



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Perú

Grupo Propuesta Ciudadana:
Epifanio Baca Tupayachi

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Natural
Resource
Governance
Institute

La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Perú

Grupo Propuesta Ciudadana:
Epifanio Baca



Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



Índice

Glosario	4
Introducción	5
Primera Sección: La agenda política de la sociedad civil	7
1.1 Regímenes políticos y el “consenso de commodities”	7
1.2 Organización del Estado: descentralización	12
1.3 Transparencia y rendición de cuentas (actores públicos y privados)	17
1.4 Participación ciudadana y consulta de los pueblos indígenas	22
Segunda Sección: La agenda económica y social de la sociedad civil	29
2.1 Fin del súper ciclo y políticas de carrera hacia el fondo	29
2.2 Reprimarización y brechas de productividad	36
2.3 Disminución de la desigualdad territorial y de grupos	41
2.4 Prevención de conflictos extractivos y des-criminalización de la protesta	46
Tercera Sección: La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil	57
3.1 Contribución de la actividad minera y petrolera a las emisiones de gases de efecto invernadero (matriz energética)	57
3.2 Impactos de la actividad minera sobre el agua	59
3.3 Avances y retrocesos en la institucionalidad ambiental	64
Conclusiones	67
1. Conclusiones	67
2. Síntesis: la agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas	69
Referencias	72
Anexos	74

Glosario

ANA	Autoridad nacional del agua
ANGR	Asamblea nacional de gobiernos regionales
APP	Asociaciones público privadas
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
EITI	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
EIA	Estudio de impacto ambiental
INGEMET	Instituto geológico, minero y metalúrgico
OEFA	Oficina de evaluación y fiscalización ambiental
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
INEI	Instituto nacional de estadística e informática
OCDE	Organización de cooperación para el desarrollo económico
ONDS	Oficina nacional de diálogo y sostenibilidad
CONAM	Consejo nacional del ambiente
GEI	Gases de efecto invernadero
PCM	Presidencia del consejo de ministros
OxI	Obras por impuestos
OSCE	Órgano supervisor de contrataciones del estado
OGGS	Oficina general de gestión social
SENACE	Servicio nacional de certificación ambiental
ITS	Informe técnico sustentatorio
PBI	Producto bruto interno
RSE	Responsabilidad social empresarial
SENAMHI	Servicio nacional de meteorología e hidrología
SNMPE	Sociedad nacional de minería, petróleo y energía
SINEFA	Sistema nacional de fiscalización ambiental
SEIA	Sistema de evaluación de impacto ambiental
SMV	Superintendencia de mercado de valores
SUNAT	Superintendencia nacional de administración tributaria
UIF	Unidad de inteligencia financiera
SENASA	Servicio nacional de sanidad agraria
TMF	Toneladas métricas finas (cobre)
ZEE	Zonificación económica ecológica

Introducción

El Grupo Propuesta Ciudadana viene realizando el seguimiento sistemático a las industrias extractivas desde hace más de diez años contando con el apoyo de NRG (antes Revenue Watch Institute), USAID, Oxfam y Pan Para el Mundo. Empezamos este trabajo con el seguimiento a la renta que generan la actividad minera e hidrocarbúfera y la distribución y uso de los recursos del canon en las regiones productoras; años después hemos incorporado como temática el gasto social de las empresas, la entrega de concesiones mineras. Actualmente estamos empezando a seguir la transparencia ambiental. Tratamos así de tener una comprensión de los diferentes eslabones de la cadena de valor de la industria.

Un eje transversal del trabajo realizado ha sido articular este trabajo de seguimiento y análisis con demandas y propuestas concretas -a nivel nacional y regional- para lograr la máxima transparencia y acceso a la información sobre las industrias extractivas y las entidades del Estado vinculadas. Con esa intención en mente, participamos de manera directa en la implementación de la iniciativa EITI a nivel nacional y en las experiencias descentralizadas de Piura y Moquegua.

Un tercer eje de trabajo ha sido la difusión de la información producida y el desarrollo de capacidades trabajando con líderes sociales, medios de comunicación y funcionarios de los gobiernos descentralizados, para una cabal comprensión del rol de las industrias extractivas en el desarrollo nacional y regional, sopesando sus aportes y los impactos negativos que genera en las economías locales, la vida social y el medio ambiente.

El trabajo realizado durante estos años ha recibido el aporte valioso mediante estudios, espacios de discusión e intercambio de experiencias promovido por la Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas RLIE, de la cual somos fundadores junto con otras organizaciones hermanas.

Por todo ello, la realización de este informe sobre “La nueva agenda de la sociedad civil después del súper ciclo de las materias primas” es una gran oportunidad para poner en valor la información y el conocimiento acumulado en todos estos años por la institución. La coyuntura de crisis que vive la sociedad peruana por los hechos de corrupción develados en el caso Lava Jato que involucra a la clase política y a la tecnocracia que gobierna el país desde hace al menos dos décadas, es otro hecho que da relevancia y oportunidad a los temas tratados en este informe. Los análisis publicados sobre este asunto (De la Puente, Meléndez, Tanaka, entre otros) dejan ver que la crisis ha puesto en tela de juicio no solo al sistema político sino también al modelo económico neoliberal vigente desde inicios de los 90, y ha evidenciado la debilidad institucional en los tres poderes del Estado y en los mecanismos de control.

Las encuestas publicadas recientemente (IPSOS Perú y GfK Perú) revelan que el costo de la crisis del Lava Jato peruano ha empezado a ser cargados al sistema político, con las cuentas más cargadas a unos que a otros. La tendencia más importante que dibujan los sondeos es la aparición de un “que se vayan todos”, débil todavía pero consistente, un fenómeno a la espera de liderazgos y de movimiento¹. No es

1 De la Puente, J (2017); Crisis y correlación de fuerzas. En Diario La República, de 10-2-17.

para menos el hecho que de nuestros cuatro últimos presidentes, uno está preso y sentenciado, el otro está fugado con orden de captura internacional, y los otros dos vienen siendo investigados por serios indicios de corrupción.

Por otro lado, desde hace años tenemos una tecnocracia obsesionada en “destrabar la tramitología” en beneficio de las inversiones, sin importar que estas puedan aportar tanto de fierro y cemento como de delitos de corrupción. La práctica de sobornos en licitaciones se naturalizó, al punto de institucionalizarse como divisiones ad hoc dentro de los organigramas de corporaciones privadas. Así se creó un sistema corruptor de funcionarios públicos que gozaba de la complicidad activa o silente de lobbistas, relacionistas públicos, estudios de abogados y hasta de opinólogos². Los hechos de corrupción involucran no solo de funcionarios públicos, sino también de las élites económicas del país.

La economía ha sido golpeada por la paralización de grandes proyectos de infraestructura (Gasoducto del Sur, Línea 2 del Metro de Lima, Aeropuerto Internacional de Chinchero) causada por el caso Lava Jato, el ajuste fiscal del último trimestre de 2016, y luego por los desastres producidos por el Niño costero en el norte del país. Las proyecciones iniciales de un crecimiento de 4,5% para el presente año han sido corregidas a la baja, con cifras que varían entre 2.5% y 3%. Pero, si bien estos dos factores impactarán negativamente el crecimiento económico, la realidad es que la economía no venía bien desde varios meses atrás, tal como lo ha remarcado bien algunos analistas³; la realidad es que agotado el impulso minero al crecimiento no se ven otras fuentes que dinamicen la economía, ya que las medidas de formalización del gobierno no están dando resultados y a juzgar por los resultados las medidas de reactivación económica del gobierno de Ollanta Humala tampoco han dado resultados.

El objetivo de este estudio es la identificación de la nueva agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas después del súper ciclo y la carrera hacia el fondo, correspondiente al Perú.

El informe ha sido realizado tomando en cuenta los términos de referencia elaborados por NRGi, revisados y discutidos en ocasión de las XII reunión de la RLIE en Lima en agosto de 2016. El documento está organizado en tres secciones: a) la agenda política de la sociedad civil, b) la agenda económica y social, c) la agenda medio ambiental y climática.

Las fuentes de información utilizadas son varias. En primer lugar, la información contenida en los diferentes informes del Grupo Propuesta Ciudadana, información del MEF, BCR y del Ministerio de Energía y Minas para citar las más importantes. Además, hemos consultado un gran número de publicaciones e informes sobre los diferentes temas abordados.

2 Meléndez, C (2017). Corrupción en piloto automático. En Diario El Comercio de 28-1-17.

3 Mendoza, W (201); No culpen a El Niño. En Diario El Comercio de 11-4-17.

Primera Sección:

La agenda política de la sociedad civil

1.1 REGÍMENES POLÍTICOS Y EL “CONSENSO DE COMMODITIES”

Hipótesis: se ha producido una apuesta política común por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública (del Consenso de Washington al El Consenso de las commodities), se ha producido una bifurcación política en torno al rol del Estado y la captura de renta para el estado (extractivismo neoliberal y neo extractivismo nacionalista redistributivo), se ha producido una nueva apuesta política común por seguir atrayendo inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La Carrera Hacia el Fondo)

El régimen político constituido a inicios de los 90 se mantiene vigente hasta ahora teniendo como sustento el modelo económico.

El “Consenso de los Commodities” al que se refiere Svampa⁴ subraya el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países desarrollados y las potencias emergentes como China. Este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, pero también produce desigualdades y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales.

Desde el punto de vista económico y social, según CEPAL⁵, la demanda de commodities ha generado un importante proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, al acentuar la reorientación de estas hacia actividades primarias con escaso valor agregado. Asimismo, desde el punto de vista de la lógica de acumulación conlleva procesos de ocupación del territorio mediante la entrega de concesiones mineras y petroleras, que luego se traducen en la adquisición de tierras mediante la compra o procesos de expropiación que en muchos casos implican el despojo de tierras a comunidades campesinas e indígenas. La presencia de grandes empresas extractivas en el territorio altera por completo las relaciones económicas y de poder y produce nuevas formas de dependencia y dominación.

Los emprendimientos para la explotación de los recursos naturales son a gran escala, con grandes y mega inversiones realizadas por corporaciones transnacionales en alianza o no con capitales nacionales. Los proyectos instalados en minería e hidrocarburos son intensivos en capital intensivo, altos niveles de productividad y muy poca demanda de mano de obra. Pero también hay grandes proyectos de energía (hidroeléctricas), carreteras y puertos que facilitan el transporte de estas mercancías a los mercados de destino.

4 Svampa, M (2013); *Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina*. En Revista Nueva Sociedad, N° 244, abril 2013.

5 CEPAL (2014); Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. También tenemos a Herreros, S y Durand J (2011); Reprimarización y desindustrialización en América Latina. Dos caras de una misma moneda.

En el Perú hemos tenido actividades extractivas a lo largo de nuestra historia, pero el modelo primario exportador vigente instalado a inicios de los años 90 por el gobierno de Fujimori tiene características propias y fue plasmado en la Constitución política de 1993. Según Pedraglio⁶ el Estado peruano actual obtiene su legitimidad en este modelo económico que posibilitó una década de crecimiento con avances visibles en la disminución de la pobreza y el aumento de la clase media. Detallando más sus características, puntualiza que “el modelo económico que somete los derechos ciudadanos a la libertad de mercado y, en especial, a la gran propiedad, es el soporte y el sello del actual sistema político; le otorga credibilidad y, en especial, legitimidad. El sistema político está subordinado al modelo económico, se nutre de él. . . No es la democracia liberal, ni el poder de la ciudadanía a través del voto, lo que sustenta el actual régimen político, sino el consenso en torno al modelo económico. . .”⁷

Sobre los otros componentes del sistema de poder, señala que las Fuerzas Armadas continúan golpeadas producto de los graves hechos de corrupción de sus altos mandos durante el gobierno de Alberto Fujimori por los cuales muchos de ellos hoy purgan cárcel, pero juegan un rol como soporte para preservar el orden interno en caso de conflictos tales como los que se observan en torno a la explotación de los recursos naturales, especialmente la minería. Por su parte el sector conservador de la iglesia católica mantiene su capacidad de influencia y los lobbies empresariales copan las decisiones principales del Estado. En este esquema de poder, los medios de comunicación, especialmente los concentrados, son los grandes articuladores del discurso y defensores del régimen económico.⁸ Las medidas de disminución de impuestos y debilitamiento de la institucionalidad ambiental, tomadas el año 2014 para reactivar las inversiones – principalmente mineras- contaron con el amplio respaldo de estos medios.

Debido a sus debilidades y falta de consistencia política, los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala fueron devorados por los poderes económicos que dominan el mercado. Siempre según Pedraglio, no tuvieron siquiera la capacidad de negociar con los principales gestores del modelo económico, sometiéndose cada uno a su manera y en momentos distintos de su gobierno.

El poder del Estado actual no ha construido una autoridad suficiente, entendida como respeto por sus autoridades por parte de los opositores al gobierno, los ciudadanos de la capital y de las regiones. El descrédito de las instituciones base de la democracia – Congreso de la República, Poder Judicial, Partidos Políticos- es grande.

El Estado, basado en una economía que se guía por el mercado y por la fuerza de las grandes corporaciones económicas, ha construido “islas de excelencia” en sectores vinculados a la economía y especialmente al gran capital (MEF, SUNAT, BCR, INDECOPI, ADUANAS, INGEMMET) y quizá también en los vinculados a la lucha contra la pobreza; pero es un Estado que abandonó los servicios públicos básicos (salud, educación, agua y saneamiento) con escasa autoridad y una legitimidad muy débil. Y, sin embargo, este Estado frágil y sin autoridad ha sido funcional para los grandes grupos de poder económico, tal como veremos más adelante con la aprobación de medidas contenidas en la Ley 30230. Desde los años 90 los beneficios y exoneraciones tributarias para las inversiones extractivas y más recientemente, las

6 Pedraglio, S (2016); *El Poder Compartido. Perú: régimen político y entorno*. En libro *El controvertido protagonismo del Estado en el Perú. Incertidumbres y distancias*. Gompone, R (Editor), IEP, Lima, Perú.

7 Pedraglio, S; Ob. Cit. pg. 207-208

8 Pedraglio, S; Ob. Cit. pg. 209.

medidas facilitadoras de las inversiones mineras se diseñan en el MEF, SUNAT y también el MINEM.

Los grupos de poder económico utilizan diferentes mecanismos de “captura del Estado” que han sido recientemente estudiados por Durand⁹. La nueva elite económica recurre al financiamiento de las campañas electorales, también compra las leyes que lo favorecen, hace lobbies sobre diferentes asuntos y utiliza el mecanismo de la “puerta giratoria”. Según Durand, a las elites económicas les interesa quienes ocupan los puestos clave para la toma de decisiones en sectores importantes como Economía y Finanzas, Energía y Minas, Banco Central de Reserva, entre otros. Los más recientes casos del uso de este mecanismo son: Julio Bonelli Arenas, quien se desempeñaba como gerente de Permisos Ambientales de la empresa minera Yanacocha y dos semanas después de su renuncia a la empresa minera fue nombrado director de Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE); Javier Fernández-Concha, ex gerente general de la minera canadiense Sulliden Shahuindo, ha sido nombrado vice ministro de Gobernanza Territorial en la PCM para encargarse entre otros, de los conflictos socioambientales; Guillermo Labó, ex funcionario de la minera Rio Tinto, ha sido nombrado vice ministro de minas del Ministerio de Energía y Minas; Guillermo Fajardo, ex director de Relaciones Institucionales de la empresa minera Tía María y ex gerente de emprendimiento de Southern, como jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), institución cuestionada por realizar seguimientos.

La promulgación de la Ley 30230 es, en opinión de Durand, un caso importante para el análisis de la captura y sus consecuencias, por ser una ley tipo ómnibus que en sus 64 artículos abarca varias temáticas y afecta instituciones de los tres niveles de gobierno.

Rol del Estado y del sector privado en la explotación de los recursos naturales

A diferencia de lo que ocurre en países como Ecuador y Bolivia, que apuestan por una muy fuerte intervención del Estado en el sector, incluyendo su presencia directa en la explotación de los hidrocarburos y un incremento general en la captura de renta sobre la base de aumentos de impuestos y de regalías, en el Perú se instaló un modelo neoliberal extractivista, con una primacía total del sector privado en la explotación de petróleo, gas y minerales y una presencia estatal muy débil en el transporte, refinamiento y comercialización de petróleo.

En el sector minero los activos del Estado fueron privatizados durante los años 90, de tal modo que el Estado no tiene ninguna participación en la extracción de recursos ni es dueño del recurso; la producción minera está concentrada en un pequeño grupo de empresas privadas grandes y medianas, pero también participan numerosas empresas pequeñas y productores artesanales (legales e ilegales).

Las decisiones sobre la entrega de concesiones mineras y la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental para la mediana y gran minería (así como de los energéticos) están centralizadas en el gobierno nacional. Lo único que fue transferido a los gobiernos regionales, como parte del proceso de descentralización, son competencias en materia de pequeña minería y minería artesanal (entrega de concesiones, certificación y supervisión ambiental).

9 Durand, F (2016), *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Oxfam. Lima, Perú.

La intervención del Estado es limitada después de la entrega del título de concesión. Todo el proceso de exploración, formulación del EIA, el relacionamiento con las comunidades y la definición de los compromisos de inversión social, hasta el inicio de la producción, está en manos de la empresa, en el marco de las normas existentes. El sistema de regulación es de baja intensidad asignando un amplio espacio a la autorregulación de las empresas, lo cual por lo general no funciona o funciona mal, tanto en los temas sociales como ambientales y están a la base de los conflictos.

En el sector hidrocarburos la realidad es parecida con la única diferencia de que existe una empresa estatal, PETROPERU, la cual sólo opera en la fase de distribución y refinación y – hasta ahora- no de la producción. La producción de petróleo y gas está en manos privadas las cuales además son dueñas del recurso y deciden a quién y donde lo venden. Los ofrecimientos de Ollanta Humala de renegociar el contrato del Gas de Camisea¹⁰, lote 88, a fin de que se priorice el consumo interno y que PETROPERU recupere su participación en la producción, quedaron en nada. Lo único que avanza con dificultades en medio de los cuestionamientos de los sectores interesados en su privatización, es la modernización de la Refinería de Talara que pertenece a esta empresa.

La consecuencia de esta cuestionada política energética es que las empresas siguen exportando el 50% del gas que producimos en Camisea mientras hay desabastecimiento en el mercado interno y el mega proyecto del Gasoducto del Sur¹¹, temporalmente paralizado producto de los hechos de corrupción cometidos por el principalmente accionista Odebrecht, no tiene asegurado el gas que necesita para atender la demanda de las poblaciones del sur del país y del proyecto de industrialización del gas¹². En relación con el gas que se destina al mercado interno, la política también es errática por que la mayor parte se ha destinado a la generación de energía eléctrica, mientras que la masificación del consumo de gas avanza muy lentamente.¹³

Los grupos de poder y las políticas de carrera hacia el fondo

Como hemos señalado, en la década fujimorista se fueron formando centros de poder económico en las ciudades, en torno a conglomerados industriales y financieros, y en el campo en las actividades extractivas (mineras y gasíferas) destinadas a la exportación. Los gobiernos democráticos que se sucedieron a partir del año 2000 optaron por mantener la alianza Estado-grandes empresarios y profundizaron el modelo económico con políticas como las del “perro del hortelano” de Alan García¹⁴ y la firma de numerosos tratados de libre comercio que protegían los intereses de las inversiones extranjeras¹⁵. El marco tributario minero fue prácticamente inalterado hasta finales del 2011, permitiendo que sean las empresas las más beneficiadas con las rentas extraordinarias obtenidas gracias a los altos precios.

10 El proyecto Camisea representó, el año 2015, el 95% de la producción nacional de gas natural y el 59% de hidrocarburos líquidos equivalentes a 29 millones de barriles de petróleo.

11 El monto de inversión del mismo asciende a unos 7,500 millones de dólares.

12 Herrera Descalzi (2016); Estamos despilfarrando en la exportación del gas en condiciones muy malas. Diario La República, de 10-8-16.

13 Monge, C y Viale C (2015); *Industrias Extractivas: continuismo y carrera hacia el fondo*, en PERU HOY de julio de 2015. DESCO, Lima, Perú.

14 Tesis desarrollada para justificar su política de puertas abiertas a las inversiones extranjeras para explotar los recursos naturales en territorios de comunidades andinas y amazónicas. Textualmente señala: “Así pues, 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”.

15 Durand, F (2016); *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetero ambiental en el Perú*. Oxfam, Lima, Perú.

Al finalizar el boom de los precios y cuando la economía empieza a mostrar signos de desaceleración, la política del gobierno -presionado por los intereses económicos- fue la de promulgar una serie de medidas reactivadoras iniciando la llamada carrera hacia el fondo. ¿Qué características tiene y cómo operan estos grupos de poder económico?

Según Durand (2016) la gran y mediana empresa representa el 12% del total de empresas, mientras que la pequeña empresa (de baja productividad) representa el 81% restante. Del total de las grandes empresas, las más importantes son las de los grupos de poder económico (GPE) conformado por conglomerados nacionales y extranjeros que representan a las empresas más grandes de la economía. Del ranking de grandes GPE conformado por 41 grupos liderados por “banqueros y mineros”, que a su vez dirigen cientos de empresas, 25 son grupos nacionales y 16 son extranjeros o joint ventures.

Entre los 12 GPE nacionales más fuertes predominan los de origen limeño (Romero, Brescia, Benavides, Ferreyros, Graña y Montero, Rodríguez Pastor) y son éstos, localizados en la capital, sede del gobierno nacional, los que tienen mayor influencia directa sobre los gobiernos, más experiencia política con partidos y elecciones, mayor peso en los grandes gremios empresariales (CONFIEP). De estos grupos, dos tienen inversiones en el sector minero: el grupo Breca a través de MINSUR S.A y Benavides a través de Minera Buenaventura. Un reporte de Convoca¹⁶ hace notar que un grupo de 49 compañías mineras fue favorecida por estas medidas reactivadoras y que Buenaventura fue una de las más beneficiadas. En el reporte se afirma que se le “perdonaron” 3 resoluciones de sanción equivalentes a entre 315 mil USD y 644 mil USD de multa ambiental.

Algunos de estos grupos tienen bajo su control al Grupo periodístico El Comercio considerado el “poder fáctico”, dada su influencia sobre la opinión pública y la presión que ejerce sobre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Estos grupos influyen en las decisiones de gobierno utilizando diferentes medios: financiando campañas, el uso de la “puerta giratoria”, la acción directa de los lobbies, y la influencia sobre el proceso de nombramiento de funcionarios.¹⁷ Por ejemplo, el año 2011 brindaron apoyo económico y “capacitación” a candidatos al Congreso de la República como una manera de fortalecer sus influencias en este poder del Estado. Nos referimos a la ONG “Reflexión Democrática” auspiciada por el empresario minero Roque Benavides donó más de 25 mil dólares a las campañas de candidatos al Congreso. Investigaciones de medios de comunicación como Servindi y La República, señalan que al menos 22 candidatos al congreso fueron financiados por esta ONG pro minera y 9 de ellos fueron electos para el cargo. En la lista de “beneficiados” por el financiamiento se encuentran: Luz Salgado, actual presidenta del congreso; Cecilia Chacón (Fuerza 2011); Marisol Pérez Tello (Alianza por el Gran Cambio), Luciana León (APRA), Willy Gonzales Arica (Perú Posible), Michael Urtecho (Solidaridad Nacional), entre otros (<http://larepublica.pe/29-09-2011/afirman-que-hay-banqueros-pro-minera>)

De manera particular, Durand muestra que estos grupos tuvieron influencia directa en el diseño y aprobación de la Ley 30230 mencionada anteriormente. En materia tributaria esta norma establece nuevos contratos de estabilidad jurídica modificando los montos mínimos de inversión y ampliando los efectos de la estabilidad a las ampliaciones que se realicen en la misma concesión; suspende la aplicación de la

16 <http://convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>

17 Durand, F; Ob. Cit. pg. 25-26.

norma XVI de lucha antielusiva. En materia ambiental y social reduce los estándares pre-existentes: debilitando la capacidad sancionadora de OEFA, rebaja las multas en 50%, quita competencias al MINAM en materia de creación de zonas reservadas y lo entrega al Consejo de Ministros, lo propio ocurre con los planes de ordenamiento territorial, establece que la ZEE y el OT no asignan usos ni exclusiones de uso¹⁸

En respuesta a la dación de esta controvertida Ley diversas organizaciones de la sociedad civil expresaron sus cuestionamientos y rechazo, la misma Defensoría del Pueblo se pronunció expresando su preocupación por el impacto negativo de esta norma en la institucionalidad ambiental y la protección de los derechos de las comunidades indígenas. Más adelante un informe de Convoca antes citado denunció que gracias a la 30230 el Estado dejó de cobrar 30.9 millones de soles en multas por infracciones ambientales graves y muy graves ratificadas por el tribunal de OEFA y consentidas por las empresas, ya que esta norma las suspendió o rebajo. A pesar de todo ello, el Congreso de la Republica no hizo nada por rectificar su decisión.

Cuando los conflictos estallan producto de este tipo de normas, tal como ocurrió en el proyecto minero Las Bambas (presentamos un resumen de este conflicto más adelante en la segunda sección)¹⁹, las fuerzas del orden intervienen para reprimir a las comunidades que toman medidas de fuerza en reclamo de sus derechos. Peor aún, gracias a convenios entre la policía y las empresas mineras cuentan con protección policial a su servicio, distorsionando así sus funciones. Los medios de comunicación al servicio de los grupos de poder económico se encargan de desinformar sobre las justas demandas de las comunidades y tratan de desprestigiar y deslegitimar a sus líderes²⁰.

