras de agua.”^(k)

Prohibir el uso de mercurio y cianuro requeridos para la minería de oro, independientemente de la naturaleza de los mecanismos de control en los procesos en los que se haga uso de estos insumos, es decir sin considerar el grado de riesgo real enfrentado por la población ni el resultado de décadas de mejoras tecnológicas en el diseño de operaciones mineras. En vez de incidir sobre un monitoreo preventivo de impactos ambientales, proponen medidas genéricas que pueden impedir el uso de esas tecnologías, típicas de la minería moderna.

Siguiendo la misma lógica, podrían proponer prohibir la venta de combustible, dado que si no es manejado con cuidado puede ocasionar incendios. O la venta de lejía porque puede ser ingerido por niños. Una propuesta de manejo responsable de los productos riesgosos (protocolos que ya existen) no se encuentra en el documento. La prohibición de los procesos productivos que involucren algún insumo tóxico en uno de sus procesos nos llevaría a renunciar a gran parte de los avances de la Segunda Revolución Industrial.

Multiplicación de Actores de Veto.

Definir una zonificación ecológica, económica y territorial en la cual pequeños grupos hostiles y autoridades locales puedan ejercer un derecho de veto sobre las actividades mineras, independiente de la opinión pública nacional, de las instituciones técnicamente calificadas y de las decisiones derivadas de las instituciones de la democracia representativa.^(l)

(l) Las concesiones deben darse solamente en las zonas en las que la ZEE, el OT, el Plan Concertado de Desarrollo (PCD) y la consulta previa consideren que puede haber minería... (p. 4).

Con este mecanismo, grupos que representan menos del 1% de la población se imponen sobre las aspiraciones de desarrollo de la gran mayoría de peruanos. Se brinda a algunas instituciones a escala comunal, y sub-nacional, influenciadas por ideologías post-extractivistas, la facultad de bloquear proyectos extractivos en sus inmediaciones.

Además, sin concesión, difícilmente una Empresa incurriría en los gastos de exploración necesarios para conocer tanto las dimensiones de Proyecto como la tecnología a aplicar. Sin embargo se desea que se convenza a los múltiples actores empoderados con veto respecto a un potencial proyecto de características desconocidas para siquiera obtener una concesión. Convencer a las comunidades y autoridades locales sin poder conocer cómo será un Proyecto impide comunicar las medidas específicas de mitigación de riesgos a ser asumidos y los beneficios económicos obtenibles de un proyecto. En el esquema planteado el debate respecto a las concesiones se convertiría en un debate cargado de ideología respecto a la minería en el que los preconceptos serian dominantes.

La posibilidad de que de un proyecto pueda ser simultáneamente aceptado por tal multitud de entidades es muy baja. Se hace muy fácil que las labores de incidencia de los anti-mineros logren generar una posición hostil en al menos una de estas entidades, pues basta que un alcalde distrital hostil para que se vete el proyecto. Aun sin la presencia de los movimientos contrarios a la inversión minera, se genera el incentivo para que una autoridad sub-nacional bloquee un proyecto como mecanismo de proyección política, obtención de fondos para su circunscripción o inclusive enriquecimiento personal. Es difícil pensar que se puede entregar un derecho de veto sobre proyectos que implican millones o billones de dólares a tantos políticos peruanos, con poder de decisión superior a los órganos técnicos, y esperar que ninguno de ellos quiera aprovecharse en algún sentido de la “caseta de peaje” que se les brindaría de aplicarse esta propuesta.

Se sostiene irrealmente en el documento que autoridades a nivel local serán capaces de construir las competencias técnicas necesarias para evaluar documentos de la complejidad de un Estudio de Impacto Ambiental propio de un mega-proyecto extractivo. Si un gran número de autoridades locales han mostrado carencias técnicas para

(m) Transferir suficientes competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para que participen, de manera compartida con el MINAM, en la evaluación y aprobación de los EIA y las EAE, en la gestión de la ANA y de la OEFA. (p.5)

gestionar procesos más simples como los que son sometidos por el SNIP, es probable que para los de un EIA sufran de aun mayores problemas. ^(m)

La experiencia nacional muestra que la mayoría de casos en los que gobiernos sub-nacionales exponen estudios técnicos respecto a dichos proyectos la elaboración del estudio se terceriza a organizaciones o individuos de claro sesgo anti-extractivo y con severas falencias metodológicas (Los informes de Robert Moran respecto a proyectos mineros en Cajamarca, Tambogrande y Esquel [Argentina] son ejemplos patentes de esta clase de documentos con calidad técnica discutible). En la práctica sería delegar las funciones de análisis ambiental a activistas con una clara agenda ideológica.

Facilitación del Conflicto.

En el documento se propone empoderar a los grupos auto-considerados indígenas, aplicando tanto una definición extensiva de a quienes considerar indígena como del grado de autonomía que se les brindaría. ⁽ⁿ⁾ **Con ello se llegaría a fragmentar el territorio peruano en decenas o cientos de territorios llamados ancestrales donde grupos locales puedan proclamarse indígenas y actuar al margen del marco jurídico del país.**

(n) Declarar los territorios ancestrales de los pueblos indígenas como zonas de protección estricta donde el derecho de las comunidades debe ser respetado. (p. 5)

La justicia estaría así sometida a los intereses y conflictos de los caciques políticos locales. En la visión de los anti-extractivistas se considera indígena cualquiera que se proclame como tal, que tenga ascendencia -aunque sea parcial- de pueblos originarios. En ese marco, prácticamente toda la población nacional puede declararse indígena.