La Agenda

- Frenar la captura del Estado por intereses privados a través de: reforma del sistema de partidos y su financiamiento; sistema de representación y equilibrio de poderes, regulación de lobbies, puerta giratoria.
- Desarrollar y difundir una contra narrativa que ponga en evidencia las falencias del modelo económico basado en la explotación de materias primas. Los temas críticos a poner en cuestión son: las brechas sociales y económicas persistentes, sistema tributario regresivo que castiga a los más pobres y beneficia a los ricos, altos niveles de evasión y elusión tributaria, la imposibilidad de retomar tasas mayores de crecimiento si se mantiene la misma política.
- Visibilizar los grupos de poder económico y los mecanismos que utilizan para sacar normas a su favor en el Congreso de la Republica, la puerta giratoria, el uso de los medios de comunicación para criminalizar la protesta social. Promover coaliciones políticas y sociales que trabajen en ese sentido.

1.2 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: DESCENTRALIZACIÓN.

Hipótesis: Se han afectado/paralizado/revertido procesos de descentralización

Avances y retrocesos en descentralización.

La actual reforma descentralista se inicia formalmente el año 2002 con la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización por el gobierno de Alejandro Toledo, lue-

18 Cepes, DAR y otros (2014); Impactos, intereses y beneficiarios de la ley 30230.

19 También existe información en el Observatorio de Conflictos de COOPERACION.

20 IDL (2012); La criminalización de las protestas sociales durante el primer año del gobierno de Humala. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Informe Anual 2012-2013.

go de la caída del régimen autoritario de Fujimori que, con el autogolpe de abril del año 1992, también terminara con la naciente descentralización iniciada en 1989 por el gobierno Aprista.

A pesar de que, por su naturaleza, la reforma descentralista es un conjunto de políticas que apuntan a la reforma de organización del Estado, en el Perú, la Constitución Política y la Ley de Bases de la Descentralización le asignan como objetivo “el desarrollo integral del país”. Es decir, que la descentralización no es un fin sino un medio para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y más cerca de las personas²¹.

La Ley de Bases abordó todos los principios y temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general: la descentralización como política permanente de Estado y de carácter irreversible y democrática; la acción de los tres niveles de gobierno; la definición de autonomía política, administrativa y económica; la descentralización fiscal y conformación de regiones; la definición de las competencias exclusivas, compartidas y delegadas; los criterios de asignación y transferencia de competencias; la regulación de distintos mecanismos de participación ciudadana; los planes de desarrollo y presupuestos que serían participativos; el ordenamiento del territorio.

En el campo de decisiones sobre los grandes proyectos extractivos, la reforma mantiene el monopolio del gobierno central, en particular de Ministerio de Energía y Minas, para aprobar dichos proyectos. Si bien los gobiernos regionales recibieron competencias en materia de Zonificación económica y Ordenamiento Territorial, los avances son muy limitados por las resistencias que encuentra su implementación.

Doce años después de iniciada la reforma diversos estudios e informes publicados muestran que la descentralización no ha logrado cumplir cabalmente con su promesa de contribuir a la construcción de un Estado más descentralizado, eficiente para servir mejor a los ciudadanos y ciudadanas de todas las provincias del país, aportando a disminuir las brechas sociales y territoriales. Un hecho determinante en la marcha del proceso ocurrió el año 2005 cuando fracasó el referéndum de integración de regiones, proceso éste que fue rechazado electoralmente por los ciudadanos y cuyo éxito era condición para iniciar la descentralización fiscal. Este resultado fue un duro golpe para la descentralización que evidenció la ausencia de consenso sobre un aspecto clave en la hoja de ruta definida por la Ley.

En el Perú el inicio de la descentralización se encuentra con el inicio del superciclo de precios de las materias primas que determina el incremento de las utilidades de las empresas extractivas y de la renta capturada por el Estado. Gracias a una norma anterior, la Ley del Canon (2001)²², una parte de estos ingresos crecientes son transferidos a las regiones productoras para financiar proyectos de desarrollo. Se crea así una suerte de ilusión temporal de descentralización del presupuesto que, de paso, posterga el avance de la descentralización fiscal. Debido a la magnitud que alcanzaron estos recursos se convirtieron en un factor de distorsión adicional del presupuesto porque concentraba los recursos en un número limitado de regiones y municipalidades provinciales y distritales, incrementando las brechas territoriales

21 ANGR; “Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional”. Pg. 14, Lima, enero de 2015.

22 Esta ley establece que el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas sean transferidas a los territorios donde se extraen los recursos mineros e hidrocarbúricos.

y la desigualdad preexistente en el país, que la descentralización estaba llamada a disminuir²³.

Como se muestra seguidamente, la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos y la menor demanda internacional por nuestras exportaciones, ha provocado la desaceleración en el crecimiento de la economía. Los ingresos provenientes de las industrias extractivas han disminuido drásticamente en los últimos tres años afectando tanto a los gobiernos descentralizados que reciben menos canon como a los que percibían ingresos con un criterio discrecional del Ministerio de Economía. Las consecuencias en la paralización y postergación de obras y consecuentemente en la pérdida de empleos es motivo de preocupación creciente. Pero también es el retorno a una dependencia creciente de las autoridades locales de los recursos concentrados en el gobierno central.

Por otra parte, el escaso avance de la Zonificación Económica Ecológica se debe a oposición de los grupos de interés que promueven la extracción minera y de hidrocarburos. Es decir, el avance de las industrias extractivas en el marco del superciclo se cruza y se tensa con la evolución de la normativa sobre la ZEE como instrumento de gestión del territorio²⁴. Desde el año 2004, cuando se aprueba el reglamento para el proceso de ordenamiento territorial, los gobiernos regionales avanzaron en la elaboración de sus estudios de ZEE, entendidos como paso previo y base del OT. Sin embargo, en los años 2013 y 2014 se puso freno al proceso, primero aumentando los requisitos para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial y, después estableciendo – mediante la ley 30230- que es referencial y no vinculante para la determinación del uso del suelo. En el 2012, en el marco del debate generado por el conflicto social en torno al proyecto minero Conga, los defensores del modelo extractivista señalaron abiertamente su oposición al OT y el *riesgo* que significaba el avance de la ZEE en varias regiones²⁵.

El avance en los procesos de ZEE y ordenamiento territorial que vienen impulsando los gobiernos regionales encuentran obstáculos. Por un lado, enfrenan un marco normativo confuso y desorden institucional. Por el otro, al considerar la ZEE como un pre-requisito para avanzar en el ordenamiento territorial se lo convierte en una traba²⁶. Con este enfoque, desde el Ministerio del Ambiente se han establecido un conjunto de exigencias (estudios especializados y diagnóstico integrado del territorio) que han venido dilatando los procesos que impulsan los gobiernos regionales. El inicial interés del gobierno de Ollanta Humala por impulsar el ordenamiento territorial y la aprobación de una ley para tal fin fue cambiando producto de los conflictos sociales vinculados a la actividad minera, en particular el conflicto en torno al proyecto Conga.

En síntesis, sin una relación causa efecto, parece claro que la descentralización, por lo menos por la vía de los recursos, se ha “encontrado” con el súper ciclo y con su caída. Es decir, los años del auge fiscal concuerdan con la fase de aceleración de las transferencias de funciones pero sin los recursos necesarios para su desempeño lo que se traduce en las dificultades de los gobiernos descentralizados para gestionar los crecientes recursos del canon. Mientras que los años de caída de precios y de los

23 Ballón, E (2016); *Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina*. Reporte de investigación, pg. 46. NRGi, Lima.

24 Glave, M (2016); *Los Procesos de Reforma Institucional en el Perú durante y después del Súper Ciclo de los Commodities*. Documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

25 Glave, M (2016); ob. Cit. Pg. 18.

26 Ballón, E, Campana, A y Glave, M (2015); Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital. En PERU HOY, de diciembre 2015. DESCO, Lima, Perú.

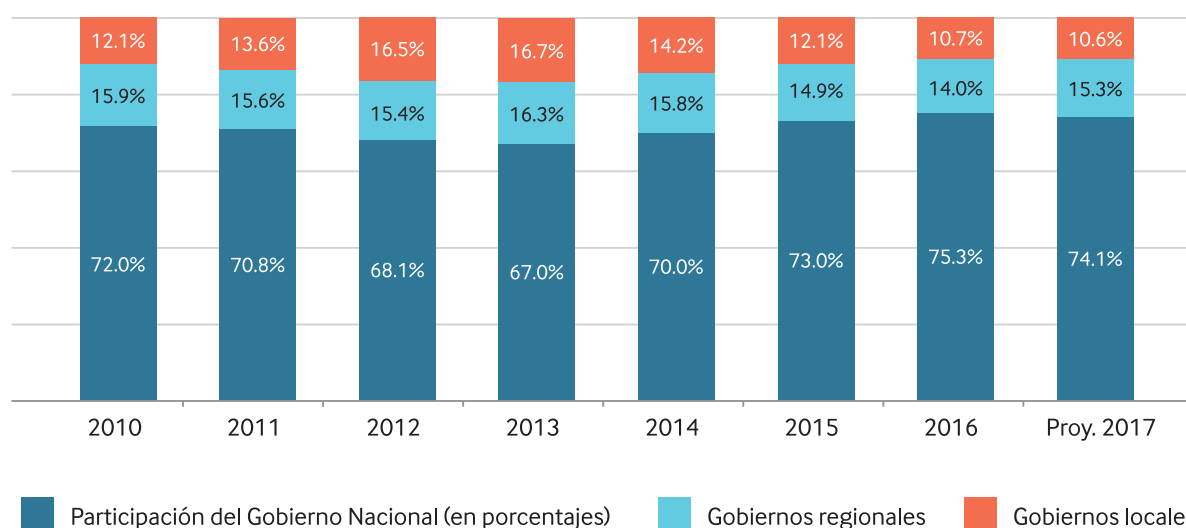
ingresos coinciden, por un lado, con políticas que acentúan la recentralización del presupuesto público, la privatización del gasto público mediante Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI). Por otro lado, los esfuerzos desplegados por varios gobiernos regionales por avanzar con la ZEE y el Ordenamiento territorial, han encontrado obstáculos de tipo burocrático y en los últimos años medidas y acciones que debilitan su contenido al hacerlo no vinculante; al mismo tiempo debilitan la institucionalidad ambiental, tal como veremos más adelante.

Recentralización del presupuesto público (total e inversiones)

La aceleración de la recentralización del presupuesto público en los últimos cuatro años se ha producido por efecto de dos factores. El primero y más importante, ha sido la drástica disminución de los recursos del canon producto de la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos; el segundo fue la decisión política del gobierno de Ollanta Humala de retener en el nivel central prácticamente el íntegro de los incrementos presupuestales entre 2014 y 2016, con el argumento de la supuesta ineficiencia y los hechos de corrupción encontrados en las regiones. El resultado es que el gobierno nacional ha pasado de tener el 68% del presupuesto total el año 2012 al 75% el presente año 2016. Las medidas tributarias creadas a finales del 2011 (Gravamen minero e Impuesto especial) también tuvieron un efecto recentralista porque dichos ingresos van al gobierno central y afectan negativamente los ingresos del canon minero que van a las regiones.

Mirando el periodo 2004-2016 se encuentra que la descentralización del presupuesto público depende en buena medida de la magnitud de la renta extractiva distribuida a los gobiernos subnacionales a través del mecanismo del canon. Así, antes del 2005 cuando la renta extractiva era reducida el gobierno nacional controlaba el 75% del presupuesto total; este porcentaje empieza a disminuir hasta llegar al 65% asociado al incremento de los recursos del canon en los periodos 2006-2009 y 2011-2013. Actualmente el gobierno nacional nuevamente maneja el 75% del presupuesto total.

Gráfico 1. Distribución del presupuesto por niveles de gobierno



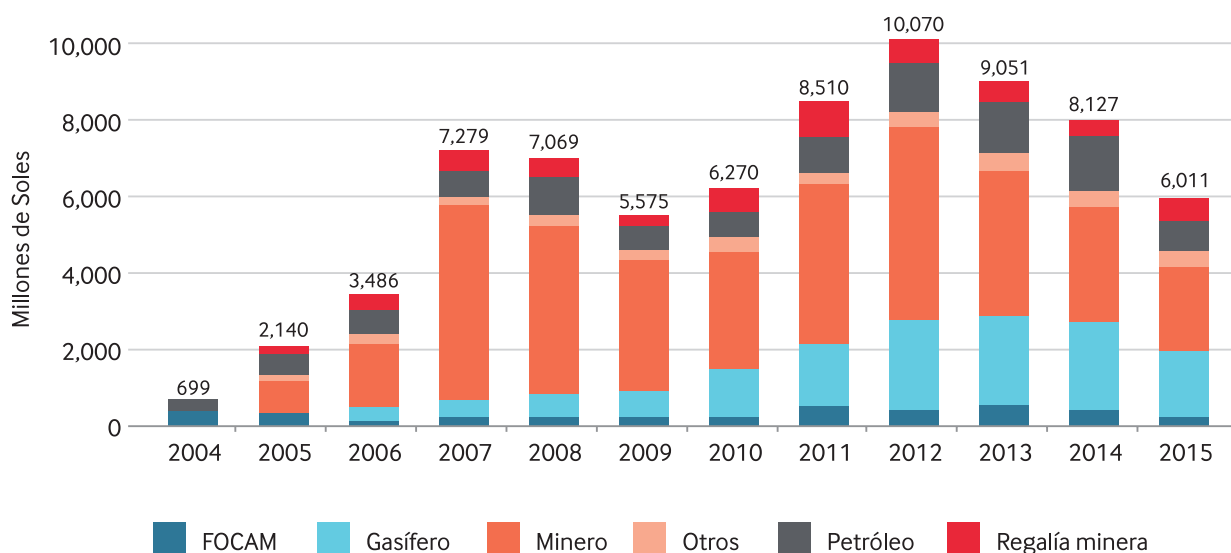
Fuente: MEF; Elaboración: propia

Gestión de la renta extractiva

¿Cuál es el nivel de centralización o descentralización de las decisiones en la gestión de la renta? Como se ha indicado antes, gracias al mecanismo del canon el gobierno nacional ha transferido a las regiones productoras el 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras e hidrocarburíferas, las regalías mineras, las regalías petroleras y las regalías gasíferas.

Las medidas tributarias tomadas por el gobierno de Ollanta Humala a fines del 2011 – gravamen minero e impuesto especial a la minería- permitieron ingresos adicionales pero menores a los esperados por el gobierno nacional, debido a errores en su diseño y que llegaron tarde cuando los precios de los minerales empezaban a caer. Es más, la aplicación de estas medidas tributarias afectaron negativamente los ingresos por canon minero que reciben las regiones porque los pagos que realizan las empresas son deducidas como costos al momento de calcular la utilidad antes de impuestos. El resultado es que los ingresos adicionales para el gobierno nacional tienen como contraparte menores ingresos por canon minero para las regiones.

Gráfico 2. Transferencias acreditadas por concepto de canon 2004-2015



Fuente: Elaboración propia. MEF.

Las decisiones sobre aspectos tributarios, otorgamiento de concesiones (mineras y petroleras), aprobación de EIA, negociación de los contratos de hidrocarburos y consulta previa son competencia del gobierno nacional. A los gobiernos descentralizados les entregaron competencias en materia de minería pequeña y artesanal las cuales, con el crecimiento de la minería informal e ilegal alcanzaron proporciones que desbordaron largamente sus capacidades y recursos. Veamos las cifras. En el año 2014 de los S/.146 millones asignados para la función minería, se asignaron S/. 25 millones para los gobiernos regionales, de los cuales sólo S/. 14 millones se destinaron para las actividades de formalización, supervisión y promoción. En el año 2015 se crearon dos programas presupuestales para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, y la reducción de la minería ilegal que sumó una asignación total de S/. 47 millones de los cuales los gobiernos regionales participaron solo en la primera con S/. 1.8 millones, lo que significa menos del 4%

del total presupuestado para ambos programas. En el 2016 ambos programas sumaron un presupuesto de S/. 69 millones y a los gobiernos regionales se les asignó poco más de S/. 1.3 millones.

La Agenda

Transferencia de competencias y presupuesto

- Retomar la descentralización fiscal para avanzar hacia un sistema de transferencias intergubernamentales que de predictibilidad al gasto descentralizado, tomando en cuenta las evaluaciones de la gestión descentralizada de los últimos 10 años.
- Culminar con la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y funciones para el sector ambiental y agricultura.
- Los gobiernos regionales, previa certificación de sus capacidades, deben participar de las decisiones sobre las inversiones extractivas (concesiones, EIA, conflictos).
- Fortalecer la planificación por resultados en las dimensiones sectorial y territorial en el marco de la gestión por resultados.

Gestión de la renta

- Modificar la distribución del canon disminuyendo las inequidades intrarregionales existente
- Permitir la constitución de fondos de ahorro intergeneracional y de estabilización del canon en territorios con altos ingresos por este concepto.
- Evaluación continua del impacto de las inversiones financiadas con recursos del canon.
- Promover la máxima transparencia en la gestión de la renta proveniente de las industrias extractivas mediante la implementación del Estándar EITI a nivel nacional y descentralizado.

Manejo del territorio

- Apoyar la culminación de los proceso de ZEE que vienen realizando los gobiernos regionales.
- Aprobación de la Ley de ordenamiento territorial
- Los gobiernos regionales y locales deben participar en la revisión y aprobación de los EIA de los grandes y medianos proyectos de inversión, también deberían participar en SENACE y OEFA.

1.3 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS (ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS)

Hipótesis: Se ha avanzado en ampliar campos de transparencia en países de orientación neoliberal y se ha retrocedido en países de orientación nacionalista redistributiva, sin embargo, todos los países tienen un importante rezago sobre la información relativa a las afectaciones territoriales (sociales y ambientales) de la actividad extractiva.

Las normas sobre transparencia y su implementación.

El marco legal que rige la implementación de los mecanismos de transparencia en el Perú está definido por la Ley 27806, “Ley de Transparencia y Acceso a la Informa-

ción Pública”, promulgada el año 2002, así como por su reglamento y el texto único ordenado (TUO) de la ley aprobado en abril de 2003. La implementación de esta ley permitió avances significativos en el acceso a la información referente a la producción minera e hidrocarbúrica, los ingresos fiscales, la distribución de la renta extractiva y el gasto público en general y el de inversiones y gasto social en particular.

El componente de atención a las solicitudes de información pública es el que tiene en general menor avance y muestra desempeños heterogéneos entre las instituciones. Asimismo, cabe hacer referencia a los retrocesos ocurridos en transparencia en el Congreso de la República y en los sectores defensa e interior durante el gobierno de Ollanta Humala. Por lo general, la información que ofrece mayor dificultad y resistencia de parte de los funcionarios responsables es la de carácter políticamente sensible, tal como lo ilustra con varios ejemplos el periodista Ricardo Uceda²⁷.

Al respecto, en un reciente informe de la Defensoría del Pueblo²⁸, se identifica un conjunto de fallas y vacíos (organizativas y de procedimientos) en la atención a las solicitudes ciudadanas de información pública en gobiernos regionales, municipalidades y ministerios. La principal recomendación que realiza es “crear una institución autónoma, especializada y garante del derecho fundamental de acceso a la información pública, con competencias para resolver controversias en sede administrativa, establecer criterios vinculantes, fiscalizar y sancionar los incumplimientos de la normativa, y realizar labores de capacitación a funcionarios y de difusión de este derecho a la ciudadanía” (ob.cit Pg. 95).

Una medida que prometía avance en materia de transparencia, pero que tuvo corta duración fue el artículo 5 de la Ley 29720, “Ley que Promueve las Emisiones de Valores Mobiliarios y Fortalece el Mercado de Capitales” (2011) referido a la “publicidad de información financiera de empresas no supervisadas” por la SMV. Según esta norma las sociedades organizadas de acuerdo a la “Ley General de Sociedades” debían presentar sus estados financieros anuales auditados cuando sus ingresos anuales por venta de bienes o prestación de servicios, o sus activos totales, sean iguales o superen 3000 unidades impositivas tributarias, monto que fue incrementado el año 2015 hasta 8000 UIT con el objetivo de incluir a las medianas y grandes empresas. Esta medida permitía ampliar el alcance de la transparencia a empresas que no cotizan en el mercado de valores de Lima, entre las cuales hay algunos proyectos mineros como Antamina, Toromocho, Antapacay, Constancia.

Lamentablemente, en abril de 2016 el Tribunal Constitucional fallo a favor de una demanda presentada en contra de esta norma a la cual cuestionaba de perjudicar – en términos de seguridad, y competitividad - a las pequeñas empresas. La consecuencia de esta decisión que afecta negativamente la transparencia, es que muchas medianas y grandes empresas de los distintos sectores incluido el extractivo –y no las pequeñas como se dice- seguirán operando al margen de la supervisión de la Superintendencia del Mercado de Valores entidad cuya finalidad es velar por la eficiencia y transparencia de los mercados.

27 El lado oscuro de la transparencia y acceso a la información pública (<http://larepublica.pe/11-02-2013/el-lado-oscuro-del-acceso-la-informacion-publica>)

28 Defensoría del Pueblo (2013); Balance a 10 años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública 2003-2013. Informe 165.

Avances y limitaciones en transparencia del sector extractivo.

Concesiones mineras y petroleras.

La información sobre el catastro minero y las concesiones vigentes es adecuada y a ella se accede mediante el Geocatmin, ubicado en la web institucional de Ingemmet (<http://www.ingemmet.gob.pe/>), que administra setenta capas de información georreferenciada, entre ellas las relacionadas a concesiones mineras. Se trata de un sistema potente e interactivo que contiene información sobre proyectos mineros, áreas restringidas para concesiones, certificados de exploración y explotación y expediente de la concesión (donde hay información sobre estas, incluyendo la escritura pública, la declaración jurada, el permiso de exploración y/o de explotación y la aprobación del EIA). Este avance fue realizado entre 2009 y 2014. Para el caso petrolero PeruPetro es la entidad estatal encargada en promocionar, negociar, suscribir y supervisar los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú. En su página web se dispone de mapas con información sobre la ubicación georeferenciada de los lotes de contrato especificando la compañía operadora²⁹ Se cuenta con información completa sobre los contratos y sus vigencia respectiva. Además se cuenta con una base de datos de exploración y explotación de hidrocarburos a la cual se puede hacer acceso creando una cuenta; en esta se tiene información sísmica, de pozos, geográfica y de los documentos técnicos.

Producción

La información sobre producción es una de las más completas que existe y a través de los últimos años ha sido complementada con la elaboración y publicación de reportes, informes y boletines periódicos que brindan más detalle y una mejor presentación. Así, el Minem ofrece información estadística sobre el volumen de producción minera (http://www.minem.gob.pe/_estadisticaSector.php?idSector=1) e hidrocarburífera (http://www.minem.gob.pe/_estadisticaSector.php?idSector=5) desde años anteriores al boom de los precios de los minerales.

Pagos tributarios.

Diferentes entidades del Estado dan cuenta del marco fiscal y tributario para el sector extractivo, pero muy poco o nada se ha avanzado en detallar cómo se realiza la aplicación del mismo. Por ejemplo, en el pico de la discusión sobre las ganancias extraordinarias de las empresas mineras, las más grandes contaban con beneficios que, a pesar de estar derogados, eran considerados como vigentes para ellas, tal como ocurrió con el beneficio de la reinversión de utilidades libre del impuesto a la renta que utilizaron empresas como Antamina³⁰. Se conocía qué empresas accedían a los beneficios tributarios, pero no su magnitud de los mismos.

La implementación de la iniciativa EITI ha servido para que las principales empresas extractivas decidan transparentar sus pagos tributarios y no tributarios, en especial el del impuesto a la renta, el cual está protegido por reserva tributaria. Sin embargo, en esta materia un tema que sigue pendiente es el cómo se calcula la renta imponible de las empresas, información también protegida por reserva tributaria. Es decir, ya sabemos cuánto pagan las empresas, pero no sabemos si ello corresponde a lo que deben pagar.

29 <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/Informacion%20Relevante/Mapa%20de%20Lotes/Mapa%20de%20Lotes>

30 <http://larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-jose-de-echave/la-reinversion-de-utilidades-de-antamina-12-01-2010>

Distribución y uso de la renta

Los avances logrados en transparencia sobre este tema son resultado, en parte, de las crecientes demandas ciudadanas movilizadas por el inicio de los procesos de descentralización y democratización en un contexto de ingresos crecientes por las actividades extractivas. Así, el debate público sobre la ley de regalías mineras el año 2004, las ganancias extraordinarias de las mineras, los contratos de estabilidad jurídica y el esquema de distribución del canon, hicieron de estos temas y la información vinculada parte de las preocupaciones ciudadanas, en particular en aquellas regiones que reciben ingresos del canon.

La transparencia y el acceso a la información sobre la renta distribuida han mejorado de manera progresiva, tanto en el MEF como en Perupetro. En ambos casos actualmente se cuenta con información sobre todos los tipos de canon transferidos a los gobiernos subnacionales. En el caso del MEF, las primeras proyecciones sobre las transferencias del canon son divulgadas en julio del año anterior con la publicación del “Marco Macroeconómico Multianual Revisado”. En los últimos años y en el contexto de volatilidad de los precios de las materias primas, ha publicado hasta tres proyecciones para ajustar las cifras a la realidad.

La transparencia sobre el gasto público y en particular sobre el gasto realizado con los recursos del canon es la que más avanzó entre 2006 y 2015. Dicha información permitió que organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación realicen un seguimiento sistemático a la ejecución del gasto en los gobiernos descentralizados y en el gobierno nacional. En los últimos cuatro años se han generado varios aplicativos que facilitan el acceso a información sobre el gasto público, en aspectos como: proyectos de inversión pública (base de datos del SNIP, Infobras, Sosem), contrataciones públicas (OSCE), proveedores del Estado, indicadores del presupuesto por resultados, etc. facilitando las iniciativas de vigilancia ciudadana del gasto público.

Información Social

Desde los años 90 existe información sobre indicadores sociales, sea a través del INEI, los mapas de pobreza que publicaba el Foncodes, los informes sobre desarrollo humano del PNUD. En cambio, sobre el gasto social de las empresas mineras, esta era inexistente a inicios de los años 2000, pero luego y en el contexto de conflictividad social creciente y ante la necesidad de las empresas de mejorar sus relaciones con las comunidades, el Minem creó la Oficina General de Gestión Social (OGGS) encargada de gestionar las relaciones con las comunidades impactadas por los proyectos extractivos y de brindar información. Desde su página web, a través del sistema DATAMART, esta oficina ofrece información sobre el gasto social y otros temas, pero ésta no es detallada por empresa porque, según la ley de minería, es confidencial, lo cual debería ser revisado.

Información ambiental

El acceso a la información ambiental en el Perú es relativamente reciente, como lo es también la institucionalidad del sector. Actualmente, parte de la información ambiental vinculada a las actividades extractivas se encuentra en las entidades públicas como el MINAM, MINEM y el MINAGRI, y también el MINSALUD con el SENASA. Entre ellas podemos citar la información sobre: licencias ambientales, aporte por regulación, multas ambientales, la declaración anual consolidada, medidas correctivas, los EIA en sus tres niveles –detallado, semi-detallado y la declaración de impacto ambiental–, los PAMA y los planes de cierre de minas. Pero también hay informa-

ción sobre los gastos ambientales que realizan las empresas extractivas, pero siendo empresas privadas no están obligadas a difundir, aunque si pueden hacerlo como parte de sus políticas corporativas de transparencia.

Respecto a la información que genera el órgano de fiscalización, OEFA, según la normatividad vigente constituyen información pública los informes de monitoreo ambiental y los de evaluación ambiental, el acta de supervisión directa y el reporte público del informe de supervisión directa, entre otros. Por otro lado, forman parte de la información confidencial: el informe de supervisión directa –que contiene la clasificación y valoración de los hallazgos identificados en las instalaciones de la empresa–, los medios probatorios que sustentarían la posible comisión de infracciones, el informe técnico acusatorio, el informe técnico fundamentado y el procedimiento administrativo sancionador. La confidencialidad mencionada se levanta tras seis meses del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de manera que pasado ese tiempo recién la información sobre las sanciones aplicadas a las empresas extractivas es pública. Cuanto más pronto esta información es de acceso público más utilidad tendrá para las comunidades impactadas.

Iniciativa EITI PERU

Es una alianza entre Estado, empresas, y sociedad civil con el objetivo de promover la máxima transparencia de las industrias extractivas. En el Perú los avances más relevantes son la publicación del cuarto y quinto estudio de conciliación nacional con los pagos desagregados de las empresas y la descentralización de la iniciativa en dos regiones (Piura y Moquegua). Al inicio del proceso, el año 2005, el Estado (mediante la SUNAT y Perupetro) publicaba los datos agregados sobre los pagos de las empresas mineras e hidrocarburíferas, por impuesto a la renta y regalías, en un contexto de intenso debate sobre los beneficios y exoneraciones tributarias protegidos por contratos de estabilidad jurídica que, en un contexto de altos precios, posibilitaban utilidades crecientes a las empresas. La publicación desagregada de los pagos obtenida el año 2015, gracias a la aplicación del estándar EITI, marca un avance significativo en materia de transparencia porque dicha información – protegida por la reserva tributaria- nos permite una mejor comprensión sobre el aporte de las empresas a los ingresos fiscales y las transferencias del canon a los territorios donde se extraen los recursos.

Sin embargo, para que la iniciativa EITI Perú mantenga su utilidad y vigencia debe incorporar mejoras. Debe ampliar la transparencia hacia otros temas de igual importancia que los pagos, como el gasto social y el gasto ambiental de las empresas, así como la publicación más oportuna de los informes mediante la automatización del acopio de datos. Respecto de lo primero, el gasto social de las empresas se publica sólo de manera agregada al amparo del obsoleto artículo 50 de la ley de minería que considera esta información como “confidencial”; el EITI puede y debería ayudar a la publicación desagregada de esos datos a fin de que los ciudadanos y las autoridades locales conozcan las actividades e inversiones que las empresas realizan como parte de sus políticas de responsabilidad social y sus compromisos con las comunidades.

De igual manera, una mayor transparencia de la información sobre los pagos/gastos ambientales contribuiría a un dialogo informado sobre un tema altamente sensible que está a la base de los conflictos sociales en el país. Nos referimos específicamente a los gastos de las empresas extractivas destinados a prevenir, mitigar y remediar los impactos ambientales identificados en los Estudios de Impacto Ambiental aprobados. Se debería mejorar la accesibilidad a la información que brinda OEFA levantando o reduciendo las restricciones que hoy existen sobre las empresas con procesos

sancionatorios. Es claro, que una mayor transparencia y acceso a la información en ambos campos contribuiría de manera efectiva a mejorar la gobernanza del sector.

La publicación más oportuna de los Estudios de Conciliación EITI es, en nuestra opinión, un asunto que de no ser prontamente atendido, puede llevar a la irrelevancia de los mismos porque con el sistema actual – de solicitudes de información a cada empresa y entidad del Estado - la información publicada tiene un rezago temporal de 18 meses, lo que le resta actualidad y por tanto utilidad e interés de parte de la ciudadanía. La solución planteada desde hace buen tiempo, es la automatización de los informes, y para concretizarla se necesita decisión principalmente de las empresas y también del Estado.

La descentralización del EITI es un proceso que adecuadamente llevado permite institucionalizar un mecanismo de diálogo tripartito para promover transparencia y rendición de cuentas sobre los ingresos que generan las industrias extractivas. En los procesos iniciados en Piura y Moquegua, aun cuando la información que traen los Estudios de transparencia regional sobre las transferencias y uso del canon tiene el mismo rezago, los resultados son interesantes y útiles. Brindan información del territorio regional, sobre la secuencia de pagos de las empresas, transferencia de recursos por canon y principalmente el gasto subnacional de dichos recursos y sus posibles impactos, contienen resultados y recomendaciones útiles para el intercambio y debate sobre el gasto público en la región y las políticas para mejorar la gestión de estos recursos. Sin embargo, este trabajo se ha topado con un problema que es la escasa información disponible para identificar y evaluar los impactos de las inversiones en infraestructura vial, agraria, agua y saneamiento, entre otros, que debería generar el sistema nacional de inversión pública dirigido por el MEF.

Agenda.

Consolidar avances en transparencia

- Creación de la Autoridad Autónoma en materia de transparencia para velar por un mejor cumplimiento de la Ley de transparencia.
- Ampliar la implementación de medidas de datos abiertos en el MINEM, MINAGRI, MINAM, siguiendo las prácticas que va tomando el MEF.
- Transparentar la determinación de la base imponible, es decir, saber si las empresas pagan lo que deben pagar.

Ampliar la agenda de la transparencia

- Transparentar la información sobre los beneficiarios reales de las empresas extractivas que operan en el país.
- Transparentar el gasto social de las empresas extractivas publicando los datos empresa por empresa.
- Transparentar la información sobre los pagos/gastos ambientales y también sobre los impactos ambientales de las actividades extractivas.

1.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Hipótesis: Se han demorado/paralizado/revertido procesos de participación y consulta

La institucionalización de la participación ciudadana en el Perú está íntimamente ligada al proceso de descentralización, iniciado en el contexto del retorno a la democracia en el año 2000 durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua que creó la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza que activó la participación ciudadana. Luego en el gobierno de Alejandro Toledo se promulga las principales normas sobre descentralización y participación ciudadana. La Ley de Reforma Constitucional³¹ y la Ley de Bases de la Descentralización³², promulgadas el año 2002, establecen varios mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, en el proceso de formulación de los planes de desarrollo concertados y en el presupuesto participativo³³.

Las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales (2002) y de Municipalidades (2003), crearon los Consejos de Coordinación Regional y Municipal, en los que participan autoridades descentralizadas (60%) y representantes de la sociedad civil (40%), elegidos entre las organizaciones inscritas para tal fin. La función de estos espacios consultivos es emitir opinión sobre el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo. Después vino la Ley Nro. 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo promulgada el año 2003.

Mirando en perspectiva, la participación ciudadana ha tenido en los últimos años, distintos procesos de cambio institucional, marcados por sucesivos avances hasta el 2008 y retrocesos desde entonces³⁴. Si bien ésta tiene una historia relativamente larga que viene desde los ochenta y que fue promovida indistintamente por la sociedad civil y por diversas autoridades locales, especialmente en la formulación de planes de desarrollo y en la gestión de los presupuestos, es en el marco de la descentralización en curso que adquiere mayor importancia.³⁵

El mecanismo más importante entre los mencionados fue el Presupuesto Participativo (Ley Marco de 2003), de implementación obligatoria en todos los gobiernos descentralizados, con la finalidad de “recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos priorizados de modo que les permita alcanzar los objetivos del desarrollo humano, integral y sostenible” (art. 3). En sus primeros años de implementación llegó a movilizar a más de 300,000 agentes participantes en el país. Sin embargo, este proceso dirigido por el Ministerio de Economía, frente a las primeras dificultades traducidas en el incumplimiento de los acuerdos y la baja ejecución de los proyectos priorizados, ha sido objeto de un desmontaje gradual desde el 2008, año en el que se cambió la Ley Marco de Presupuesto Participativo, convirtiendo el mecanismo en dependiente de los técnicos municipales al establecer que las iniciativas deben tener un perfil “viable” según el Sistema Nacional de Inversión Pública. Las causas del relativo fracaso del presupuesto participativo son, entre otros, el haber tenido un diseño institucional único para las municipalidades y gobiernos regionales sin importar su gran heterogeneidad, la alta tasa de incumplimiento en la ejecución de los proyectos priorizados que llevó al desaliento de los

31 *Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización* (Ley 27680) Publicada en marzo de 2002.

32 Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002

33 Glave, M (2016); *Los Procesos de Reforma Institucional en el Perú durante y después del Súper Ciclo de los Commodities*; pg. 19, Documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

34 Remy, María Isabel (2011); *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

35 Ballón, E (2016); *Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina*. Reporte de investigación, pg. 47. NRGI.

agentes participantes y las dificultades para lograr una buena representatividad de los diferentes actores económicos y sociales presentes en el territorio³⁶.

Participación ciudadana en las Industrias Extractivas.

La participación ciudadana en las actividades extractivas ha sido entendida, desde el Estado, sobretodo como prevención de eventuales conflictos que enfrentan al Estado y las empresas con las poblaciones locales. Considerando la cadena de valor de la industria encontramos que en la fase de entrega del título de concesión –así sean tierras de comunidades campesinas e indígenas- no hay participación, apenas información publicada en el periódico local; en la fase de exploración que es cuando se empieza a elaborar el Estudio de Impacto Ambiental la participación si esta normada; en el acuerdo de explotación, se trata de un “compromiso entre privados”, donde la empresa, de no haber entendimiento entre las partes, puede iniciar un proceso de servidumbre.

La consulta ciudadana, es un mecanismo mencionado en la Constitución Política, la Ley de Descentralización y otras normas, pero no fue reglamentado con precisión. Este mecanismo ha sido utilizado por autoridades municipales en contexto de conflictos entre empresas mineras y poblaciones locales, en relación a la aprobación o rechazo a un proyecto extractivo. Fue utilizado primero el año 2002 durante el conflicto en torno al proyecto minero Tambogrande; más adelante también se realizaron consultas ciudadanas en los conflictos sobre los proyectos Rio Blanco en las provincias de Ayabaca y Huancabamba (2007) y Tía María en el valle del Tambo (2014)³⁷. En los dos primeros los proyectos fueron paralizados con un rechazo mayoritario de la población, mientras que en último caso se ha producido una suspensión temporal del proyecto que enfrenta una fuerte resistencia de la población local. Vemos entonces que aun cuando no ha sido reglamentada ni incorporada en la normativa sobre las actividades extractivas, ha sido el único mecanismo que encontraron algunas autoridades locales para llamar la atención del gobierno nacional y dar visibilidad a la oposición mayoritaria de la población al proyecto minero.

En el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el proceso es regulado por el DS N° 028-2009-EM e incluye la evaluación de impacto social y la declaración de impacto ambiental, incorporando la Evaluación Estratégica Ambiental para planes, políticas y programas. El decreto establece la EIA como proceso participativo, garantizando espacios formales e informales; la autoridad difunde los procesos de evaluación con tiempo para incorporar las observaciones de los afectados; las observaciones del público se registran en el plan de participación y se incorporan los cambios con sustento técnico. A pesar de lo restringido del proceso, el año 2014 el nuevo Reglamento Ambiental Minero acorta los tiempos para los procesos de participación, presionado por las grandes empresas mineras, limitando a 15 días el plazo para las observaciones. Este plazo es irrisorio dada la alta complejidad de los EIA, que requieren además para su correcta comprensión del apoyo de expertos. Así, la participación ciudadana, que sí está contemplada dentro de la evaluación del EIA, queda reducida a un mero trámite informativo³⁸.

Un recorte adicional al mecanismo de participación ciudadana en la actividad minera tiene que ver con el procedimiento adoptado para la modificación de los EIA. Nos

36 Remy, María Isabel, ob. Cit.

37 Glave, M (2016); Minería y los marcos institucionales en la región Andina. Informe Perú. Documento de Trabajo.

38 Cuadros, J (2010); *Estudios de impacto ambiental y participación ciudadana*. Presentación.

referimos al DS-054-2013-PCM, aprobado el año 2013 y que crea la figura del Informe Técnico Sustentatorio (ITS) para realizar modificaciones a los proyectos sin pasar por el proceso de aprobación de los EIA, evitando de esta manera la obligación de realizar talleres informativos, evadiendo el componente de participación ciudadana. Es utilizando este mecanismo del ITS que se aprobaron los cambios significativos en el proyecto minero Las Bambas que ha provocado el estallido de un conflicto en el departamento de Apurímac por el malestar de la población que se enteró de la aprobación del cambio del proyecto sin que mediara ningún tipo de comunicación con la ciudadanía. El ITS requiere sólo 15 días para su aprobación³⁹.

El monitoreo ambiental participativo es otro mecanismo de participación ciudadana de aplicación obligatoria según el Reglamento Ambiental Minero, pero su aplicación depende exclusivamente de la empresa, lo cual puede ser una limitación a la participación. Según Glave, se han realizado experiencias de monitoreo ambiental comunitario de proyectos mineros y de hidrocarburos, las cuales muestran que la calidad de la participación de la población es muy variada y su alcance es muy limitado en el desarrollo de los proyectos⁴⁰.

La Consulta Previa

Luego de haber sido observada por el presidente Alan García, la Ley 29785 “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios” fue aprobada por el Congreso y promulgada como un acto de inauguración del gobierno de Ollanta Humala, decisión que fue bien recibida por la ciudadanía y en particular por las organizaciones de comunidades indígenas del país, pues de este modo el Estado Peruano cumplía con adaptar su legislación a sus compromisos internacionales como los que establece en Convenio 169. Recordemos que la aprobación de esta Ley en el congreso fue presionada por el conflicto de Bagua (2009) que terminó con más de 30 muertes, entre policías y nativos.

Sin embargo, el proceso de su aprobación y sobretodo de su reglamentación no estuvo exento de tensiones y cuestionamientos desde el sector empresarial. Según Sanborn⁴¹, incluso antes de la entrada en vigor de la ley ya existían temores de los gremios empresariales como la SNMPE y la COFIEF sobre sus implicancias en retrasar o paralizar las inversiones. Esta resistencia a la consulta, sin embargo, no ha sido unánime, pues se ha identificado empresas que no la cuestionan tanto, e incluso están a favor de ella. Según informe de Oxfam presentado en el Perú (2012) las empresas que comparten una visión y un compromiso declarado con el desarrollo de la consulta previa son Anglo American, Barrick, BHP Billiton, Newmont, entre otras.

En el siguiente cuadro se muestra los hechos relevantes vinculados a la implementación de la consulta previa.

39 Glave, M (2016); Ob.cit. pg. 27.

40 Glave, M (2016); ob.cit. pg. 29.

41 Sanborn, Hurtado y Ramírez (2016); La consulta previa en el Perú: avances y retos. Universidad Pacífico. Lima, Perú.

Año	Medidas/ Hechos
2011	Gobierno de Ollanta Humala promulga Ley de Consulta Previa (Ley 29785)
2012 (Feb-Mayo)	- Ejecutivo promulga reglamento Ley Consulta Previa - Ministerio de Cultura pública directiva que regula base de datos de pueblos indígenas y originarios.
2012 (Nov-Dic)	- MEM aprueba consulta en Nueva Esperanza de Mollepiña en Apurímac. - PCM presenta primera versión de la base de datos
2013 (Abril)	- Comunidad Nueva Esperanza renuncia a consulta. - Renuncia del viceministro de interculturalidad Iván Lanegra
2013 (Jul-Oct)	- Renuncia nuevo viceministro de Interculturalidad Paulo Vilca - Se inicia publicación de base de datos de pueblos indígenas y originarios.

El Convenio 169 de la OIT señala que el derecho a la consulta se extiende a los pueblos indígenas ‘originarios’ y ‘tribales’ que podrían ser afectados por alguna decisión del Estado. Sin embargo, al no existir criterios claros ni una definición única sobre cuáles son aquellos pueblos originarios, la situación se complica porque la clasificación como “indígena” u “originario” dependerá enteramente del Estado. Y es este vacío que fue aprovechado por el gobierno de Humala para dilatar la implementación de la Ley, por ejemplo, demorando la publicación de la base de datos sobre pueblos indígenas. Una vez publicadas se encuentra que hay muchas poblaciones que no han sido reconocidas como sujetos de consulta, como algunas comunidades campesinas.

A partir del año 2012 se han realizado algunos procesos de consulta, pero hay límites que deben ser señalados, entre ellos: (i) los sujetos de la consulta, porque el Estado a partir de su interpretación sobre quiénes son pueblos originarios, ha excluido a las comunidades campesinas; (ii) la base de datos no ha sido consultada ni a las autoridades descentralizadas, ni a las organizaciones indígenas; (iii) la Ley permite que cada sector defina las normas, proyectos o etapas de los mismos que deben ser consultados; (iv) se obvia el consentimiento previo que se requiere en los casos de megaproyectos, relaves tóxicos y desplazamiento de población.

En el estudio de Sanborn⁴², se reconoce que cinco años después de la promulgación de la legislación nacional destinada a poner en práctica el derecho a la consulta previa, y cuatro años después del primer proceso de consulta real, podemos concluir que a pesar de los numerosos desafíos y contratiempos, a fin de cuentas estos esfuerzos han resultado significativos y positivos, y que en un tiempo relativamente corto, se han iniciado veinticuatro procesos de consulta y la mayoría han llegado a un acuerdo, como resultado de un esfuerzo considerable de parte de todos los involucrados⁴³.

En opinión de Sanborn la Ley de Consulta Previa ha servido para alterar el equilibrio de poder –en favor de los ciudadanos indígenas del Perú– y que ahora los pueblos indígenas y sus aliados nacionales e internacionales cuentan con una nueva herramienta en el uso de esta legislación nacional.

42 Sanborn, Hurtado y Ramírez (2016); *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Universidad Pacífico. Lima, Perú.

43 Ver cuadro en anexo donde se listan las experiencias de consulta previa

En resumen, mientras las dificultades de la participación ciudadana en la descentralización se explican por las fallas en su diseño e implementación bajo un modelo único y en el desinterés (e incluso oposición) de los partidos políticos, los problemas de la participación en las actividades extractivas sí encuentran relación especialmente en la fase de caída de precios a partir del 2012, como lo evidencia la presión del sector minero por acortar plazos y reducir espacios de participación en el caso del EIA. En cambio, el rechazo inicial a la consulta ciudadana como mecanismo de expresión ciudadana sobre los proyectos extractivos se entiende porque las empresas no querían perder oportunidades y el Estado buscaba proteger sus inversiones.

En el caso de la consulta previa, ésta ha sido resistida principalmente por las empresas mineras, que protegiendo sus intereses presionaron para excluir a las comunidades campesinas que se ubican precisamente en los territorios donde regularmente explotan los recursos mineros. Para ilustrar lo dicho citamos las opiniones de dos altos ejecutivos del gremio minero en el Perú: “si además ponemos la consulta previa a comunidades que no tienen perfil para ser consultadas, sino que cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado, la cosa será mucho más difícil” (Carlos Gálvez, presidente de la SNMPE, en Semana Económica 26-5-2014); “la consulta previa es un estupidez. Sólo obstaculiza las inversiones mineras en el país” (Carlos del Solar, expresidente de la SNMPE, diario La República del 3-02-2016)

Sin embargo, según Sanborn (2016) desde el sector privado, habría una evolución hacia una actitud más favorable hacia las consultas, incentivado en parte los resultados favorables en los primeros casos, y quizá también por la presión internacional. Por ejemplo, se sabe que los mineros en el Perú recibieron una llamada de atención pública de parte del mismo International Council on Mining and Metals (ICMM), entidad líder de la “nueva minería” con enfoque de responsabilidad social⁴⁴.

Participación ciudadana en la ZEE

La zonificación económica y ecológica es un proceso que nace estrechamente vinculada a la preocupación por el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y tiene un alto componente de participación ciudadana⁴⁵. En los procesos de ZEE de nivel provincial y regional participan representantes de los gobiernos locales, universidades, sectores del gobierno nacional, comunidades y pueblos indígenas, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil. Los representantes de la sociedad civil participan en los talleres de difusión, eventos de consulta, alcanzando propuestas e información o conformando la comisión técnica⁴⁶. La ZEE realizada en Cajamarca es una de las experiencias más interesantes y complejas, tanto por los niveles de participación que logro convocar (a través de la comisión técnica y grupos de interés) como por los obstáculos que tuvo que enfrentar y todavía enfrenta asociado a los intereses de las empresas mineras y las medidas dilatorias del MINAM⁴⁷

Agenda

Relanzar la participación ciudadana en el sector extractivo

- Procesos de consulta y participación incluyen el otorgamiento de la concesión y el permiso para empezar con la exploración.

⁴⁴ Sanborn, Hurtado y Ramírez (2016); Ob. Cit.

⁴⁵ DS 087-2004-PCM

⁴⁶ IIAP (2011); Boletín Nro. 2.

⁴⁷ Quispe, A (2013); Cajamarca: balance del proceso de Zonificación Ecológica Económica. En Noticias SER.

- Dejar sin efecto los recortes de plazos para la participación ciudadana en la aprobación de los EIA
- Dejar sin efecto la aplicación de los ITS para la aprobación de cambios en los EIA

Afianzar y ampliar la consulta previa

- La consulta previa debe ser vinculante cuando se trate de: a) megaproyectos, b) relaves tóxicos, c) desplazamiento de población o reubicación., de acuerdo a lo dispuesto por la OIT 169
- Garantizar que los cambios normativos para facilitar la inversión en el sector extractivo no reduzcan la capacidad del Estado para proteger los derechos humanos ni los relativos a la protección del ambiente y las garantías procesales de protección de la consulta previa.
- Asegurar que todas las comunidades indígenas sean reconocidas como tal, sin limitaciones a su personería jurídica ni a sus territorios, independientemente de si éstas se denominan o son descritas como comunidades andinas o amazónicas.
- Reducir las asimetrías de información y poder en el proceso de consulta previa, incluyendo al Estado en su capacidad para implementar un dialogo intercultural.
- Fortalecimiento de las organizaciones indígenas en: manejo de información, conocimiento de sus derechos, liderazgo y capacidad de negociación.
- Incorporar criterios flexibles para la implementación de la consulta y así adaptarse a la diversidad de los pueblos indígenas.

Segunda Sección:

La dimensión económica y social

2.1 FIN DEL SÚPER CICLO Y POLÍTICAS DE CARRERA HACIA EL FONDO

Hipótesis: en cada país ha habido ciclos diferenciados, divergentes y coincidentes, de políticas de promoción de las inversiones, concesiones, inversiones, producción y exportación, captura de renta. Ha concluido el Súper Ciclo fiscal y los ciclos de concesiones e inversiones, pero se mantienen ciclos de políticas de promoción de inversiones y de producción

Políticas públicas que dan centralidad a las industrias extractivas.

Desde inicios de la década de los noventa, el Estado peruano impulsó una legislación promotora de la inversión en el sector minero. Con la nueva legislación se privatiza totalmente la actividad minera en manos del Estado y, al mismo tiempo, se reduce la intervención y el control estatal sobre la actividad de hidrocarburos. El nuevo marco normativo busca atraer la inversión en minería e hidrocarburos, otorgándoles un régimen especial de incentivos que comprendía los beneficios de: reinversión de utilidades exenta de impuesto a la renta, depreciación acelerada, doble depreciación de activos, deducción del impuesto a la renta por inversión en infraestructura, etc. Todos ellos protegidos con convenios de estabilidad jurídica y tributaria hasta por 15 a 25 años.