Con proposiciones genéricas, la propuesta muestra claramente ribetes de irresponsabilidad técnica con la introducción de “saberes locales” en los procesos de zonificación de donde se puede o no realizar actividades mineras. Ello permite que mitos sin evidencia empírica en los análisis técnicos de los proyectos, como por ejemplo **los roles de las partes altas de las cuencas (zonas Suni y Jalca), llamadas “cabeceras de cuenca” en la captación y generación de agua.** Es imposible llevar a cabo una resolución efectiva de conflictos si se deja de lado la ciencia como mecanismo de evaluación de potenciales impactos ambientales. ^(o)

(o) Asegurar la participación de las poblaciones y la incorporación de los saberes locales en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial... (p. 5).

Para que el lector tenga una idea clara de a que se le denomina “saberes locales” daremos un ejemplo publicado por la ONG anti-minera Cooperación en una de sus guías sobre Ordenamiento Territorial:

Si el huevo (del ave liquiliqui) tiene mancha habrá buena producción, las manchas grandes se relacionan con la producción de papa y las manchas pequeñas con la producción de quinua.³

La legitimación de concepciones pre-científicas por parte de la población incentiva el conflicto al abrir espacios para la propagación de temores y cerrar los espacios para el entendimiento común en base a un debate técnico. Sería una labor imposible definir zonas de influencia, impactos medio ambientales, medidas de compensación, si es que este tipo de creencias adquieren un estatus de equivalencia con los conocimientos técnicos en el debate respecto a los proyectos.

También se propone acabar con la “criminalización de la protesta social” con lo que se crea las condiciones

(p) Derogar la legislación que criminaliza la protesta

para expandir la impunidad para el uso de la violencia en los conflictos anti-mineros, y crear un marco de reparación estatal a los participantes dichos conflictos.^(p) De esta manera, las autoridades y las fuerzas armadas tienen menos herramientas para enfrentar las acciones violentas propiciadas durante las manifestaciones, como la agresión a otros sectores de la población, la toma de instalaciones o la destrucción de infraestructura de las empresas.

(q) Concordar con las organizaciones indígenas las modificaciones necesarias a la Ley y Reglamento de la consulta previa para poner en práctica las consultas de manera que no se burle o debilite el mandato del Convenio 169 de la OIT. (p.5)

Se pretende implementar un modelo de Consulta Previa radical en diversas dimensiones,^(q) tanto respecto a aquellos a los que se le considera

indígenas, es decir cualquiera que desee proclamarse así, como a la entrega de niveles de autonomía cercanos a la soberanía que delegue el poder de veto sobre los proyectos a organizaciones indígenas radicales.

Las organizaciones indígenas consideradas como representativas por las fuerzas políticas suscriptoras de este documento son antagónicas a la gran inversión y totalmente ideologizadas. Ejemplos de estas son AIDSESP, protagonista del Baguazo y la CUNARC, bajo la influencia de Patria Roja. No es esperable que un modelo democrático y representativo de Consulta Previa fuera aceptable para dichas organizaciones.

Conclusión.

El efecto acumulativo del incremento en costos, mayor incertidumbre, restricciones tecnológica y geográficas, mayor conflictividad y la acción de múltiples actores con poder de veto implica que la aplicación de las medidas propuestas por estas organizaciones, llevaría en la práctica a la paralización de la inversión minera en el país y con ello a una severa retracción económica. Es importante señalar que estas medidas no necesitan un efecto acumulativo, algunas de ellas por sí solas tendrían el poder de legalmente impedir varias inversiones mineras en el país.

En el Perú ya están definidos los requisitos procesales, medioambientales y de diversa índole que las empresas mineras tienen que cumplir. Lo que el país más necesita es el mejoramiento en la aplicación de ese marco institucional, evitando las prácticas permisivas del pasado que generaron pasivos mineros y justificados resentimientos sociales. La clase política y las instituciones ligadas a la minería deberían enfocarse en ello,

perfeccionando lo perfectible, en vez de crear otro marco institucional que promovería más conflictos e impedirían el desarrollo de la minería en el Perú y dificultarían la lucha por superar la pobreza.

Por todo ello se podría concluir que la etiqueta de “anti-mineros” que reciben estas organizaciones corresponde a la realidad puesto que sus propuestas llevarían en el corto plazo al incremento de la conflictividad y para lización de las inversiones, y en el largo plazo, a la desaparición del sector minero en el Perú.

Notas:

¹Disponible en: http://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/6015c-nueva-mineria-exige-debate-nacional.pdf

²Entre los firmantes se encuentran, Comando Unitario de Lucha de la Región Cajamarca (CUL) - Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC) - Frente de Defensa Hualgayoc-Bambamarca - Frente de Defensa de Cajamarca - Central Unitaria de Trabajadores (CUT Perú) – Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) - Central de Campesinos del Perú (CCP) - Femucarinap - Fenpetrol – Movimiento Tierra y Libertad - Coordinadora Político Social (CPS) - Partido Comunista del Perú - Partido Comunista Peruano (PCP) - Partido Descentralista Fuerza Social - Ciudadanos por el Cambio - Partido Socialista - Marcha Mundial de Mujeres MMM) – Ufrep - Conapu - Movimiento por el Poder Popular (UPP) - Uníos Perú - Acción Crítica - Género y Democracia - Voz Socialista.

³ Cooperación. (2013). *Programa de Formación de Líderes y Líderesas Comunitarios: Desarrollo territorial y actividad minera.*

http://cooperacion.org.pe/main/images/derechos_colectivos/Desarrollo_Territorial_Actividad_Minera_4_2013-Ago.pdf