Durante los años del súper ciclo las empresas mineras (e hidrocarburíferas) obtuvieron grandes utilidades, originadas en buena medida por el incremento de los precios y de los beneficios tributarios antes descritos. Estas ganancias extraordinarias y no previstas por el sector dieron lugar a un debate nacional sobre la necesidad de aplicar un impuesto sobre dichas ganancias de tal modo que el Estado logre una mayor participación de la riqueza generada. Estos cambios no pudieron concretarse debido a que las empresas mineras estaban protegidas por los Contratos de Estabilidad Jurídica, que también las protegía frente a estos cambios en el esquema tributario. Es lo que ocurrió con la Ley de regalías mineras – aprobada en 2004- cuya aplicación a las empresas más grandes fue bloqueada por dichos contratos. Pero también debido a su peso político dentro del Poder Ejecutivo y en el Congreso de la República y en los medios de comunicación.

Junto con las políticas de incentivos tributarios protegidos por contratos de estabilidad jurídica, el sistema de concesiones mineras fue flexibilizado al máximo para atraer inversionistas (no ocurre así en el sector hidrocarburos). Los requisitos mínimos exigidos para la obtención de una concesión permiten la entrega casi automática del título de concesión, sin consultar ni informar a las poblaciones que ocupan los territorios concesionados⁴⁸. Durante el gobierno aprista incluso se aprobaron decretos supremos para permitir que empresas extranjeras adquieran concesiones en zonas de frontera con Ecuador, Chile y Bolivia, lo que estaba prohibido. La consecuencia de esta política ha sido el crecimiento acelerado y desordenado de las concesiones mineras en el territorio, constituyéndose en generadora de conflictividad

48 Baca, E y Ávila, G (2014); *Concesiones mineras en el Perú. Análisis y propuestas de política*. Grupo Propuesta Ciudadana, 2014. Perú.

social sobre todo con las comunidades campesinas y los pueblos indígenas. En un contexto de políticas de gobierno abiertamente promotoras de la inversión el derecho de los titulares de concesiones mineras alcanza un status superior en comparación con el derecho de las comunidades.

Las medidas tributarias aplicadas al sector minero por el gobierno de Ollanta Humala el año 2011 con la finalidad de incrementar los ingresos del Estado no dieron el resultado esperado principalmente porque eran débiles y además porque llegaron tarde, cuando los precios empezaron a caer y por tanto las utilidades de las empresas también. Las utilidades han caído fuertemente, y debido a ello el impuesto a la renta pagado por las mineras el año 2015 sólo aportó el 6% del total, cuando el año 2007 dicho aporte fue de 50.9%.

Nuevas medidas tributarias promulgadas en septiembre 2011.

Nueva Regalía minera (Ley N 29788)	Sustituye a la antigua regalía minera cambiando la base de cálculo para el pago de las regalías sobre la base de la utilidad operativa trimestral y no sobre el valor del concentrado mensual como era antes. Para ello se aplicará una tasa marginal progresiva que va de 1% a 12%.
Impuesto Especial a la Minería - IEM (Ley N 29789)	Aplicable a las empresas sin contrato de estabilidad jurídica. El pago se calcula sobre la base de la utilidad operativa trimestral a través de una tasa marginal con rango de 2% a 8.4%.
Gravamen Especial a la Minería - GEM (Ley N 29790)	Aplicable a las empresas con contrato de estabilidad. Se aplican tasas marginales en un rango de 4% a 13.12% sobre la utilidad operativa trimestral.

Las características del súper ciclo en el Perú

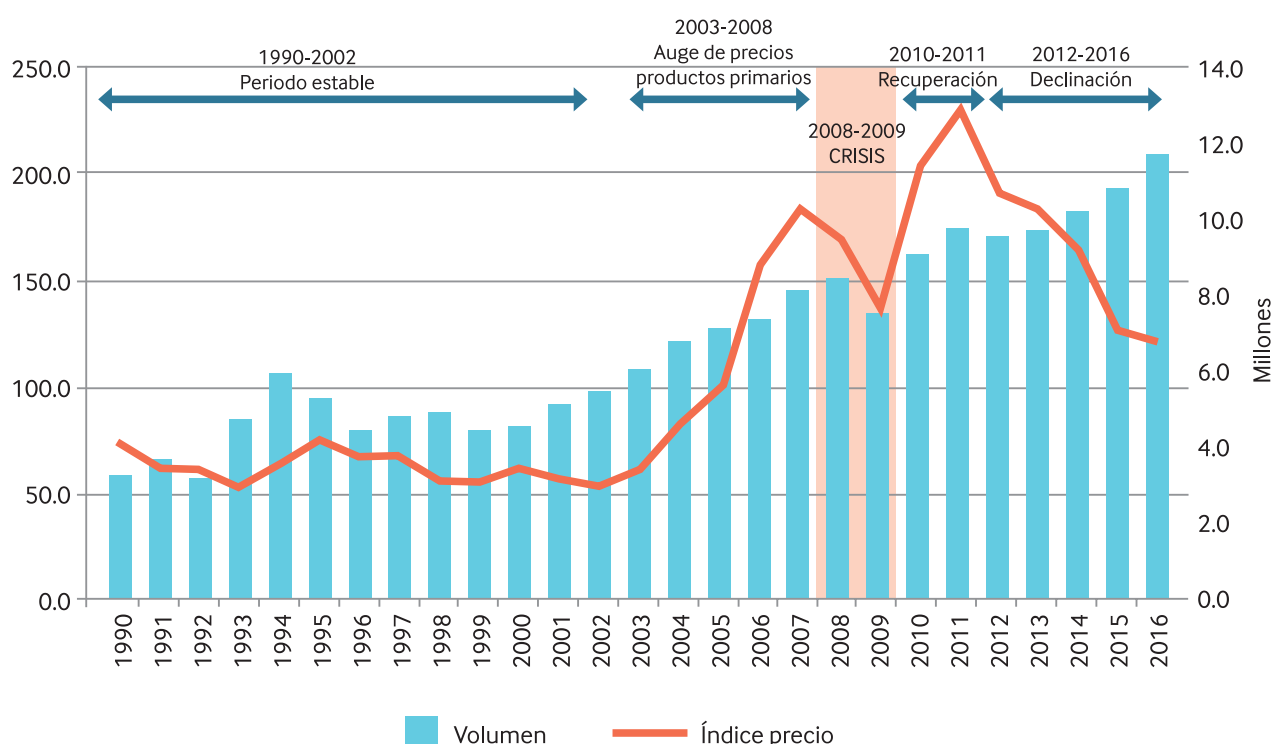
Las principales características del súper ciclo en términos resumidos son las siguientes:

- El auge de las cotizaciones internacionales de los minerales se sostuvo durante una década. Empieza en los años 2002-2003 alcanzando niveles altos hasta el 2012, con un bache en el año 2009 producto de la crisis financiera internacional. La caída de los precios iniciada en 2012-2013 marca un nuevo ciclo que tomará varios años porque está asociada a cambios estructurales en la economía mundial, principalmente la menor demanda de la China.
- El auge de las inversiones privadas y de la producción es más prolongado. El incremento de la producción minera se inicia en los años noventa y se mantiene hasta la fecha alcanzando en 2015 y 2016 niveles históricos en la producción de cobre. En todo este tiempo se observan, sin embargo, coyunturas de estancamiento y expansión de la producción física total y por tipo de mineral. Una reciente publicación⁴⁹ identifica tres momentos en la evolución de la producción de minerales: el efecto Yanacocha que a inicios de los años 90 impulsa la producción de oro; el efecto Antamina que hace lo propio con la producción de cobre a inicios de los años 2000; el boom del cobre que vivimos actualmente por el aporte de tres grandes proyectos (Ampliación Cerro Verde, Las Bambas y Toromocho).

49 De Echave, J y Mendoza, A (2016); ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Lima, Oxfam.

- En consecuencia la producción minera no ha disminuido con la caída de los precios de los minerales. Todo lo contrario, producto de la puesta en marcha de los grandes proyectos mineros antes indicados la producción minera de cobre duplicará su volumen, pasando de 1,378 millones de TMF en 2014 a 2,550 millones TMF en 2017 entre 2016 y 2017⁵⁰. Cabe señalar que este aumento de producción es resultado de inversiones previas iniciadas antes de la caída de la demanda y de los precios de los minerales. Ver gráfico adjunto (para el sector hidrocarburos ver anexo 1).

Gráfico 3. Índice de precios internacionales de los metales y la producción nacional 1990 - 2016
(Índice 2005 = 100 y TMF)



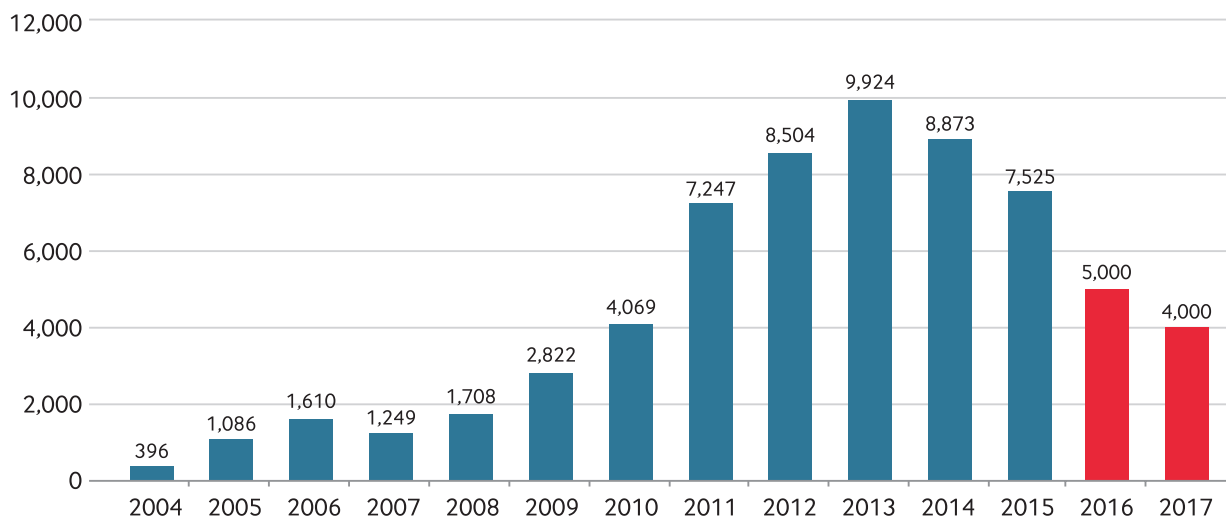
Fuente: BCRP, MEM
Elaboración: propia

- Las inversiones mineras han crecido de manera sostenida durante el boom de precios, pasando de niveles inferiores a los 1,000 millones de dólares antes del 2005, a los 9,900 millones el año 2013. A partir de allí se observa un rápido declive asociado a la caída de los precios, habiéndose registrado US\$ 7,500 millones en 2015 y para el 2016 se ubicó en US\$ 4,251 millones⁵¹ cifra inferior a lo proyectado, tal como se observa en gráfico adjunto. Aquí cabe precisar que en concordancia con la tendencia mundial las inversiones en exploración minera han caído de manera más drástica aun. Estas cifras muestran que las políticas promotoras de la inversión privada que aprobó el gobierno a partir del año 2014 no están produciendo el efecto esperado de contener la caída de las inversiones. Lo cual no hace más que confirmar que esta tendencia es de carácter global y obedece a cambios estructurales en los mercados mundiales, en particular en la economía china.

50 De Echave, J y Mendoza, A (2016); *¿Pagaron los justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima, Oxfam.

51 Boletín estadístico del subsector minero, febrero 2017. Ministerio de Energía y Minas.

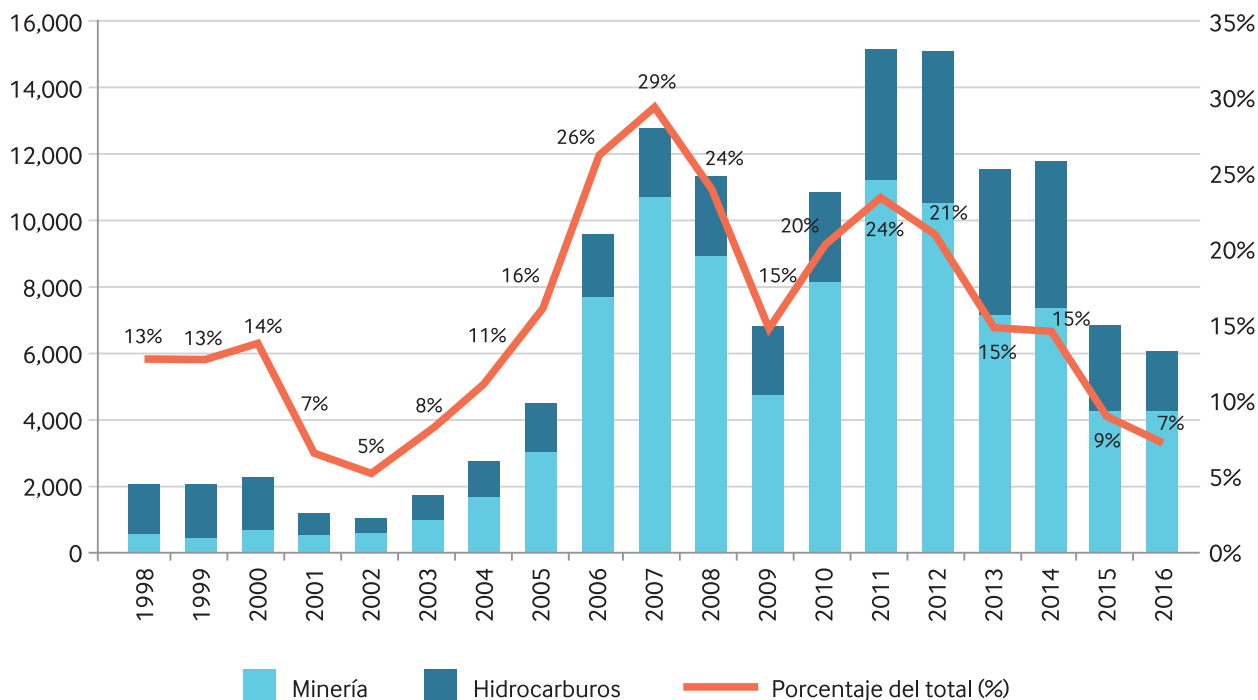
Gráfico 4. Inversiones privadas en minería 2004 – 2015 y proyecciones (En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

- El peso de las exportaciones mineras e hidrocarburíferas en la economía peruana es determinante y son el principal generador de divisas. Éstas pasaron de aportar el 51% de las exportaciones totales el año 2001 al 70% en el mejor momento que fue el año 2007. Como en el resto de indicadores, a partir del año 2012 se inicia el declive de su aporte, llegando al 62% el año 2014 y 61% en el 2015. El principal componente de las exportaciones son los minerales, seguido de las exportaciones de líquidos de gas y gas; en el Perú desde hace más de una década la producción de petróleo está marcada por una tendencia decreciente (ver gráfico en anexo)
- Los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas registraron incrementos sin precedentes durante el súper ciclo de precios, teniendo como principal componente el impuesto a la renta seguido de las regalías mineras y petroleras, el impuesto especial y el gravamen minero. En términos relativos, significaban el sólo el 4.4% de los ingresos totales el año 2001 para llegar hasta el 18% en el 2011. A partir de allí disminuye constantemente llegando al 9,6% el año 2014 y al 7% en 2016. Un hecho a resaltar es que en los años 2015 y 2016 la tributación minera arroja cifras negativas debido a que los pagos tributarios de las empresas son inferiores a las devoluciones de IGV que recibieron, para el 2016 los ingresos tributarios mineros son de -3,900 millones de soles.

Gráfico 5. Ingresos por Minería e Hidrocarburos. 1998 - 2016
En millones de dólares y como porcentaje de los ingresos totales del país



Fuente: Sunat; Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

- El crecimiento acelerado de las concesiones mineras en el territorio nacional es otra característica del súper ciclo, pasando de 2.3 millones de hectáreas concesionadas en 1991 a 25.9 millones en el 2014. Sin embargo, en todo este tiempo se diferencia coyunturas de auge y retroceso en la demanda de concesiones las cuales están asociadas al comportamiento de los precios de los minerales y a las políticas de promoción del gobierno⁵². Asimismo, la presión que ejercen estas concesiones sobre el territorio es diferenciada en cada departamento y al interior de estos en las provincias. Según datos de INGEMMET⁵³ a partir del año 2012 las solicitudes anuales de petitorios mineros se ha reducido a la mitad, pasando de alrededor de 10 mil en 2011 a 5,306 en 2016. Finalmente, las concesiones mineras vigentes han disminuido en respuesta a la caída de los precios, pasando de 24 millones en 2012 a 19 millones en el 2016, tal como se muestra en cuadro adjunto. Los datos sobre petitorios mineros por año están en anexo 2.

52 Baca, Epifanio y Ávila, G (2014); *Concesiones mineras en el Perú. Análisis y propuestas de política*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

53 <http://ecatastro.ingemmet.gob.pe:83/PresentacionDatos/ReporteAnualPM.aspx>

Número de derechos mineros vigentes a nivel nacional (miles de hectáreas)

Año	Titulados	Trámite	Vigentes
2008	12,950	4,136	17,086
2009	13,946	3,201	17,147
2010	14,372	5,503	19,875
2011	17,470	5,681	23,151
2012	19,308	4,800	24,108
2013	18,979	3,685	22,664
2014	17,045	3,324	20,369
2015	15,198	2,997	18,195
2016	15,035	4,239	19,274

Fuente: INGEMET. AI 31-10-2016

En suma, en el Perú el fin del súper ciclo de los precios de los minerales ha traído consigo la disminución de las utilidades de las empresas y por consiguiente, de los ingresos fiscales. En cambio, impulsado por el inicio de tres mega proyectos mineros la producción minera de cobre se habrá duplicado entre 2015 y 2017. Es decir, con los precios a la baja, el súper ciclo de la producción continúa. Esta confluencia de menores precios y utilidades disminuidas ha llevado a que los años 2015 y 2016 la tributación minera arroje cifras negativas de magnitud sin precedentes en la economía peruana.

Frente a la caída de las cotizaciones internacionales y la desaceleración económica el gobierno de Ollanta Humala tomó un conjunto de medidas de reactivación de las inversiones que se tradujeron en: debilitamiento de la institucionalidad previamente creada para la protección ambiental y para el resguardo de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones que viven en el ámbito de influencia de los proyectos extractivos y energéticos; también se rebajó el impuesto a la renta de las empresas agravando con ello la caída de los ingresos fiscales.

Gráfico 6. Sector minero: PBI, inversiones, ingresos, exportaciones y concesiones



Fuente: INEI, Sunat, BCR, Minem, Ingemet.

Políticas de carrera hacia el fondo

Llamamos así al conjunto de medidas tributarias, ambientales y sociales que tomó el gobierno de Ollanta Humala a partir del año 2013 para facilitar la inversión minera e hidrocarburífera bajo el supuesto de que la caída de las inversiones se debe principalmente al exceso de trámites, regulaciones ambientales y conflictos sociales.

La medida más importante aprobada en julio de 2014 fue la Ley 30230 “**Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**”⁵⁴, conocida como el paquetazo ambiental, que contiene temas diversos, desde tributarios, administrativos, regulación ambiental, promoción de la inversión, entre otros. Las medidas de tipo tributario son: reducción del 15% del total de la deuda tributaria para mejorar los balances financieros de 180 mil contribuyentes; incremento de los montos mínimos de inversión y modificación de los plazos de los contratos de estabilidad jurídica, buscando beneficiar principalmente a las grandes empresas entre ellas las mineras; suspensión de la cláusula antielusiva sin que fuera nunca aplicada, eliminando así la posibilidad de reforzar la lucha contra la elusión tributaria.

Esta Ley también toma medidas en el campo ambiental minero, entre ellas: reduce la potestad sancionadora de la OEFA al disminuir sus fuentes de financiamiento, tanto de este como de otros organismos fiscalizadores; se eliminó el carácter participativo de los procesos de ordenamiento territorial y ZEE y se los redujo al estatus de referenciales; se limitan las funciones del MINAM para la creación de Zonas Reservadas; se reducen los plazos (máximo 45 días), bajo sanción para los funcionarios que los incumplan para dar opiniones técnicas a los EIA, sin distinguir tipos de proyectos y su complejidad. La Ley también le quita al MINAM su rol en el Ordena-

54 Esta información ha sido tomada del libro *¿Pagaron lo Justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Armando Mendoza y José De Echave. 2016, Lima, Oxfam.

miento Territorial y se lo traslada al Consejo de Ministros. Según Francisco Durand, esta norma ilustra muy bien el poder de influencia de las elites económicas en las decisiones de gobierno.⁵⁵

Ley 30296 “Ley que promueve la reactivación de la economía”, publicada el 31-12-2014, aprueba la disminución del impuesto a la renta de las empresas a partir del 1-1-2015 de 30 al 28% para los ejercicios fiscales 2015 y 2016, al 27% para 2017-2018 y 26% del 2019 en adelante. Junto con esta medida también se aprobó el incremento gradual del impuesto a los dividendos (6,8%, 8% y 9.3% para los periodos antes indicados). Por otra parte, mediante el DS 060-2013-PCM se flexibilizan los procedimientos de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental; asimismo con el DS 054-2013-PCM se obliga entregar certificados de inexistencia de restos arqueológicos en tiempos mínimos.

En suma, estas normas afectan la institucionalidad previamente creada para la protección ambiental, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones que viven en el ámbito de influencia de los proyectos extractivos y energéticos. Además se rebaja el impuesto a la renta de las empresas agravando la caída de los ingresos fiscales. El gobierno actual de PPK ha ratificado su interés en sacar adelante los proyectos mineros detenidos por los conflictos sociales por su importante aporte al crecimiento de la economía, persistiendo así en mantener un modelo primario exportador altamente dependiente de las cotizaciones internacionales y capitales extranjeros.

2.2 REPRIMARIZACIÓN Y BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD

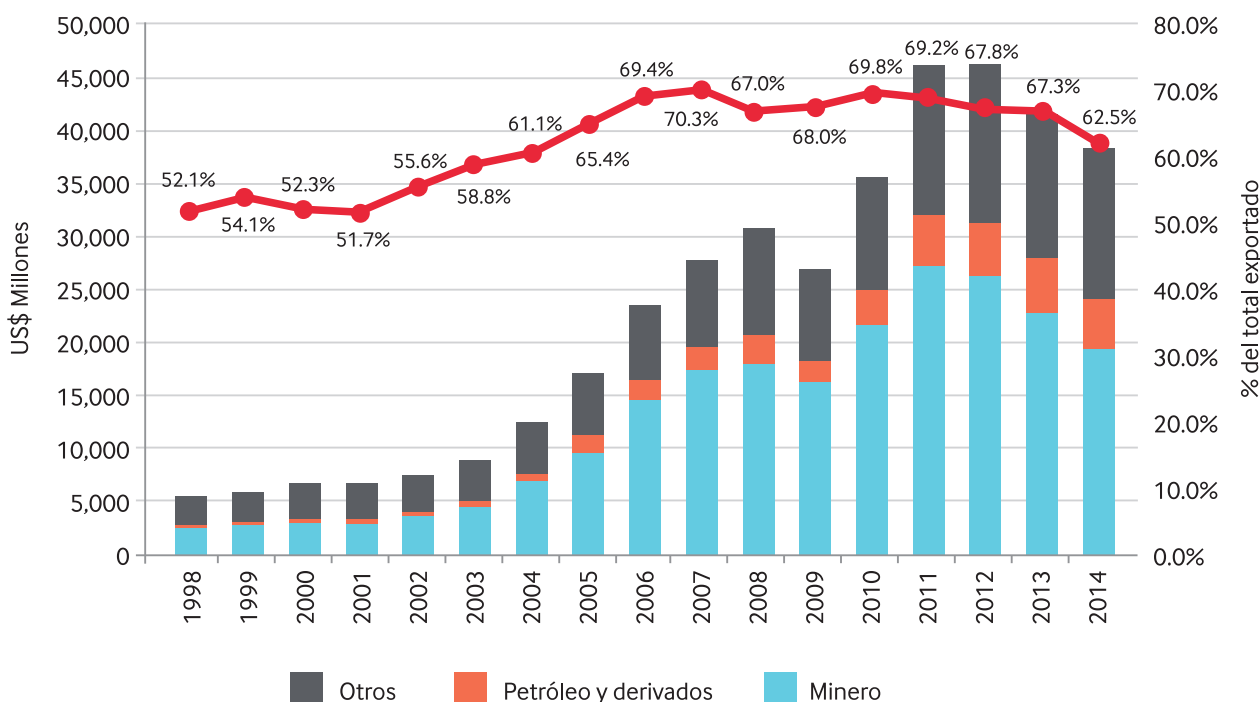
Hipótesis: El país se ha vuelto o ha afirmado su carácter primario exportador y se han profundizado brechas de productividad entre sectores y entre territorios

Peso de las industrias extractivas en la economía

Los indicadores que ilustran bien la dependencia de la economía de las industrias extractivas son la canasta exportadora y los ingresos fiscales. En el primer caso, las exportaciones de minerales e hidrocarburos adquirieron una importancia creciente en las exportaciones totales del país, pasando de 51% el año 2001 a cerca del 70% en los años del boom extractivo, constituyéndose así en el principal proveedor de divisas para la economía. Con la caída de los precios de ambos commodities, su aporte pasó de 69.2% en 2011 al 62.5% el año 2014.

55 Durand, F (2016); *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima, Oxfam.

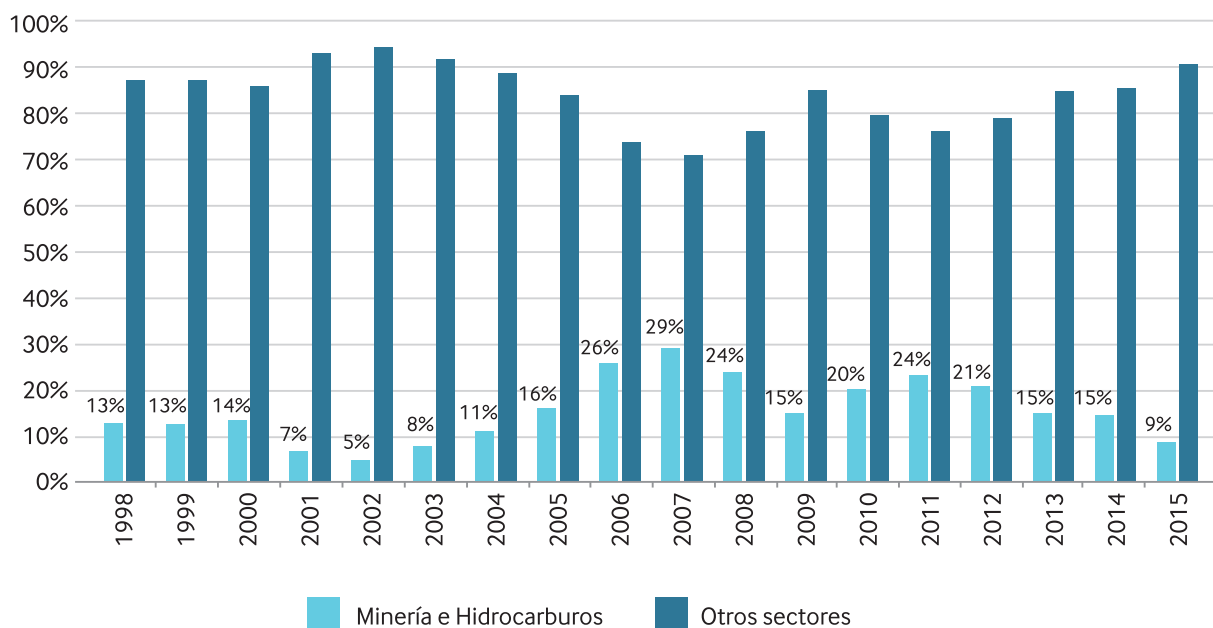
Gráfico 7. Peso de las exportaciones mineras e hidrocarburíferas (en %)



Fuente: SUNAT ; Elaboración: propia

En cuanto a su aporte a los ingresos fiscales, la tendencia es igualmente creciente en los años del súper ciclo en los que los ingresos para el Estado generados por ambos sectores alcanza el 18% del total el año 2011 cuando a inicios de los años 2000 apenas era del 4%. Para el año 2014 dicho aporte se redujo al 9,6% producto de la disminución de los precios.

Gráfico 8. Aporte del sector extractivo a los tributos internos, 1998-2015 (porcentajes)

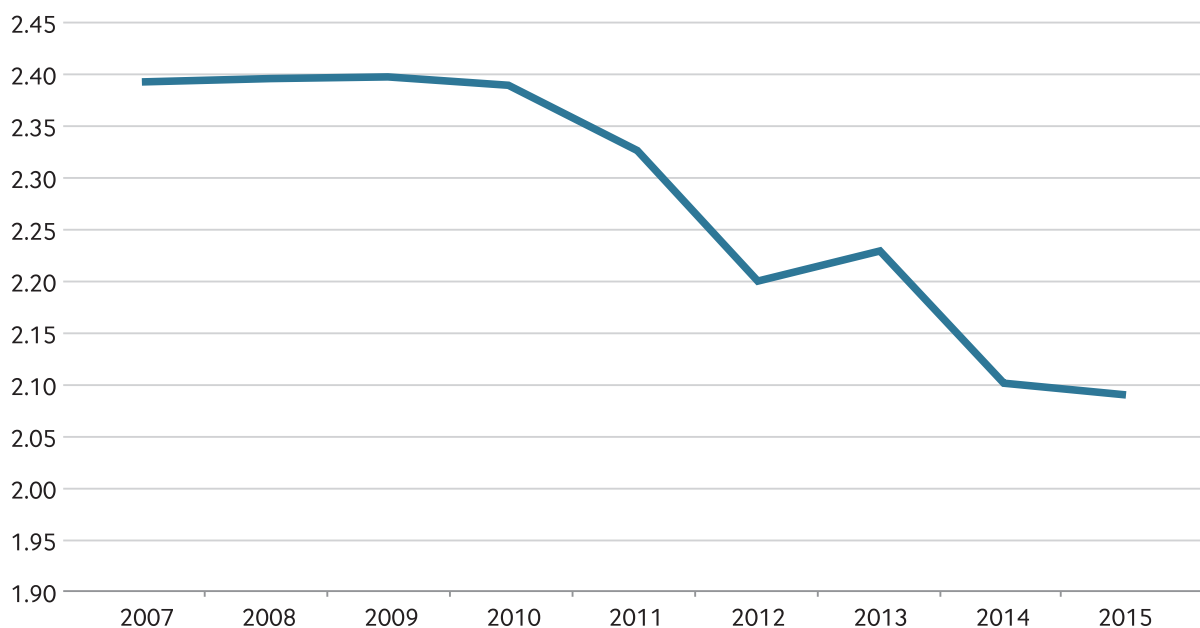


Fuente: SUNAT; Elaboración: propia

Brechas de productividad por sectores y territorial

Para observar el comportamiento de la brecha de productividad entre regiones y entre sectores, calculamos dos indicadores tomando el periodo 2007-2015. En el primer caso observamos que la brecha de productividad entre regiones extractivas y regiones no extractivas⁵⁶ disminuye ligeramente pasando de 2.39 en el año 2010 a 2.10 en el 2015, lo cual puede explicarse porque – en el contexto de caída de precios– la productividad en las regiones extractivas aumento menos que en las regiones no extractivas durante el periodo (22% frente a 39%). Ver gráfico adjunto.

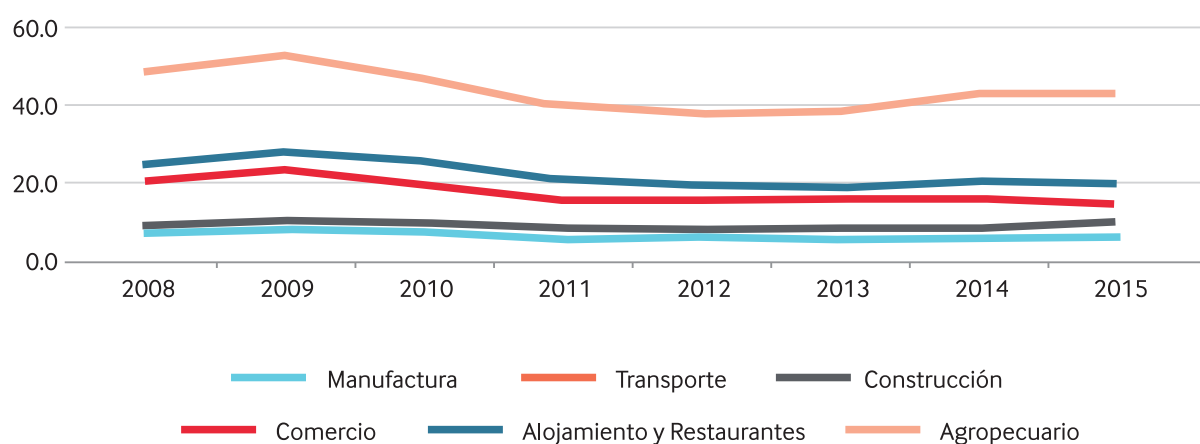
Gráfico 9. Ratio de Productividad departamentos productores/productividad departamentos no productores (Número de veces)



Fuente: INEI; Elaboración: propia

Con relación a la brecha de productividad entre los sectores extractivos y los no extractivos, observamos que esta tiende a disminuir ligeramente en el periodo de análisis (ver gráfico adjunto). Por ejemplo, la brecha de productividad entre las actividades extractivas y la agricultura – que es la más grande – pasa de 49.2 en el año 2008 a 42.7 en el 2015; con respecto al sector manufactura pasa de 7.9 a 6.5. La explicación de ello es que mientras la productividad de las actividades extractivas en el periodo no aumenta en los demás sectores de la economía si lo hace, lo que podría ser beneficioso considerando que dichos sectores como la manufactura, agricultura y servicios diversos, son intensivos en mano de obra. Las políticas de diversificación productiva deberían estar orientadas precisamente a la mejora de la productividad de los sectores no extractivos de la economía que tienen un buen potencial exportador.

56 Las regiones extractivas son aquellas en donde la minería e hidrocarburos aportan el 25% o más del producto bruto interno; en cambio las regiones no extractivas son aquellas en donde estas actividades representan 10% o menos del PBI.

Gráfico 10. Ratio de Productividad de sectores extractivos/ productividad sectores no extractivos (número de veces)

Fuente: INEI, BCRP; Elaboración: propia

Al respecto cabe señalar que al mismo tiempo de promover políticas de carrera hacia el fondo, el gobierno de Humala desde el Ministerio de la Producción presentó en abril del 2014 el Plan Nacional de Diversificación Productiva, con el objetivo de generar nuevos motores de crecimiento económico y la reducción de la dependencia de las materias primas, la mejora de la productividad, el aumento del empleo formal y de calidad y un crecimiento económico más sostenible⁵⁷. Sin embargo, este plan tuvo baja implementación y corta vigencia. Su escasa implementación se explica porque no tenía consenso en el mismo gobierno, ya que desde el Ministerio de Economía y Finanzas tenían un enfoque de la diversificación económica más vinculada al desarrollo de las actividades extractivas mediante encadenamientos productivos⁵⁸. Lo más saltante de su implementación se traduce en la instalación de los llamados Centros de Innovación Tecnológica (CITEs) para los sectores Acuicultura, Forestal, Industrias creativas, así como para la simplificación de trámites. Sin embargo, para el gobierno de PPK no es una prioridad y menos aún para el nuevo titular del Ministerio, Bruno Giuffra, quien ha manifestado su desacuerdo con dicha política⁵⁹, lo cual nos parece un completo desatino.

El Perú tiene actualmente condiciones para llevar adelante una política de diversificación productiva fortaleciendo las dinámicas productivas existentes en los sectores no extractivos orientados a la exportación y al mercado interno (agroexportaciones, textiles, turismo, etc.). Un indicador que ilustra de manera referencial lo dicho es el desempeño de las exportaciones no tradicionales en los últimos 10 años, las cuales crecen a tasas mayores a comparado con las exportaciones tradicionales (extractivas); así, entre 2005-2010 por cada dólar exportado de productos tradicionales se exportó 0.31 dólares de productos no tradicionales, este valor pasó de 0.25 en junio de 2011 a 0.55 en febrero de 2015⁶⁰.

57 Ministerio de la Producción (2014); Plan Nacional de Diversificación Productiva. Pg. 15

58 Baca E y Ávila, G (2015); Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional Nro. 19. Balance "2004-2014. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Perú.

59 Ghezzi, P (2017); La locura de la anti-diversificación. En Diario El Comercio, de 27-2-17.

60 Baca y Avila (2015). Ob.cit. pg. 68-70.

Agenda:

Estrategias y políticas de diversificación productiva:

- Desde las industrias extractivas: compras locales y valor agregado a las materias primas, potenciar encadenamientos productivos; añadir valor agregado a los productos minerales que se exportan.
- Activar nuevos motores del crecimiento: Turismo, agro exportación, productos que valoricen nuestra agrobiodiversidad, productos medicinales utilizando TICs, forestal, acuicultura. Utilizando para ello una parte de la renta extractiva. Utilizando para ello una parte de la renta extractiva.
- Definir agenda de inversión en ciencia y tecnología vinculada a planes de competitividad regional (valor agregado, productividad) utilizando para ello los recursos del canon que reciben las universidades públicas.
- Definir plan de inversión en infraestructura económica y capital humano (educación)
- Promover ambiente de negocios competitivo con incentivos a las inversiones en sectores de mayor valor agregado.
- Dar continuidad a la implementación del Plan Nacional de Diversificación Productiva -Impulsar el cambio de la matriz energética y la industria petroquímica en el sur del país con los recursos del Gas de Camisea

Reforma Tributaria:

El objetivo de la reforma es incrementar la presión tributaria llevándola al 18% establecido en el Acuerdo Nacional, avanzando hacia una estructura tributaria equitativa, incrementando el peso de los impuestos directos en los ingresos tributarios totales. Para ello planteamos lo siguiente:

Racionalizar las exoneraciones tributarias:

- Revisión de las exoneraciones tributarias, racionalizando y eliminando aquellas que no cumplen con sus objetivos que justificaron su creación.
- Eliminar las exoneraciones tributarias para la Amazonía a cambio de recursos para financiar inversiones en infraestructura y desarrollo productivo (Ejm. San Martín)⁶¹

Revaluar los regímenes especiales:

- Revisar los regímenes tributarios específicos, racionalizando los beneficios bajo criterios de equidad y competitividad.
- Evaluar el impacto real de los regímenes tributarios especiales sobre la generación del empleo, la actividad económica y la diversificación productiva.
- Revisar el diseño y uso de los convenios de estabilidad tributaria, incluyendo plazos y sobretasas impositivas.

61 Por iniciativa del gobierno regional de San Martín el Congreso de la República aprobó la norma que elimina el beneficio del reintegro tributario en su condición de región amazónica. De esta manera tuvo acceso a 45 millones de soles anuales de manera permanente, con los que constituyeron un fideicomiso que aportó (y aporta) al financiamiento de proyectos de desarrollo. Un análisis de esta experiencia de gestión se encuentra en: Ballón y Glave (2015); Un viaje a la otra orilla. Grupo Propuesta Ciudadana.

Revertir la rebaja del impuesto a la renta a las grandes empresas, llevándola nuevamente al 30%.

Fortalecer la lucha contra la evasión y elusión tributaria:

- Fortalecer la capacidad de fiscalización de la SUNAT dotándola de una Norma Antielusiva en línea con las recomendaciones de la OCDE
- Implementar las recomendaciones del plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de los beneficios (BEPS) promovido por la OCDE
- Establecer una normatividad ágil y sin restricciones para levantar el secreto bancario y la reserva tributaria por la UIF y la SUNAT.

2.3 DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y DE GRUPOS

Hipótesis: Se han bajado los índices nacionales de pobreza, pero se han mantenido brechas entre territorios, sectores urbano/rurales, géneros y grupos étnicos y ahora hay amenaza de reversión ahora que las tasas de crecimiento y generación de empleo han caído

Indicadores de pobreza a partir de 2014⁶²

El auge económico experimentado por el Perú durante una década se ha reflejado no sólo en las cifras macroeconómicas sino también en el campo social, con una mejora significativa de indicadores como la pobreza monetaria, cuya incidencia se redujo dramáticamente del 58.7% en 2004 al 22.7% en el 2014. Según Javier Herrera, director del Instituto de Investigación para el Desarrollo “Entre el 2011 y el 2015, el crecimiento del PBI contribuyó en 62% a la disminución de la pobreza”.⁶³ Hasta el año 2011 la reducción de la pobreza avanzó a tasas significativas y luego de la desaceleración económica lo hace más lentamente.

Entre 2015 y 2014 la pobreza total disminuyó solo 1 punto porcentual, de 22.7% a 21.7%. La pobreza rural también disminuye en 0.84 puntos porcentuales; pero la pobreza rural sigue siendo el triple comparado con la pobreza urbana.

La pobreza extrema en el área rural afecta al 13,9% de su población, equivalente a 1 millón ocho mil personas, mientras que en el área urbana sólo al 1,0%. Comparada con la tasa registrada en el 2014, la pobreza extrema en el 2015 decreció en el área rural en 0,7 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana se mantuvo sin variación.

Los pobres extremos se concentran en el área rural del país, llegando al 80,9% del total. Según regiones naturales, el 69,0% del total de los pobres extremos se encuentran en la Sierra (873 mil personas), el 20,6% están en la Selva (261 mil personas) y solo el 10,3% en la Costa (130 mil personas).

Según diversos análisis⁶⁴, la desaceleración del crecimiento económico a partir del 2014 ha hecho que la disminución de la pobreza sea más lenta y en el medio rural la reducción de la pobreza y sobre todo de la pobreza extrema en los últimos años se explica principalmente por efecto de los programas sociales implementados por el

62 INEI (2016); *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015*. Informe técnico. Lima.

63 <http://semanaeconomica.com/article/economia/macroeconomia/186722-pobreza-en-el-peru-ni-crecimiento-ni-programas-sociales-bastan/>

64 Aramburu, E (2016); *¿Basta con crecer?*. En diario El Comercio de 3-8-16; Suclupe y Espinoza (2016); *Pobreza en el Perú: ni crecimiento ni programas sociales*. En Semana Económica de 29-4-16

gobierno de Humala. En los años de mayor crecimiento económico la estuvo más asociado a esta dinámica.

Al respecto el ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura, señaló que la reducción de la pobreza en el 2014, que pasó a 22,7% desde 23,9% de un año antes, se sustenta en 87% por los programas sociales y solo 13% se explica por el crecimiento de la economía del país⁶⁵. El crecimiento es un factor fundamental para la reducción de la pobreza y a medida que el canal de crecimiento se debilita, esa dirección de reducción de pobreza es bastante menos significativa, refirió Segura.

Indicadores de pobreza por territorio, área de residencia, género y etnia, 2004-2014.

Más allá de este resultado general, lo que nos interesa aquí es analizar las brechas de pobreza según área geográfica, origen étnico y género y sus tendencias, a fin de saber si la disminución de la pobreza también estuvo acompañada de cambios en las brechas que afectan a estas poblaciones.

La pobreza y pobreza extrema decrecieron entre el 2004 y el 2014, pasando de 58.7 a 22.7% y de 16.4 a 4.3%, respectivamente. En el ámbito rural, esta reducción es más pronunciada para el caso de la pobreza extrema por lo cual la brecha entre hogares urbanos y rurales se reduce en esta dimensión, de 38% a 14%). Esa misma tendencia de disminución de pobreza extrema se observa para la población indígena (de 33% en 2004 a 7.9% en 2014) y la brecha entre población no indígena e indígena pasa de 21% a 5%, favoreciendo a esta última.

Que la brecha no se haya ampliado, y más bien que registre una moderada reducción, se puede explicar en parte a que en dichos años se orientaron más recursos a las zonas rurales, producto de las mayores transferencias de recursos públicos, sea para inversión (en vías rurales, agua y saneamiento, electrificación rural y comunicaciones) o vía gasto de los programas sociales, tal como se puede ver en el cuadro siguiente.

65 Segura, A (2015), Diario La República, de 24-4-2015.

Evolución del gasto social, 2010-2016 (Millones de soles)

Tipo de gasto	PIA 2010	PIA 2011	PIA 2012	PIA 2013	PIA 2014	PIA 2015	PIA 2016	PIA 2017 (Proy)
	Mill. Soles	Mill. Soles	Mill. Soles	Mill. Soles	Mill. Soles	Mill. Soles	Mill. Soles	Mill. Soles
Planeamiento, previsional y financiero	32,384	31,947	34,610	36,180	39,460	42,399	45,530	42,562
Social	23,163	26,882	29,199	35,719	38,193	45,074	47,663	51,769
Económico	13,039	16,102	16,788	19,625	21,407	21,833	22,443	23,392
Otros	13,272	13,528	14,938	16,894	19,874	21,315	22,854	24,746
Total	81,857	88,459	95,535	108,419	118,934	130,621	138,491	142,469

En porcentajes

Tipo	PIA 2010	PIA 2011	PIA 2012	PIA 2013	PIA 2014	PIA 2015	PIA 2016	PIA 2017 (Proy)
	Part.	Part.	Part.	Part.	Part.	Part.	Part.	Part.
Planeamiento, previsional y financiero	39.6%	36.1%	36.2%	33.4%	33.2%	32.5%	32.9%	29.9%
Social	28.3%	30.4%	30.6%	32.9%	32.1%	34.5%	34.4%	36.3%
Económico	15.9%	18.2%	17.6%	18.1%	18.0%	16.7%	16.2%	16.4%
Otros	16.2%	15.3%	15.6%	15.6%	16.7%	16.3%	16.5%	17.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: MEF; Elaboración: propia

Nota: el gasto social incluye educación, salud, saneamiento y protección social (programas sociales)

La pobreza y la pobreza extrema disminuyen de manera sustancial en las zonas con actividades extractivas. Sin embargo, en el indicador de pobreza la brecha entre zonas no extractivas y zonas extractivas se incrementa ligeramente en contra de estas últimas (pasando de 10% a 12%); no ocurre lo mismo con la pobreza extrema en donde la brecha sí disminuye en favor de las zonas extractivas (de 9% al 6%).

Sin embargo, en los tres casos el porcentaje de pobreza extrema sigue siendo superior en las zonas rurales, indígenas y con actividades extractivas. El hecho de que la brecha urbano-rural siga siendo alta puede explicarse en parte porque los beneficios del crecimiento económico se han orientado más a las zonas urbanas. Es decir, que la presencia minera ha tenido impactos positivos en los ingresos y gastos medios de las familias urbanas de la sierra, más no en las familias rurales, así como que el impacto de la minería en los hogares de la sierra tendría un claro sesgo a favor de los hogares con mayores activos como el nivel de educación del jefe del hogar y,

en tal sentido, el dinamismo minero ha tendido a favorecer a grupos específicos de población, pero ha afectado negativamente a los grupos más vulnerables, incrementando la desigualdad en los ingresos⁶⁶. Asimismo, otro estudio muestra que bajo el esquema actual, el impacto del Canon Minero en el bienestar es heterogéneo: los impactos positivos se concentran en hogares menos vulnerables (menos pobres y urbanos), los impactos negativos se concentran en hogares más vulnerables (más pobres y rurales)⁶⁷.

En cuanto al género, las brechas son casi inexistentes y se mantiene la tendencia nacional de disminución del indicador. Los resultados en términos de disminución de la pobreza son más leves. Por otro lado, la desigualdad de género en el país persiste, con disparidades entre hombres y mujeres en temas críticos como los ingresos. Aunque para ambos sexos los ingresos del trabajo se han incrementado a lo largo de la última década, la brecha de género no se ha reducido. Así, hoy las mujeres trabajadoras en el ámbito urbano, como hace 10 años, perciben en promedio menos del 70% de ingreso que los hombres (S/. 1,118 soles mensuales para una mujer contra S/. 1,747 para el caso de un hombre).

Si bien el porcentaje de hogares rurales con acceso a agua potable ha aumentado de manera sustancial, la brecha entre el sector urbano y rural es todavía alta (de 33.5%).

El indicador de viviendas de hogares rurales con servicios de telefonía fija o móvil tiene una evolución interesante. Aumenta de 1.6% a 74.7% en el periodo de análisis. La brecha con el sector urbano disminuye de 45% a 20%. Esta tendencia en la mejora a los servicios de telefonía móvil se observa también en favor de las poblaciones indígenas y en las zonas con actividad extractiva, y es producto de una política que busca aumentar la conectividad a nivel nacional. En ese sentido, a la fecha prácticamente las 184 capitales de provincia del país cuentan con servicios de internet de banda ancha y estas inversiones en curso para hacer llegar este servicio a nivel de los distritos.

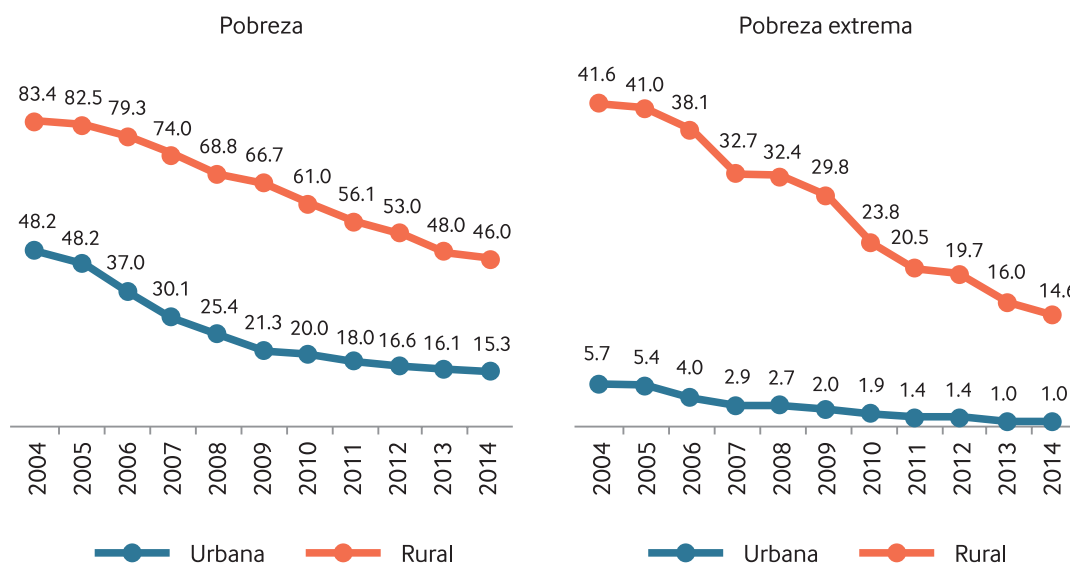
Respecto al indicador del ingreso per cápita del hogar, se observa un incremento del ingreso para las poblaciones rurales e indígenas, pero al mismo tiempo la brecha de ingresos en comparación a las zonas urbanas y poblaciones no indígenas, aumenta de manera sustancial (de 96 a 199 en el primer caso y de 62 a 121 en el segundo)

La información presentada y otros estudios muestran que no existe evidencia fuerte acerca de una asociación directa entre bonanza extractiva y reducción de la pobreza, ni reducción de brechas. Si bien existe el esquema del canon que orienta recursos hacia las regiones de donde se extraen, son más bien otros sectores ligados a las zonas urbanas y al sector externo quienes estarían beneficiándose del boom (Sanguinetti, 2010). Otros estudios como el de Aguilar & Morales y Del Pozo, Guzmán y Paucarmayta (2013), Paredes (2016) han demostrado con evidencias de que la distribución de recursos del canon minero han generado mayor desigualdad y pobreza, en perjuicio las poblaciones rurales.

66 Zegarra, E (2007); *Minería y economía de los hogares rurales de la sierra peruana. Impactos y espacios de conflicto*. GRADE/CIES. Documento de trabajo N° 51. Lima, Perú.

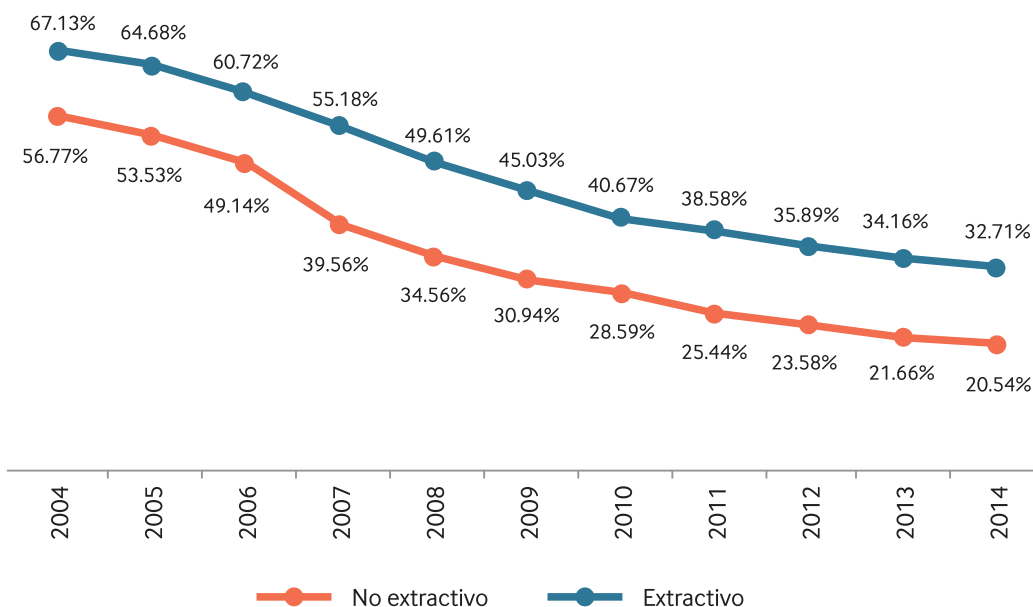
67 Del Pozo, Guzman y Paucarmayta (2013); *¿Minería y bienestar en el Perú? Evaluación de impacto del esquema de redistribución del canon minero*. CBC/CIES.

Gráfico 11. Población en situación de pobreza y pobreza extrema, según ámbito geográfico. 2004 – 2014



Fuente: INEI; elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 12. Población en situación de pobreza monetaria según perfil extractivo, 2001 - 2014



Fuente: INEI; elaboración: Grupo propuesta ciudadana.

Agenda

Redistribución de ingresos

- Mejora de los programas sociales existentes en el país entre los cuales destacan Juntos, Haku Wiñay, Qali Warma, Pensión 65, Beca 18, que combinan transferencias de recursos (condicionadas) a poblaciones en situación de pobreza, en lo referente a focalización y articulación de Juntos con el desarrollo de capacidades productivas.

- Ampliar el alcance y mejorar las estrategias del programa Haku Wiñay destinado a desarrollar las capacidades productivas de familias en situación de pobreza.
- Ampliar el alcance del fondo PROCOMPITE que financia pequeñas iniciativas de negocios en el medio rural, dando especial atención a las mujeres indígenas.
- Desarrollo de capital humano en el medio rural de la sierra y la Amazonía con educación intercultural como una estrategia para disminuir las brechas económicas y sociales que afectan a estas poblaciones.

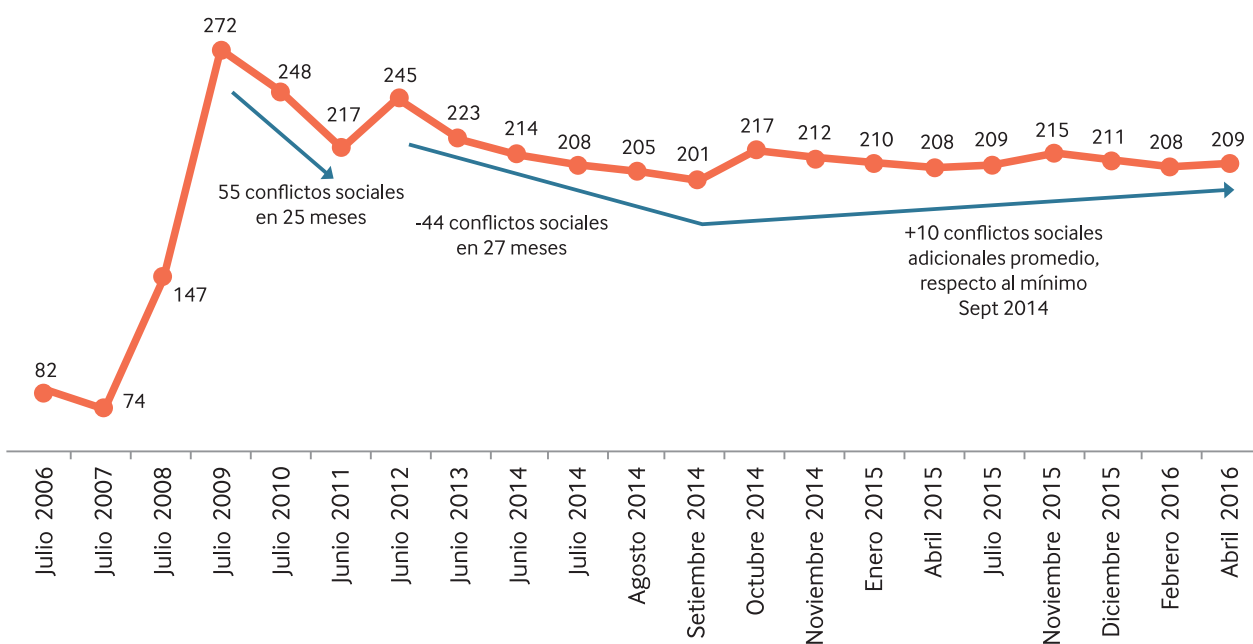
2.4 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EXTRACTIVOS Y DES-CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

Hipótesis: se ha incrementado la conflictividad social, teniendo ahora como disputas entre poblaciones locales, gobiernos locales, gobiernos centrales y empresas extractivas en torno a nuevos proyectos mineros y de hidrocarburos. Y la respuesta estatal ha sido fundamentalmente de criminalización de la protesta social.

Indicadores de conflictos

Los conflictos sociales en el país han crecido en relación al crecimiento de las inversiones extractivas, principalmente mineras en el territorio nacional. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos sociales da un gran saldo durante el gobierno de Alan García, pasando de niveles por debajo de 100 conflictos antes del 2007 a 270 conflictos el año 2009 localizados en 23 departamentos del país. Así, el 31% de los 921 conflictos registrados por la Defensoría entre 2004 y 2014 se iniciaron en los años 2008 y 2009⁶⁸. A partir de allí, la conflictividad social en el país se ha mantenido en niveles elevados, siempre por encima de 200 conflictos. Así, en julio de 2012 la Defensoría registra 245 conflictos, para luego disminuir hasta 201 conflictos en setiembre de 2014. A partir de octubre el número de conflictos aumenta ligeramente con 10 conflictos adicionales en promedio, tal como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 13. Conflictos Sociales en el Perú (2006-2016)



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: CooperAcción

68 Defensoría del Pueblo (2015); Conflictos sociales y recursos hídricos. Informe Nro. 1.

En la clasificación de los conflictos según tipo, la Defensoría del Pueblo muestra que son los conflictos socioambientales vinculados a la actividad minera el principal componente. En octubre de 2016 se registran 212 conflictos de los cuales el 70% son de tipo socioambiental, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

**Perú: Conflictos Sociales, según tipo, por principal autoridad competente, octubre 2016
(Número de casos)**

Tipo	Total	%	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Poder Judicial	Org. Const. Autónomo	Poder Legislativo
Total	212	100.0%	145	37	18	6	5	1
Socioambiental	149	70.3%	126	18	4	-	-	1
Asuntos de gobierno local	18	8.5%	-	1	14	2	1	-
Asuntos de gobierno nacional	22	5.7%	11	-	-	-	1	-
Demarcación territorial	11	5.2%	3	8	-	-	-	-
Comunal	10	4.7%	2	6	-	-	2	-
Otros asuntos	6	2.8%	2	-	-	3	1	-
Asuntos de gobierno regional	3	1.4%	-	3	-	-	-	-
Laboral	3	1.4%	1	1	-	1	-	-
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%	-	-	-	-	-	-
Electoral	-	0.0%	-	-	-	-	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

Actualmente, los conflictos se localizan principalmente en el sur del país, sobre todo en el sur andino, en los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno. Esto está relacionado con el hecho de que las inversiones mineras más grandes se han desplazado hacia el sur generando una presión sobre el territorio e impactos sociales y ambientales que producen una mayor conflictividad socioambiental. Así, a octubre de 2016 estos tres departamentos concentraban el 29% del total de conflictos, siendo Apurímac el que registra el mayor número de conflictos y donde opera el megaproyecto Las Bambas. Según Orihuela⁶⁹ la minería genera mayor conflictividad social cuando interactúan la producción, el crecimiento de las concesiones y la presencia de vieja minería cuya relación con las poblaciones locales deja mucho que desear.

El 84.5% de los conflictos socioambientales enfrentan al gobierno nacional como autoridad competente, lo cual se explica porque es éste el que toma las decisiones para la implementación de las grandes y medianas inversiones en el sector minero y energético, por tanto cuando surgen impactos ambientales (reales o supuestos), cuando se producen cambios en el proyecto minero o cuando las comunidades plantean su agenda de desarrollo, sus reclamos los dirigen al gobierno central.

69 Orihuela, J y Paredes, M (2014); Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales. CIES. Lima, Perú.

Conflictos sociales por región y por estado, octubre 2016

Región	Numero	%	Activo	Latente
Apurímac	24	11.3	19	5
Ancash	23	10.8	19	4
Cusco	19	9	17	2
Puno	18	8.5	11	7
Cajamarca	16	7.5	12	4
Ayacucho	14	6.6	7	7
Loreto	13	6.1	9	4
Piura	13	6.1	9	4
Junín	11	5.2	6	5
Otros	61	28.9	45	16
Total	212	100	154	58

Fuente: Defensoría del Pueblo; elaboración: propia

Del total de conflictos reportados en octubre, el 72% son calificados como conflictos activos, de los cuales el 79% son de tipo socioambiental. En el último año (setiembre 2015 y octubre 2016) el número de conflictos reportados como activos es de 148 por mes. Asimismo, de los 79 conflictos activos en proceso de diálogo registrados en octubre, el 94,9% (75 casos) corresponde a conflictos del tipo socioambiental. Ver cuadro.

**Perú: Conflictos sociales activos, según tipo, octubre 2016
(Número de casos)**

Tipo	N° casos	%
Total	154	100.0%
Socioambiental	122	79.2%
Comunal	8	5.2%
Asuntos de gobierno nacional	7	4.5%
Asuntos de gobierno local	6	3.9%
Otros asuntos	4	2.6%
Demarcación territorial	3	1.9%
Laboral	3	1.9%
Asuntos de gobierno regional	1	0.6%
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%
Electoral	-	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

Conflictos y recursos hídricos

Varios estudios y el informe de la Defensoría del Pueblo sobre el tema, muestran que la disputa sobre el acceso a los recursos agua y suelo entre comunidades campesinas y las empresas es el móvil principal que origina los conflictos socio-ambientales. Los principales actores sociales involucrados en los conflictos son, en orden de importancia: las comunidades campesinas, los frentes de defensa, comités de lucha y autodefensa, centros poblados y caseríos, juntas de regantes y federaciones agrarias, pueblos indígenas y organizaciones indígenas⁷⁰, los cuales se movilizan en defensa de su derecho de acceso al agua que es afectado o puesto en riesgo por la presencia de la actividad mineral principalmente. Esta información no hace más que corroborar lo que estudios previos ya habían identificado señalando que *“La disputa por los recursos naturales es uno de los aspectos más recurrentes en los conflictos mineros, y se expresa típicamente en la disputa por el uso de los suelos y del agua”* (De Echave, Diez, & Revesz, 2009). El agua y la tierra son recursos que sustentan los medios de vida de las familias campesinas en los andes y la selva del país.

Según la Defensoría del Pueblo entre enero de 2011 y diciembre de 2014, de un total de 539 conflictos sociales reportados, se estima que 153 casos están vinculados a los recursos hídricos, lo que representa un 28% del total. En trece de estos casos (todos ellos de tipo socioambiental) las poblaciones indígenas exigen al Estado el reconocimiento de su derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos vinculados al territorio y al uso de los recursos naturales, su existencia física, su identidad cultural y su calidad de vida.

Los reclamos de las comunidades están relacionadas, según la Defensoría del Pueblo, con afectaciones a la calidad, oportunidad y cantidad del agua. En los casos referidos al temor a la afectación del agua, la demanda social que se plantea es la protección de dicho recurso y, en los casos de supuesta afectación, se plantea su remediación. De los 42 casos relacionados a actividades de minería, los proyectos Río Blanco y Salmueras de Sechura, en Piura; Conga, en Cajamarca; y Cañariaco, en Lambayeque, han sufrido retrasos debido a los conflictos sociales que enfrentan, específicamente, porque la población teme por la posible afectación a las fuentes hídricas de las zonas en las que se pretende desarrollar los proyectos mineros.

En el caso de las comunidades indígenas se ha demostrado que la Ley 30230 vulnera el principio de no discriminación desde el momento en que el Gobierno adopta políticas especiales de saneamiento destinadas a favorecer solamente a los inversionistas y no a proteger el derecho a la seguridad territorial de las comunidades campesinas y nativas. Asimismo, vulnera los derechos territoriales indígenas y el derecho a la integridad de sus territorios, vulnera la libre determinación de los pueblos indígenas de su derecho a decidir sus propias prioridades en relación al proceso de desarrollo y a perseguir su proyecto colectivo de vida⁷¹.

Las entidades competentes para atender estos conflictos corresponden al gobierno nacional en un 84% seguido por los gobiernos regionales y locales. Llama la atención que sea el Ministerio de Energía y Minas el que asume la competencia principal para la atención de los conflictos vinculados a recursos hídricos (atendió 112 casos

70 Defensoría del Pueblo (2015); Conflictos sociales y recursos hídricos. Pg. 35-36.

71 Huaco, M (2015); Afectaciones a derechos de los pueblos indígenas en la Ley 30230. En Estrategia del despojo de la propiedad comunal en el Perú. Análisis jurídico de la Ley 30230. Instituto del bien común. Lima, Perú.

de los 153 registrados), seguido de lejos por la Autoridad Nacional del Agua y la PCM⁷², lo cual no hace más que reflejar el enfoque sectorial que predomina en la acción del Estado. Esta situación pone en evidencia el débil desarrollo institucional estatal para la atención de los conflictos sociales. ¿Son las mesas de diálogo o mesas de desarrollo una estrategia que aporta a la construcción de institucionalidad para la gestión de conflictos?

En suma, los conflictos sociales en el país crecen en relación estrecha con el incremento de las inversiones en actividades extractivas, principalmente en la minería. Alcanzaron su máxima expresión durante el gobierno de Alan García y producto de sus políticas orientadas por la tesis del perro del hortelano. Al respecto, Panfichi⁷³ señala que desde mediados de 2007, los conflictos socio-ambientales se convirtieron en el tipo de conflicto más numeroso en el país. Para ello convergen tres factores: el incremento del número de concesiones mineras, una mayor experiencia de las organizaciones sociales en la movilización de recursos para utilizar la acción colectiva contenciosa en defensa de sus intereses, y el gobierno de un presidente convencido de que los derechos de los inversionistas —sobre todo de los mineros— son el intocable motor del desarrollo del país. Las principales causas de los conflictos eran y siguen siendo el temor a la posible contaminación ambiental, principalmente la de la calidad y cantidad del agua, el incumplimiento de compromisos, la demanda de apoyo al desarrollo local y la demanda de compensaciones.

Políticas públicas

En el Perú desde el año 2004 la Defensoría del Pueblo realiza un seguimiento sistemático a los conflictos sociales mediante la publicación de reportes mensuales. Asimismo desde el Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros ha llevado adelante iniciativas para el tratamiento de los conflictos. Con el gobierno de Toledo se constituyó la Unidad de análisis estratégico y prevención de conflictos (2004), más adelante a partir del año 2006 se instaló la Unidad de análisis de conflictos, luego la Oficina de gestión de conflictos sociales hacia el 2011. Según Paredes⁷⁴, el surgimiento de las mesas de diálogo para prevenir o solucionar conflictos es un fenómeno que crece rápidamente después de que se inicia el escalamiento de los conflictos a partir del 2008. El Estado empieza atender directamente el manejo y prevención de los conflictos sociales como una política pública.

El año 2012 – como respuesta a la agudización del conflicto social de Conga- se crea la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) con un enfoque transformativo y preventivo basado en el diálogo. Esta oficina también realiza su propio monitoreo de los conflictos sociales arrojando una cifra inferior de conflictos que los reportes de la Defensoría. Según Iván Mendoza, al estallar el conflicto de Conga en el gobierno se percibían dos posiciones⁷⁵. Por un lado, de funcionarios y políticos que entendían ese conflicto como resultado de la manipulación de agitadores con intereses políticos y planteaban como respuesta el uso de la fuerza para imponer el estado de derecho y el principio de autoridad. Otro sector la interpretaba como expresión de una crisis más profunda y por los errores de la empresa, por lo que la solución pasaba por ganar la confianza de la población a través del diálogo y la ne-

72 Defensoría del Pueblo (2015), ob.cit.

73 Panfichi, A y Coronel, O (2014); *Régimen político y conflictos sociales en el Perú*.

74 Paredes, M y De la Puente, L (2014); *Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias Extractiva*. En Gerardo Damonte y Giselle Vila; *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*. PUCP

75 Mendoza, I (2015); *Auge y caída en la gestión de los conflictos sociales*. En PERU HOY, de julio de 2015. DESCO, Lima.

gociación. La mirada que primó durante varios años es la primera concretándose en medidas de criminalización de la protesta, mientras que la segunda se intenta aplicar con la creación de la ONDS.

La creación de esta oficina es considerada como la apuesta institucional más importante del gobierno de Humala para el abordaje de la conflictividad. Entre 2012 y 2015 para gestionar la conflictividad la ONDS había implementado los siguientes espacios: 16 mesas de desarrollo, 92 mesas de dialogo, 47 mesas de trabajo, 11 mesas técnicas y 9 comisiones multisectoriales⁷⁶ El modelo de atención de la conflictividad que ha estructurado esta oficina consta de tres fases: a) análisis concreto de la situación de tensión social y en base al cual, b) se genera un proceso de transformación de la tensión social en oportunidad de desarrollo y, c) avanzar hacia el diseño e implementación de un plan de desarrollo territorial sostenible⁷⁷. Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo también ha participado (y participa) de cerca en el tratamiento de los conflictos realizando acciones de monitoreo y prevención y en las mesas de dialogo. El Grupo de Dialogo, Minería y Desarrollo Sostenible también participa apoyando con actividades de capacitación, elaboración de materiales de difusión, información, entre otros⁷⁸. Como resultado la ONDS a julio de 2014 habrían logrado resolver 98 casos entre conflictos, diferencias y controversias. En diciembre de 2016, esta oficina intervino en la prevención y gestión de 167 casos, de los cuales 50 fueron conflictivos y 115 preventivos⁷⁹.

Sin embargo, el mayor desafío de esta experiencia de dialogo y gestión de conflictos tiene que ver con su fortalecimiento institucional⁸⁰. Para ello se requiere: a) generar una política nacional de prevención y gestión de conflictos como marco normativo del Sistema Nacional de prevención y gestión de conflictos, b) desarrollo de capacidades institucionales para una mejor atención de los conflictos sociales, c) generación y difusión de información oportuna sobre la gestión de conflictos sociales. La falta de regulación legal de las mesas de dialogo o mesas de desarrollo es un vacío que también remarcan Paredes y De la Puente (2014).

Al finalizar el gobierno de Humala el año 2016, la ONDS había perdido el dinamismo que tuvo al inicio. En ese sentido, llama la atención que esta oficina haya funcionado mayormente (alrededor del 60%) con financiamiento de cooperación internacional, cuando debería ser al revés, tratándose de la puesta en marcha de una política pública de importancia.

No obstante este esfuerzo institucional, durante el boom extractivo las políticas predominantes fueron las de criminalización de la protesta, la cual no solo usa la represión sino que incluye el entramado político/ jurídico/ social y hasta el cerco mediático comunicacional para que la protesta sea mirada como un factor del delito. Siendo así, además del uso de la fuerza pública, implica utilizar las leyes para detener y condenar a los activistas sociales, lo cual permite “legalmente” hostigarlos, perseguirlos, encarcelarlos, y hasta torturarlos o asesinarlos, comparándolos con delincuentes y/o terroristas⁸¹. Según IDL el andamiaje legal de la criminalización de

76 ONDS (2016); Balance de la conflictividad 2015. En Willaqniki Nro. 39, de febrero 2016.

77 ONDS (2014); Dialogo, dos años después.

78 <http://www.grupodialogo.org.pe/noticias/grupo-de-dialogo-mineria-y-desarrollo-sostenible-y-la-onds-firman-acta-de-entendimiento/>

79 ONDS (2017); Informe de conflictos sociales a nivel nacional.

80 ONDS (2014); Dialogo, dos años después.

81 Vásquez, M; *Criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú*. GRUFIDES.

la protesta social y la militarización del orden interno, construido durante el gobierno de Alan García (Decretos Legislativos 1094, 1095 y 1096) sigue vigente⁸².

Las principales normas que criminalizan la protesta son las siguientes:

Norma	Fecha	Contenido
Decretos legislativos N° 1094, 1095-1097	Setiembre de 2010	Destinadas a regular la intervención de las fuerzas armadas y policiales durante los conflictos sociales; y sobre prescripción de delitos de lesa humanidad.
Decreto Legislativo N° 1186	Mayo 2012	Regula el uso de la fuerza por parte de la policía, permite el uso de armas, desde las no letales, como los gases lacrimógenos, hasta las de fuego, cuando la vida del efectivo o de un ciudadano esté en peligro. Es decir, la acción de la policía que hizo uso de la fuerza letal conforme a esta ley no es punible penalmente.
Resolución Administrativa N° 096-2012-CE-PJ	Mayo 2012	Ordena que todos los casos que tengan que ver con los conflictos de Espinar y Conga, pasen a ser juzgados en las provincias de Ica y Chiclayo, respectivamente. Es la variación de competencia territorial para juzgamiento de casos vinculados a Protestas sociales
Decreto Legislativo 1096	Agosto 2010	Optimización de la Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial - Decreto Legislativo N°1096 que modifica artículos del D. L. 29182.

El objetivo de estas y otras normas es la neutralización de la protesta social, sin embargo, la mayoría está en el campo de las normas penales. Es decir hay un claro objetivo de asociar la protesta social con lo criminal y de presuponer que sus resultados siempre son delictivos. Con ello, a los actores de la protesta también se los asocia con la condición criminal, provocando que al ser juzgados el tratamiento sea el mismo que se le da a cualquier delincuente común. También se ha intentado utilizar la figura de terrorismo para equipararla a la protesta social pretendiendo con ello, la aplicación de las sanciones más severas que existe en nuestro sistema penal. Interesante.

La tendencia de los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala ha sido utilizar el orden penal para conseguir que la protesta social se encuadre en los marcos del delito, pero una de las estrategias privilegiadas y más prácticas ha sido realizar un sistemático ajuste en las sanciones o penas de los delitos relacionados a la protesta social, elevándolas gradualmente. Estas normas han provocado la judicialización de varios casos de protesta social pero en particular los más perseguidos han sido aquellos relacionados con los megaproyectos extractivos. En los casos de Bagua, Conga, Espinar, Tía María y Las Bambas, hay decenas de líderes y autoridades procesadas ante la justicia por participar en estos sucesos⁸³. Todos los casos judicializados son por protestas sociales en contra de megaproyectos que afectan derechos territoriales

82 IDL (2012); *La criminalization de las protestas sociales durante el primer año el gobierno de Humala*.

83 Vásquez, M (2015); Ob. Cit.

y/o ambientales. Es importante destacar que a pesar de que hay esta criminalización, no hay personas presas por estos “delitos”. En ese sentido, las acusaciones no tienen fundamento penal aplicable y son más situaciones de hostigamiento que detienen a la protesta y desincentivan la movilización.

También se han dado normas que ponen a la policía al servicio de las empresas privadas. Así, la Ley de la Policía Nacional del Perú, ley 27238 establece en su Art. 51 que “el Director General de la Policía podrá celebrar o aprobar convenios con personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, así como entidades públicas en general, para la prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial”. Bajo esta norma, la policía pasa a ser cuerpo de seguridad de privados como las empresas mineras, tal como se ha evidenciado últimamente en el conflicto Las Bambas y antes en Yanacocha, Espinar y otros.

CASOS EMBLEMATICOS

LAS BAMBAS (MMG)

Proyecto situado a más de 4,000 m.s.n.m entre las provincias de Cotabambas y Grau, en la región Apurímac. Según el Ministerio de Energía y Minas (MEM), es el mayor proyecto minero que tiene el país con una inversión de US\$10,000 millones. La mina tiene reservas minerales de 6,9 millones de toneladas de cobre y 10,5 millones de toneladas de recursos minerales y se espera que produzca más de 2 millones de toneladas de cobre concentrado en sus primeros cinco años, con lo cual puede convertirse en una de las minas de cobre más grandes del mundo.

En 2004, la compañía anglo suiza Xstrata Copper obtuvo la licencia para explorar Las Bambas y en 2010, por medio de un contrato millonario (5 mil millones de dólares) con el Estado, se convirtió en la dueña del yacimiento. Desde el inicio la relación entre la empresa y las comunidades cercanas era relativamente buena, acompañada con políticas de relacionamiento comunitario que disponían de un fondo de inversión social. Sin embargo, todo cambió en mayo del 2013, cuando las empresas Glencore (australiana) y Xstrata se fusionaron y el proyecto fue comprado por la empresa china MMG en abril del 2014, integrada por China Minerals (estatal), Guoxin Investment International y Citic. A partir de allí producto de errores sucesivos comenzaron los problemas que desencadenaron en el conflicto que se vive hoy en la provincia de Cotabambas.

De ser un proyecto minero modelo, Las Bambas, se ha convertido en un caso de conflicto social más fuerte del país, que ya cobró 4 muertos. ¿Cuál fue la causa? Los nuevos dueños pidieron una modificación del estudio de impacto ambiental (EIA), que incluyó la cancelación de un mineroducto y la construcción de una planta de molibdeno; este cambio, de carácter significativo en el proyecto, fue aprobado utilizando el Informe Técnico Sustentatorio (ITS), herramienta creada por el DS 054 con la finalidad de aprobar de manera expeditiva cambios en los proyectos, en 15 días y sin participación ciudadana⁸⁴. Decisión que fue cuestionada por las comunidades campesinas y las organizaciones de las zonas de impacto, exigiendo que las plantas de molibdeno sean retiradas y que el proyecto minero aplique la consulta previa. La primera consecuencia fue el conflicto del 29 de setiembre de 2015, que terminó tres vidas humanas y decenas de heridos.

Casi después de un año y sin avances en la atención de los reclamos planteados, el 14 de octubre de 2016, estalla otro conflicto con un saldo de un comunero muerto y varios heridos. El motivo, la contaminación que produce el transporte del mineral ya que transitan por la zona hasta 250 camiones de gran tonelaje por día produciendo ruido y polvareda. Frente a ello hay dos demandas, una que la empresa asuma el impacto ambiental que ocasiona y otra que se les pague por las tierras que ocupa la carretera y que les pertenece. Sobre

84 Boletín de Actualidad Minera Nro. 206 y 207, de 2016. Cooperación.

este último punto, la empresa acordó con las comunidades el uso momentáneo de lo que en ese momento era una trocha comunal. Sin embargo, ello no ocurrió y sobre esa trocha se estableció una carretera, la cual en julio de 2016 fue clasificada como vía nacional, dejando sin base el reclamo de las comunidades⁸⁵.

En suma, el conflicto Las Bambas surge producto de la modificación realizada al proyecto, sin consulta y al amparo de los paquetazos ambientales. La mesa de dialogo instalada resulto siendo inoperativo porque transcurrido más de un año del primer conflicto, no tuvo la capacidad de atender al menos parte de las demandas campesinas. La agenda pendiente comprende temas ambientales, demandas sociales, pésimos acuerdos de compras de tierras que deben ser solucionados, el complejo tema de la carretera y el tránsito pesado.

TIA MARIA (Southern Perú)

Proyecto ubicado en el distrito de Cocachacra, provincia de Islay, su área de influencia es el Valle del Tambo, incluyendo los distritos de Mejía y Deán Valdivia, región Arequipa. El proyecto consta de 2 yacimientos: La tapada y Tía María; la inversión prevista del proyecto es de 1400 millones de dólares, la producción de cobre prevista de 120 mil toneladas por año y una vida útil de 18 años.

Las fuentes que dan cuenta de este conflicto identifican dos fases, la primera desarrollada entre 2009 y 2011 durante el gobierno aprista y la segunda entre 2012 y 2015. Los trabajos de exploración empezaron el año 2003 y recién el 2007 la Southern Perú anuncia un plan de inversiones. En julio del 2009, la empresa presentó al Ministerio de Energía y Minas el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto elaborado por la firma Water Mangement Consultants, el cual recibió una serie de observaciones, principalmente en lo referido al uso del agua, recurso escaso en la zona. La población local constituida principalmente por agricultores, asumió que el agua que utilizan para sus cultivos sería afectada por las operaciones de la mina, lo cual fue rechazado desde el inicio.

Por su parte, la empresa desde el inicio descartó la posibilidad de desalinizar agua del mar e insistió en utilizar agua de la cuenca, variando su discurso sobre las fuentes que utilizaría. En un primer momento señaló que usaría agua de pozos subterráneos, pero luego frente al rechazo de la gente, la empresa propuso hacer represas, lo que también fue rebatido⁸⁶.

El 27 de octubre de 2009, las autoridades locales realizaron una consulta popular en los distritos de Cocachacra, Mejía y Deán Valdivia en la que más del 90% de los votantes se pronunciaron en contra de la minería en la zona y del uso del agua subterránea y superficial. En abril del 2010 se realizó un paro en contra del proyecto Tía María y de allí en adelante las manifestaciones sociales fueron en ascenso. En medio del conflicto el MEM decidió contratar los servicios de la UNOPS para efectuar una evaluación independiente del cuestionado EIA del proyecto; para sorpresa muchos en marzo del 2011, UNOPS presentó su informe con 138 observaciones, que indicaba, entre otras cosas, que no se contaba con un estudio hidrogeológico (de agua y suelo).

Esta información terminó reforzando y dando sustento a las críticas de los agricultores y autoridades del Valle del Tambo, y también potenciaron las acciones de protesta que, en abril de 2011, terminaron en un enfrentamiento con la policía dejando un saldo de tres muertos y medio centenar de heridos. Frente a esta situación muy grave, el 8 abril el gobierno de Alan García declaró inadmisibile el cuestionado Estudio de Impacto Ambiental.

Los resultados de esta primera etapa del conflicto fueron: confianzas dañadas entre los principales actores (población, empresa y Estado); el EIA sin ninguna credibilidad y una imagen de una empresa que buscaba maximizar la rentabilidad del proyecto a costa de alternativas más responsables⁸⁷. Bajo estas condiciones, el proyecto estuvo suspendido durante los dos primeros años del gobierno del presidente Humala.

85 Boletín de Actualidad Minera Nro. 2006 y 207 de 2016. Cooperacion.

86 Diario El Comercio; *Tía María: los factores detrás del conflicto*, del 12 de abril de 2015.

87 Cooperacion, Boletín Actualidad Minera del Perú, de mayo 2015.

Dos años después, en noviembre de 2013 la Southern Perú decide seguir adelante con el proyecto y presenta un nuevo EIA – esta vez elaborada por Geoservice ingeniería- que incorpora las observaciones de UNOPS. Esta vez la empresa se compromete a no utilizar agua del río Tambo y que la obtendría mediante la desalinización de agua de mar, pero este tema nuevo en el EIA no estaba sustentada en un estudio de factibilidad sino en un texto descriptivo de apenas 10 carillas⁸⁸. Además se identificó vacíos y deficientes en: a) el diseño de las estaciones de monitoreo para determinar si el polvo mineral generado afectarían los cultivos y a la población; b) no se detalla el manejo de los impactos ambientales de los desechos contaminantes generados por el incremento en la extracción de mineral (en 165 millones de toneladas).

No obstante lo anterior, en agosto de 2014, el EIA fue aprobado por el Ministerio de Energía y Minas (Mimem) porque para ellos éste ya cumplía con levantar todas las observaciones realizadas y con todos los requisitos de acuerdo a Ley. Sin embargo, para la gobernadora regional, Yamila Osorio, ni el Estado ni la empresa han hecho un trabajo adecuado para explicar la diferencia entre el primer y el segundo EIA⁸⁹. Es claro que esta decisión obedecía más al propósito de facilitar el inicio del proyecto en el marco de la política de los paquetazos ambientales del gobierno y sin sopesar bien el peso del conflictos previo y sus secuelas y utilizando procedimientos controvertidos.

Así, decidió realizar la audiencia pública en el distrito de Cocachacra en una fecha próxima a las fiestas de fin del año 2013 (19 de diciembre) y de esa manera limitar la capacidad de respuesta de la población, apoyándose además con el poder disuasivo de cerca de dos mil policías⁹⁰. Culminada la audiencia y en medio de enfrentamientos entre la policía y los manifestantes que no pudieron ingresar a la audiencia, el entonces ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, declaró provocadoramente que: “el proyecto Tía María ya cuenta con licencia social”. En respuesta y frente al hecho consumado del EIA aprobado, los dirigentes y autoridades de la provincial de Islay también expresan una posición irreductible: el proyecto no va y pretenden que el gobierno dé marcha atrás. La población se moviliza en señal de protesta dando lugar a enfrentamientos con la policía los cuales esta vez dejaron la pérdida de dos vidas adicionales.

Desde el gobierno se ha intentado instalar mesas de diálogo y mesas de desarrollo, tratando de contrarrestar los cuestionamientos al proyecto con el ofrecimiento de proyectos de inversión, pero que este caso no han dado resultados. Southern Perú es una empresa con un largo historial de impactos ambientales negativos en las provincias de Moquegua y Tacna, ha sido sancionada 14 veces por OEFA, todo lo cual genera una gran desconfianza de la población frente a ella. Este caso, es uno el que la población (como en Conga, Quilish y Río blanco) ha expresado su abierto rechazo al proyecto minero.

88 Salazar, M y Castro, A (2015); *La bomba que hizo explotar Tía María*. CONVOCA.PE

89 Diario El Comercio, del 12-4-2015.

90 Cooperacion, Boletín Actualidad Minera, Nro. 191 de 2013.

La Agenda

Descriminalización de la protesta social

- Derogar las normas que criminalizan la protesta social afectando principalmente a las poblaciones que viven en los territorios donde hay industrias extractivas.
- Eliminar la prestación de servicios privados de seguridad por las fuerzas del orden a las empresas extractivas.
- Adecuar el uso de la fuerza pública por parte del Estado peruano a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, orientados por los principios básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Políticas de prevención y gestión de conflictos

- Promover y sostener los avances en la implementación de la ZEE que vienen realizando los gobiernos regionales y aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial.
- En el corto plazo reforzar la ONDS y en el mediano plazo crear el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos sociales
- Revisión de las políticas de RSE y de Relaciones comunitarias de las empresas a fin de incluir cambios e innovaciones que mejoren su desempeño.
- El fortalecimiento de las capacidades del Estado – en sus tres niveles de gobierno- para desarrollar intervenciones que reduzcan o controlen eficazmente la conflictividad.
- Mejorar la distribución de los ingresos que generan las actividades extractivas en favor de las poblaciones locales
- Promover la máxima transparencia sobre los gastos sociales y ambientales que realizan las empresas extractivas y sobre los compromisos entre empresas y comunidades.

Reformas institucionales para atender las raíces de los conflictos

- Revisar y reformar el sistema de concesiones mineras. Para ello: modificar el sistema de entrega de concesiones incluyendo como requisito una exigencia del titular minero ciertas capacidades (económicas y técnicas) que aseguren el cumplimiento de compromisos; aumentar entre las causales de caducidad las malas prácticas ambientales; mayor capacidad de supervisión y fiscalización descentralizada de las concesiones.
- Crear el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos sociales teniendo como ente rector a la ONDS dotada de mayores recursos y capacidades.
- Fortalecer los derechos de las comunidades campesinas e indígenas sobre sus territorios y el agua.

Tercera Sección:

La dimensión ambiental

3.1 CONTRIBUCIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA Y PETROLERA A LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (MATRIZ ENERGÉTICA)

Hipótesis: las inversiones extractivas están generando emisiones de gases de efecto invernadero y mayor vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, agravando los impactos negativos del calentamiento global sobre el acceso y calidad del agua.

El análisis de la matriz energética y de la matriz hídrica de la minería permite explorar las relaciones entre esta actividad y el cambio climático y evaluar las políticas públicas y las estrategias corporativas que podrían implementarse para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de dichas matrices.

En América Latina y el Caribe el consumo de energía fósil (sobre todo en el transporte) y el cambio de uso de suelo (sobre todo la deforestación), y en menor medida la agricultura y la ganadería, son las actividades que más contribuyen al calentamiento global. En el Perú, las emisiones de gases de efecto invernadero crecieron de 98.8 millones de toneladas de CO₂ equivalente el año 1994 a 120 millones de toneladas de CO₂ el año 2000 y, finalmente a 169.7 millones el año 2012⁹¹; es decir estamos hablando de un incremento de 71% en las emisiones en 18 años. Dicho resultado está relacionado con la evolución demográfica, los cambios económicos y los tecnológicos; pero también se explica por la forma poco eficiente en que se utiliza la energía disponible, haciendo que ésta sea emitida al ambiente en forma de gases de efecto invernadero.

Los principales contribuyentes a la emisión de GEI son, en orden de importancia: el uso de suelos-cambio de uso de suelos con el 51% del total, seguido de energía con 25%, agricultura con 15%. En energía la principal causa es la quema de combustible.

En el Perú la minería (clasificada dentro del sector energía) contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero mediante su consumo de energía (combustibles y electricidad), las emisiones de CO₂ provenientes de las fundiciones metálicas y la deforestación ocasionada por la minería informal en la selva sur del país. Sin embargo, hay que llamar la atención sobre la falta de información actualizada sobre estas emisiones por sectores. En el Ministerio del Ambiente se publican sólo cifras agregadas proyectadas al 2014⁹².

La actividad minera consume grandes cantidades de combustible fósil en sus diferentes procesos productivos y en el transporte de sus productos e insumos. Entre 1994 y 2011 el consumo de combustibles tradicionales de la minería amentó en 107%, pasando de 10,836 terajoules a 22,437 terajoules⁹³. Considerando la demanda

91 Ministerio del Ambiente; *Inventario nacional gases de efecto invernadero del Perú 2012*, pg. 271 Lima, Perú.

Inventario nacional integrado de emisiones de gases de efecto invernadero del Perú de 2009. Pg. 36. Lima, Perú.

92 <http://sinia.minam.gob.pe/indicador/931>

93 INEI; *Anuario de Estadísticas Ambientales 2013. Energía, Minería e Hidrocarburos*. Cap. 7. Lima, Perú.

total de energía del sector minero metalúrgico para el 2010 había alcanzado 51,783 mil terajoules, la cual representó el 7.9% del consumo final de energía a nivel nacional y que su tendencia es de crecimiento sostenido⁹⁴.

Se sabe que durante los procesos industriales mineros se emiten grandes cantidades de Óxidos de Nitrógeno y de Ozono a nivel de tierra que son, a parte del CO₂, otros de los gases con efecto invernadero.⁹⁵ Las emisiones de CO₂ provenientes de las fundiciones metálicas (La Oroya, Ilo y Cajamarquilla), tuvieron (y todavía tienen) efectos contaminantes muy grandes (en los años 90 las emisiones aumentaron en 300% entre los años 1994 y 2000 de acuerdo al CONAMA). En el Inventario Nacional de GEI del Perú 2012, señala que son emisores de estos gases las industrias que producen hierro y acero, aluminio plomo y cinc con un total de 1.5 millones de toneladas de GEI. Las refinerías de petróleo producen 1.9 millones de GEI⁹⁶.

La actividad minera informal e ilegal que creció de manera desmedida por las altas cotizaciones principalmente del oro, está produciendo un proceso devastador de deforestación y contaminación de los ríos en el sureste peruano (Madre de Dios, Cusco, Puno) con la consecuente emisión de CO₂. Según del Ministerio del Ambiente⁹⁷, la superficie deforestada a partir de la línea de base año 2000 hasta el 2014 ha sido de 1'315,673 hectáreas de los cuales en el periodo 2010-2014 se deforestaron 415,278 has, esto significa una tasa de pérdida de 103,819 has/año; los departamentos con mayor deforestación son San Martín, Loreto, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios. En este último la deforestación alcanzaría las 50 mil hectáreas y ésta crece constantemente.

Por otra parte, la construcción de embalses para la generación hidroeléctrica para la industria minera es también directamente responsable de la emisión de metano (CH₄) que es 20 veces más contaminante que el CO₂. En el país alrededor del 50% de la matriz energética está abastecida por centrales hidroeléctricas y la creciente demanda energética de la minería ejerce presión por la construcción de más centrales hidroeléctricas ubicadas en la Amazonía. El acuerdo firmado por Alan García con el Brasil para la construcción de una decena de grandes hidroeléctricas en la Amazonía tenía en parte ese objetivo. La otra mitad está abastecida por centrales termoeléctricas que queman principalmente gas y en menor medida petróleo, importantes contribuyentes al cambio climático.

El principal efecto de la acumulación gradual de GEI se estaría manifestando actualmente en nuestro país a través del retroceso glaciar. Según el CONAM en los últimos 22 a 35 años se ha perdido el 22% de la superficie glaciar (equivalente a 7 000 millones de metros cúbicos ó 10 años de consumo de agua en Lima), con un efecto mayor sobre los glaciares pequeños y de menor cota. Este hecho tendría consecuencias negativas sobre la disponibilidad del agua considerando que la mayor parte de los ríos de la vertiente occidental de nuestros andes⁹⁸. En este sentido, se proyecta que para el 2025 los glaciares del Perú por debajo de los 5 500 metros sobre el nivel del mar habrán desaparecido. En ese sentido, se advierte que el fenómeno del Niño está asociado con los aumentos de la temperatura superficial promedio del mar por encima de 2 °C.

94 Mendoza, A (2014); *Minería, Energía y Agua*. Documento de trabajo, pg. 12. Cooperación.

95 Acción Ecológica (2010); *Minería y cambio climático*. Abril de 2010.

96 Ministerio del Ambiente; ob. Cit. Pg. 271

97 MINAM (2015); *Cuantificación y análisis de la deforestación en la amazonia peruana 2010-2011 y 2013-2014*. Lima, Perú.

98 Vargas, P (2009); *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú.

Agenda

Diversificación energética, para avanzar hacia una matriz energética no fósil y renovable

- Transición hacia una matriz energética diversificada, y con énfasis en las fuentes renovables, sostenibles y la eficiencia energética. En esa línea se plantea:
 - Definir un programa de inversiones para lograr una matriz energética diversificada en base a energías renovables – convencionales y no convencionales, en especial proyectos de generación eólica y solar con participación del sector privado.
 - Priorizar la construcción de centrales hidroeléctricas eficientes (pequeñas y medianas) como base para la generación eléctrica nacional.
 - Incorporar la eficiencia energética como parte de la Matriz Energética
- Abandonar progresivamente el uso de petróleo por el gas y de los hidrocarburos por la hidroenergía (de pequeña y mediana escala) y las energías alternativas (la eólica y la solar)
- Limitar el uso de energía fósil a través de medidas impositivas que afecten el consumo de los combustibles contaminantes.

3.2 IMPACTOS DE LA ACTIVIDAD MINERA SOBRE EL AGUA.

Hipótesis: La demanda de agua de la actividad minera impacta negativamente sobre la cantidad y calidad del agua y ejerce una presión creciente sobre este recurso cada vez más escaso.

La actividad minera es gran consumidora directa de agua para sus procesos productivos e indirectamente, por la energía que demanda. En el primer caso, la pregunta relevante es por la cantidad de agua que consume y a quiénes afecta al hacerlo. Considerando los derechos de uso operacionales (tanto autorizaciones como licencias), los cuales ascienden a un total de 1,021 derechos, estos representarían un volumen de uso de aguas otorgado superior a los 463 millones de m³. De este total de volumen de agua asignado al sector minero, el 60.1%, equivalente a 278 millones de m³, corresponden a la Gran y Mediana Minería, mientras que el resto (el 20.9%) corresponde a la pequeña minería, la participación de la minería artesanal es casi nula⁹⁹.

En otros términos, el caudal de agua que demanda la gran y mediana minería bordearía los 15 m³ por segundo, advirtiendo que estas estimaciones del consumo hídrico de la minería, basadas en la base de datos oficiales de la ANA, están lejos de reflejar la realidad del consumo de la minería, dado existen muchas formas de uso del agua que no están registradas ni contabilizadas, lo que aumentaría los niveles de consumo de agua de este sector de manera apreciable.

Considerando que en el Perú la cartera de proyectos mineros es muy grande (60 mil millones de dólares) resulta relevante contar con una proyección de la demanda de agua que significan a fin de hacerse una idea sobre su impacto. Armando Mendoza realiza estas proyecciones (utilizando los actuales ratios de uso de agua por el incremento proyectado de la producción minera en los próximos 20 años), para la gran y mediana minería y encuentra que la demanda de agua se incrementaría en un 132%, sobrepasando los 646 mil millones de m³ anuales, requiriendo un caudal de 20.5 m³/segundo, más que duplicando las necesidades actuales.

⁹⁹ Mendoza, A (2014); Ob. Cit. pg. 23. Según el autor los datos tienen un valor referencial por la escasez y precariedad de la data pública existente.

Proyección del agua necesaria para la producción de la gran y mediana minería.

Producto	Volumen anual requerido en Millones de m3 Año 2011	Volumen requerido con los Nuevos Proyectos Mineros en Millones de m3	Incremento del Volumen requerido en Millones de m3	Incremento del Volumen requerido en porcentaje
Oro	43,499	61,600	18,101	42%
Cobre	13,160	69,922	56,762	431%
Plata y otros	221,773	514,798	293,025	132%
Total	278,432	646,321	367,889	132%

Fuente: Cooperacion.

¿Quiénes son los más impactados con el crecimiento de la demanda de agua por la minería? Considerando que la actividad minera se localiza principalmente en las vertientes occidental y oriental de la cordillera de los andes, son las poblaciones que ocupan estos territorios compuestos principalmente por comunidades campesinas, centros poblados, pequeñas y medianas ciudades. El principal factor que explica el surgimiento de los conflictos sociales en el país es la afectación de los derechos de acceso al agua por parte de estas poblaciones, tal como hemos mostrado en el capítulo sobre conflictos. Los conflictos emblemáticos de Conga, Tía María, Río Blanco, tienen como principal tema de controversia la afectación que la actividad minera tiene sobre el recurso agua que utilizan las familias cuya principal medio de vida es la agricultura y ganadería.

La contaminación de las aguas que la minería no consume y la destrucción de las fuentes mismas de agua cuando esa minería se hace en las bases de los glaciares, los páramos andinos, o las cabeceras de cuenca, es un reclamo frecuente en los conflictos que registra la Defensoría del Pueblo. Sobre este tema no hay información, tanto de la gran minería como de la pequeña, artesanal e ilegal.

El crecimiento de la actividad minera conlleva un incremento correlativo en su demanda de recursos hídricos, agravando la competencia por un recurso ya fuertemente impactado por el calentamiento global. El crecimiento de las inversiones mineras en el sur del país está generando – como mostramos antes- una disputa por el acceso al agua que puede ir en aumento. Así, según el SENAMHI - en su informe “Periodos secos y húmedos en la vertiente occidental de los Andes peruanos”, la región sur occidental del país es la más propensa a la presencia de sequías debido a que en los últimos años se ha visto alterado el desarrollo normal del periodo de lluvias en las zonas altas de las regiones Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno. En los últimos dieciséis años, en la zona sur han predominado periodos secos con déficits hídricos de entre 40% y 60% aproximadamente.

El estudio citado de Mendoza encuentra que no hay información oficial sistemática sobre contaminación de cursos de agua ni sobre destrucción de fuentes de agua por acción de la minería; que en algunas cuencas el consumo de la minería tiene un peso dominante en el consumo total del agua disponible, y que la demanda minera por agua a expensas de los derechos adquiridos por usuarios pre existentes, así como la contaminación (real o imaginada) de cursos y la destrucción (real o imaginada) de fuentes, son el principal factor de conflictividad social¹⁰⁰.

100 Mendoza, A; Ob. Cit.

Por otra, en la amazonia peruana se ha producido sucesivos derrames de petróleo ocasionando impactos de contaminación graves en las aguas y en la salud de las poblaciones nativas. En efecto, OSINERGMIN reconoce que se han producido 20 derrames de petróleo en los últimos tres años¹⁰¹ en el oleoducto Norperuano operado por la empresa estatal Petroperú. Entre las comunidades afectadas podemos citar a Cuniricu, Chiriaco, Nueva Alianza, Monterrico, entre otras.

Como indicamos antes, en el Perú la minería informal e ilegal está teniendo un impacto devastador sobre los recursos hídricos en la región Amazónica, resultado de la deforestación que destruye los procesos de producción de agua y de la contaminación –sobre todo de mercurio– que ya tiene un impacto masivo en los peces y en los seres humanos que consumen esas aguas y esos peces, además de los seres humanos que manipulan directamente esos materiales.

Un informe elaborado por el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana IIAP estima que “en los últimos 20 años más de 3 000 toneladas de mercurio han sido arrojadas a los ríos amazónicos, contaminando el agua, a los organismos acuáticos y a las poblaciones humanas, que consumen el agua y el pescado. En Madre de Dios se estima que se producen entre 16 000 a 18 000 kg de oro al año, y por cada kg de oro extraído se utiliza unos 2.8 kg de mercurio”¹⁰². La actual contaminación con mercurio de los ríos amazónicos es una bomba de tiempo química: los efectos de la contaminación con el mercurio durarán mucho tiempo y serán mucho más significativos en el futuro, tanto en la salud de las personas como en Niños expuestos a la contaminación, enfatiza el informe.

En lo correspondiente al impacto económico y ambiental sobre los recursos hídricos debido a la actividad minero metalúrgica, aunque no se cuenta con cifras oficiales, existen algunos estudios que dan alguna idea de las dimensiones de dicho impacto. Así, estimaciones hechas el año 2011 por investigadores de la Pontificia Universidad Católica¹⁰³, realizadas sobre una muestra de unidades mineras, encuentran que el costo de la contaminación ambiental minera sobre los recursos hídricos, alcanzaría los US\$ 1,263.5 millones de dólares para el periodo 2008-2009. Sin embargo, los propios autores consideran que dicha estimación subestiman el verdadero valor ambiental del daño que las empresas mineras generan en el medio ambiente.

Políticas públicas de abastecimiento de agua y energía a la industria minera y petrolera.

En el Perú, la gestión del agua por ley está a cargo de la Autoridad Nacional del Agua ANA, quien dirige el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SN-GRH) y el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos (SNIRH), es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego. La máxima autoridad técnico-normativa, es la ANA creada el 13 de marzo del 2008 por D. L. N° 997, sin embargo

A escala nacional, los sectores que intervienen en la gestión del agua a través de sus correspondientes ministerios son¹⁰⁴: Agricultura (aprovechamiento y protección);

101 <https://www.servindi.org/actualidad/19/11/2016/material-sobre-derrames-de-petroleo-en-la-amazonia>

102 MINAM (2011); *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio. Una bomba de tiempo*. Lima, Perú.

103 Herrera, P y Millones, O (2011); ¿Cuál es el costo de la contaminación ambiental minera sobre los recursos hídricos en el Perú? Documento de Trabajo No 321, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

104 MINAM (2015); *Estudio de desempeño ambiental 2003-2013*. Cap. 8. Documento de trabajo.

Vivienda, Construcción y Saneamiento (aprovechamiento doméstico); Salud (calidad del agua para la salud); Comercio Exterior y Turismo (aguas termales); Energía y Minas (aprovechamiento energético y operaciones minero-metalúrgicas); Producción (aprovechamiento industrial y acuícola) y Ambiente (política ambiental, regulación e información hidrometeorológica).

Hasta el año 2009 la gestión del agua estaba regida por la antigua ley general de aguas de 1969 ya superada por los cambios ocurridos tanto en las ciudades como en el medio rural. Durante varios años uno de los temas de controversia en el debate sobre el tema era la introducción o no de mecanismos de mercado para crear un mercado de aguas, es decir, si los derechos de agua debían ser privatizados como postulaban los sectores empresariales o no por tratarse de un bien público fundamental para la vida de las personas y de sus actividades económicas.

Uno de los principales avances de la nueva Ley 29338, Ley de Recursos hídricos, es la introducción de la gestión integrada de cuencas. Sin embargo, el haber adscrito la ANA al Ministerio de Agricultura limita en los hechos una gestión multisectorial del agua¹⁰⁵. Con esta ley, sin embargo, no queda claro cuál será la prioridad en el uso productivo del agua¹⁰⁶, lo cual no es casual considerando la controversia – y los conflictos- que existen entre empresas mineras y comunidades campesinas por el uso de este recurso. No está claro qué ámbito institucional es el que decida la prioridad en el uso del agua, pero se observa que en los hechos en las zonas rurales el Estado (la Autoridad Local de Agua) tiende a favorecer a los intereses de los más grandes consumidores, entre ellos las empresas mineras, generando así conflictos sociales. Así, en Arequipa, desde fines del 2014 la Comisión de Usuarios del Cural denunció que, frente a la creciente escasez del agua, la Autoridad Local del Agua de la Cuenca del Chili había recortado hasta en un 40% la dotación de agua al sector agrícola pero mantiene íntegra la asignación de agua a Cerro Verde¹⁰⁷.

En la **“Política y estrategia nacional de RH del Perú”** (2009) aprobada por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), se señala – como observación - que el marco jurídico actual otorga el derecho de concesión a los inversionistas mineros sin establecer mecanismos previos de información y consulta a la población afectada y sin conocimiento de las características de la zona involucrada. En las concesiones mineras no se exigen estudios de aprovechamiento de agua que evalúen el grado de afectación a terceros.

Los objetivos que plantea este documento en relación a la minería son:

- Promover el uso de tecnologías limpias en la explotación minera.
- Normar la exigencia de estudios de aprovechamiento del agua y la afectación a terceros.
- Delinear instrumentos para la solución de conflictos
- Identificar y mitigar el impacto negativo de los pasivos ambientales mineros.

Una de las acciones estratégicas a resaltar es la que hace referencia a “exigir la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) sobre los efectos en el ambiente por el uso del agua en los procesos de exploración y explotación minera e hidrocarburos” que hoy no se realizan. Pero en general, este documento no hace referencia a

105 Zegarra, E (2014); *La Economía del agua*. Grade. Lima, Perú.

106 Morales, R (2009); *La nueva ley de aguas*, en Revista Argumentos, de julio 2009, IEP.

107 Monge, C (2015); Sequía en el sur del Perú. ¿Para quién es el agua? En Diario 1, de 17-2-15.

los conflictos actuales entre empresas mineras y comunidades por el uso del agua en los últimos cinco años; sólo hace referencia a la contaminación del agua que genera la minería informal e ilegal.

Sin embargo, llama la atención la ausencia de un Plan hídrico nacional integral elaborado con datos más actualizados, ya que las propuestas oficiales vigentes a la fecha aún trabajan con información obsoleta. Asimismo, es visible el escaso avance en la implementación de las políticas frente al Cambio Climático, particularmente en lo referente a la adaptación al cambio climático.

En el Perú no existe una capacidad real del Estado para saber cuál es la oferta real de recursos hídricos, de ordenar su uso mediante asignaciones públicas formales, ni menos de monitorear realmente cuánta agua se usa, cuanta se contamina, ni cuantas fuentes se destruyen. Asimismo no existen políticas públicas para estimular la innovación empresarial en el terreno de la eficiencia y la sostenibilidad relativas al consumo de agua y energía por el sector minero.

Agenda

Protección de los Recursos Hídricos

- Reforma de los sistemas de asignación de los recursos hídricos, incluyendo conceptos como la zonificación y el ordenamiento territorial, los balances hídricos, el análisis costo beneficio, los mecanismos de consulta
- Políticas públicas que estimulen las innovaciones empresariales en materia de eficiencia energética e hídrica y de inversión en fuentes alternativas, limpias y renovables de recursos hídricos y energía
- Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) sobre los efectos en el ambiente por el uso del agua en los procesos de exploración y explotación minera
- Mayor transparencia sobre las decisiones relativas a la asignación de recursos energéticos e hídricos a la minería y a la formulación de estrategias energéticas e hídricas en relación con la minería. Asimismo mayor transparencia sobre el consumo de energía y agua por la minería.
- Exclusión de la actividad minera en áreas consideradas como sumideros de carbono y fuente de agua, tales como los bosques amazónicos y los páramos andinos.

Impulsar la inclusión de medidas encaminadas a atender el cambio climático desde un cambio en la política extractiva a través de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDCs)¹⁰⁸

- El informe sobre las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC) presentadas por el Perú no considera un cambio en la política extractiva¹⁰⁹ por lo que - sin un cambio sustancial en la matriz energética- el crecimiento de la actividad minera seguirá contribuyendo con las emisiones de gases de efecto invernadero. Lo cual debe ser cuestionado desde la sociedad civil.
- Dictar políticas que impulsen el uso de energía basados en tecnologías con baja emisión de carbono.

¹⁰⁸ Son un ofrecimiento internacional formulado por cada país de acuerdo a su propia realidad y circunstancias para reducir emisiones de efecto invernadero. Consideran también un componente nacional en adaptación al cambio climático

¹⁰⁹ PCM (2015); *Informe final comisión multisectorial*, pg. 29. RS 129-2015-PCM.

- Limitar el uso de energía fósil a través de medidas impositivas que afecten el consumo de los combustibles contaminantes y menos eficientes.

3.3 AVANCES Y RETROCESOS EN LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL.

Hipótesis: Se han demorado/paralizado/revertido procesos de construcción de institucionalidad ambiental

En el Perú la normatividad ambiental es vasta y compleja y data desde inicios de los años 90 en adelante, cuando se dictan algunas normas de gestión ambiental básicas promovidas por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), organismo público descentralizado adscrito a la PCM, que fungió de autoridad ambiental hasta el 2008 en que se crea el Ministerio del Ambiente.

El diseño normativo contemporáneo, que inicia en el 2001 con la ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), define competencias descentralizadas entre el 2002 y 2003, ha buscado articular las políticas de manera integral al Sistema Nacional de Gestión Ambiental – SNGA, aprobado en el 2004, bajo la dirección del Ministerio del Ambiente (MINAM)¹¹⁰

La aprobación de la Ley General del Ambiente y la creación del Ministerio del Ambiente (2008), respondiendo a las exigencias del TLC con USA, estuvieron acompañados por la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) como ente rector de ese subsistema (2008), así como del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Cabe señalar que la norma estuvo precedida por importantes conflictos ambientales e importantes enfrentamientos con empresas mineras (Tambogrande, Majaz y Espinar). El 2009 se dio la Ley del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), encargado, entre otras cosas, de evaluar y aprobar los EIA detallados¹¹¹.

El SNGA está compuesto por cinco subsistemas: el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINAMPE) y el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH). De todo ellos, el SEIA y el SINEFA están estrechamente vinculados con el desarrollo de las industrias extractivas en el país.

El SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. En su diseño se trata de un sistema integrado y descentralizado cuyo ente rector es el Ministerio del Ambiente. A los gobiernos regionales se les transfirió la competencia de la certificación ambiental de la pequeña minería y minería artesanal, dejando la mediana y gran minería para el gobierno nacional.

Una crítica constante de las organizaciones ambientalistas, las comunidades impactadas y la sociedad civil al SEIA en el sector extractivo vinculado a proyectos con conflictos sociales como los de Conga, Tía María y otros, consistía en señalar el conflicto de intereses debido a que sea la misma entidad promotora de las inversio-

110 Glave, M (2016): "Los Procesos de Reforma Institucional en el Perú durante y después del Súper Ciclo de los Commodities", pg. 31. Documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana.

111 Ballón, E (2016): "Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina". Reporte de investigación, pg. 49. NRGJ,

nes – el Ministerio de Energía y Minas – la que se encargue de la evaluación de los EIA. La propuesta de estos sectores era la creación de un organismo autónomo que se encargue de esta función, como es el SENACE.

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), creado el año 2012, forma parte del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA y es el ente encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d). Pero la implementación del SENACE ha estado marcado por disputas entre sectores – Ministerio de Energía y Minas que detenta esta función y el Ministerio del Ambiente que lo recibirá- y presiones del sector minero y medios de comunicación vinculados para dilatar su puesta en marcha. Prueba de ello es que habiendo transcurrido ya cuatro años el SENACE aún no haya evaluado ningún EIA detallado.

El SINEFA tiene como ente rector al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), creado en el año 2008 mediante Decreto Legislativo N° 1013. Según el marco legal, OEFA tiene las siguientes funciones en lugares donde hay concesiones para la extracción de materias primas: a) función evaluadora, b) función supervisora directa, c) función supervisora de entidades públicas, d) función sancionadora y fiscalizadora y e) función normativa. Adicionalmente, evalúa el desempeño de las entidades de fiscalización ambiental a nivel nacional, regional y local.

Los sectores que se hallan bajo la competencia del OEFA son: minería (mediana y gran minería), energía (hidrocarburos y electricidad), pesquería (procesamiento pesquero industrial y acuicultura de mayor escala) e industria manufacturera (rubros de cerveza, papel, cemento, curtiembre, fundición de metales, biocombustible, elaboración de bebidas y otros).

Los paquetazos ambientales a los que hicimos referencia han debilitado seriamente la institucionalidad ambiental. La Ley 30230, recortó en el 2014 las competencias de la OEFA, señalando en primer lugar que si detecta una infracción cometida por una empresa extractiva debe primero aplicar una “medida correctiva” antes de aplicar una sanción, y en segundo lugar, cuando la empresa sea reincidente y se pueda colocar una sanción, ésta puede ser sólo hasta el 50% del monto máximo punible. Las consecuencias de esta medida ya las conocemos gracias al informe de CONVOCA. PE, según el cual las infracciones ambientales de las empresas han aumentado producto de la Ley 20230, pasando de 24% a 76% en el sector hidrocarburos y de 10% a 37% en el sector minero¹¹². A ello hay que añadir las multas perdonadas a las empresas por una suma de 30 millones de soles.

Esta institucionalidad descrita, que supone en muchos casos, altos niveles de especialización, fue vista a lo largo del superciclo crecientemente como un obstáculo a la gran inversión minera e hidrocarburífera. Fuertemente resistida por las empresas, a partir del conflicto de Conga (2011), empezó a ser resistida por distintos sectores; en algunos casos como Energía y Minas y Economía, porque aparece como un “freno” a las grandes inversiones, mientras en otros, como Agricultura, por su carácter transsectorial. De allí que, como señalamos, el SENACE no termina de encargarse plenamente de la certificación ambiental¹¹³. Mayor detalle ver anexo 3.

112 CONVOCA.PE; “OEFA reconoce impacto nocivo de la ley del paquetazo ambiental”, informe del 9-11-16.

113 Cooperacion (2015). Senace: un paso adelante, dos pasos atrás.

Normas sobre institucionalidad ambiental aprobadas

Año	Medida
2008	Creación del Ministerio del Ambiente, Oficina de Fiscalización y Evaluación Ambiental y Ley del Sistema y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
2009	Reglamento sobre transparencia, participación y consulta ambiental.
2012	Ley de creación del Servicio Nacional de Calificaciones para Inversiones Sostenibles
2013	DS 054-2013-PCM: Redice plazo del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos a 20 días hábiles. Establece que para modificación y/o ampliación de proyectos sólo se necesitará un informe técnico ambiental y no un nuevo EIA-
2013	DS 060-2013-PCM: Flexibiliza procedimientos de aprobación de los EIA.
2013	Ley 30230: Limita presupuesto y funciones de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental; retira al Ministerio Ambiente capacidad de establecer zonas reservadas; reduce los plazos para opinar sobre EIA y debilita el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
2013	Ministerio del Ambiente pierde la función de ordenamiento territorial que pasa al Consejo de Ministros. Se establece que ZEE ni OT podrán establecer exclusión de uso de tierras y que estándares de calidad ambiental y contaminación se basarán también en impacto regulatorio y económico sobre industrias y poblaciones.
2015	DS 001-2015-PCM: Reduce los plazos en los procedimientos mineros

Fuente: Ballon, E; Minería y Marcos institucionales en la Región Andina.

La Agenda:

Revisar y dejar sin efecto el conjunto de medidas (ley 302030, DS 060 y otros) que debilitan la institucionalidad ambiental y en particular que limitan las funciones del Ministerio del Ambiente y de la OEFA.

El SEIA

- Darle credibilidad al sistema EIA, fortaleciendo la independencia y capacidades técnicas del SENACE.
- Definir mejor el rol de los gobiernos regionales y locales en los procesos EIA
- Derogar las medidas que reducen los plazos para la aprobación de los EIA y que introdujeron los ITS para la aprobación de cambios en los EIA

Fiscalización ambiental

- Garantizar un ejercicio independiente y desconcentrado de la OEFA, asignándole los recursos técnicos y financieros suficientes para su funcionamiento.
- Devolver la capacidad sancionadora a la OEFA disminuida por los paquetazos ambientales
- Exigir el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y completar los LMP y ECA en los parámetros que faltan para agua, suelo y aire.

Conclusiones y nueva agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas

1. CONCLUSIONES

Dimensión Política:

Régimen político.

El modelo primario exportador vigente instalado a inicios de los años 90 por el gobierno de Fujimori tiene características propias y fue plasmado en la constitución política de 1993. Este modelo adquiere legitimidad por una década de crecimiento económico que posibilitó la disminución de la pobreza, el aumento de los ingresos medios y el surgimiento de una clase media más amplia. Al final del súper ciclo se mantiene la apuesta política de los principales grupos de poder económico y político por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública; en ese sentido se han tomado medidas de reactivación de las inversiones que afectan drásticamente la institucionalidad ambiental –incluyendo la normatividad- los procesos de consulta y los derechos de las comunidades locales. La criminalización de la protesta social se mantiene como respuesta del Estado frente a los conflictos sociales.

Recentralización de competencias y del presupuesto

El gobierno central mantiene las decisiones sobre las grandes inversiones extractivas, mientras que a los gobiernos regionales se ha transferido la responsabilidad sobre la pequeña minería artesanal, informal e ilegal. Mediante distintas normas ha recuperado competencias laborales, productivas y de educación que habían sido transferidas a los gobiernos descentralizados y bloquea la aprobación de normas e instrumentos que demandan éstos para avanzar en el ordenamiento territorial que es fuertemente resistido por los empresarios vinculados a la gran minería y los hidrocarburos.

El presupuesto público ha sido recentralizado producto de la caída de los ingresos por canon, la aprobación del gravamen minero que afecta negativamente a las regiones y por decisión política del gobierno de retener para sí el manejo de los incrementos presupuestales del 2014 al 2016.

Transparencia y acceso a la información

El país registra avances en la transparencia de contratos, concesiones, producción minera e hidrocarburífera, pagos tributarios, distribución y uso de la renta extractiva. La iniciativa EITI aportó en la publicación de los pagos tributarios y no tributarios empresa por empresa. Los temas en los cuales no hay transparencia o esta es limitada son: la determinación de la renta imponible, el gasto social de las empresas y los gastos/pagos ambientales.

Conflictividad social

Los conflictos socio ambientales no han disminuido y ocupan un lugar central en la agenda política del país. Frente al crecimiento de los conflictos sociales la respuesta de los gobiernos ha sido mayormente reactiva y no preventiva, concretizada

en la creación de mesas de diálogo y oficinas para la gestión de conflictos que no han dado resultados. La tendencia ha sido utilizar la fuerza y tomar medidas que criminalizan la protesta social. Los paquetazos ambientales en su afán por facilitar las inversiones, han terminado generando más conflictos. Así, de ser un proyecto minero modelo, Las Bambas, se convirtió en el conflicto social más sonado del país, producto de la aprobación de una modificación sustancial al proyecto - cancelación de un mineroducto y la construcción de una planta de molibdeno- sin consulta a las comunidades, utilizando el Informe Técnico Sustentatorio (ITS), herramienta creada por el DS 054 con la finalidad de aprobar de manera expeditiva cambios en los proyectos.

Consulta previa

La implementación de la consulta previa ha sido constantemente bloqueada y demorada utilizando diferentes argumentos (indefinición de los sujetos de la consulta, base de datos de comunidades indígenas, obviar el consentimiento previo); ello debido a fuertes resistencias por parte de las empresas principalmente mineras y del gobierno que la consideran una traba para las inversiones. Sin embargo, en los últimos años se han registrado once experiencias de consulta en el sector hidrocarburos con resultados positivos, aportando aprendizajes que servirán para seguir avanzando.

Dimensión Económica y Social:

El ciclo de los precios y el productivo.

El auge de las cotizaciones en el Perú se sostuvo durante una década, entre el año 2003 al 2012, con un declive temporal el año 2009 producto de la crisis financiera internacional. El ciclo de los ingresos fiscales así como el de las exportaciones tienen un perfil muy similar tanto en el auge como en la caída que se inicia en ambos casos el año 2012; los ingresos fiscales están regresando a niveles relativos previos al boom. Las inversiones - y las concesiones - mineras crecen sostenidamente hasta el año 2013 para luego disminuir drásticamente. En cambio el volumen de producción minero ha seguido creciendo producto de inversiones iniciadas antes de la caída de los precios en tres grandes proyectos cupríferos, y con ellos también los conflictos sociales han aumentado desplazándose hacia el sur del país.

La carrera hacia el fondo

Frente a la caída de las cotizaciones internacionales y la desaceleración económica el gobierno de Ollanta Humala tomó un conjunto de medidas de reactivación de las inversiones que se tradujeron en: debilitamiento de la institucionalidad previamente creada para la protección ambiental, y para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones que viven en el ámbito de influencia de los proyectos extractivos y energéticos. También se redujo las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales en torno a la ocupación y uso insostenible de sus territorios; y se rebajó el impuesto a la renta de las empresas agravando con ello la caída de los ingresos fiscales.

Reprivatización de la economía.

Si bien la brecha de productividad entre regiones extractivas y regiones no extractivas disminuye ligeramente pasando de 2.39 en el año 2010 a 2.10 en el 2015, esta sigue siendo grande, de 2 a 1. Lo propio ocurre con las brechas de productividad entre sectores, disminuyen ligeramente en los últimos años pero sigue siendo muy grande, especialmente si comparamos la agricultura y la minería (de 42 a 1).

Desigualdad territorial y de grupos

Los índices nacionales de pobreza monetaria han disminuido de manera sustancial, así como los de desigualdad. Pero persisten brechas grandes entre territorios, sectores urbano/rurales, y grupos étnicos. Con la desaceleración del crecimiento económico y la caída de los ingresos la amenaza de retroceder en estos avances es real.

Respecto al indicador del ingreso per cápita del hogar, se observa un incremento del ingreso para las poblaciones rurales e indígenas, pero al mismo tiempo la brecha de ingresos en comparación a las zonas urbanas y poblaciones no indígenas aumenta de manera sustancial (de 96 a 199 en el primer caso y de 62 a 121 en el segundo)

Dimensión Ambiental:

Agua e industrias extractivas.

El acelerado crecimiento de las inversiones extractivas genera una presión sobre el territorio y sus recursos, principalmente el agua. Las operaciones mineras afectan la cantidad y calidad del agua que disponen las comunidades y poblaciones de su entorno. En la Amazonía los sucesivos derrames de petróleo en el oleoducto norperuano han producido graves impactos ambientales afectando la salud y la vida de las poblaciones indígenas.

Institucionalidad ambiental

La creación del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) teniendo como ente rector a la OEFA, del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), y todos ellos bajo la conducción del Ministerio del Ambiente, significó un avance en la institucionalidad ambiental. Sin embargo, los paquetazos ambientales emitidos a partir del 2013 con la intención de reactivar las inversiones y el crecimiento económico, han debilitado seriamente esta institucionalidad ambiental, debilitando la capacidad sancionadora de OEFA, quitando competencias al MINAM, flexibilizando en exceso la aprobación de los EIA de los proyectos extractivos.

2. SÍNTESIS: LA AGENDA DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

En el Régimen Político. Frenar captura del Estado por intereses privados, para lo cual promover: la reforma del sistema de partidos y su financiamiento; el sistema de representación y equilibrio de poderes, regular lobbies, puerta giratoria. Debemos desarrollar una contra-narrativa cuestionando este sistema y llevarla al debate público e influir en el sentido común de la gente. Articular y/o reconstruir coaliciones de base territorial que revierta la creciente fragmentación de los últimos 10 años.

En descentralización, se necesita repensar la reforma a la luz de ocurrido en los últimos diez años y tomando en cuenta las buenas prácticas de gestión descentralizada y también problemas como la corrupción. La descentralización fiscal no puede dejar de estar presente, para avanzar hacia un sistema de transferencias más equitativo, predecible y transparente; en esa dirección culminar con la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y funciones para el MINAM y el MINAGRI. Mejorar la gestión de la renta extractiva modificando la distribución del canon para disminuir las inequidades intrarregionales existente, permitiendo la creación de fondos de ahorro intergeneracional y de estabilización del canon en territorios con altos ingresos por este concepto, y evaluando los impactos del canon de manera

sistemática. Mayor participación de los gobiernos descentralizados en las decisiones sobre la gestión del territorio y las inversiones extractivas.

En participación ciudadana. Incluir mecanismos de consulta y participación en el otorgamiento de concesiones mineras y permiso para empezar con las actividades de exploración, dejar sin efecto las medidas que disminuyen los plazos para la participación ciudadana en la aprobación de los EIA y la aprobación de cambios al EIA de manera expeditiva mediante los ITS. Consolidar los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración y aprobación de los EIA, la ZEE y el OT.

En transparencia, se debe consolidar los avances y la institucionalidad mediante la creación de la Autoridad Autónoma encargada de velar por un mejor cumplimiento de la Ley de transparencia. Ampliar el alcance de las políticas de datos abiertos al MINEM, MINAM, MINAGRI, siguiendo las prácticas que va utilizando el MEF. En el sector extractivo se debe ampliar la agenda de la transparencia a: publicación de los beneficiarios reales de las empresas, saber si las empresas pagan lo que deben pagar, publicación desagregada del gasto social y del gasto ambiental de las empresas y también de los impactos ambientales.

Sobre conflictos sociales, se propone derogar las normas que criminalizan la protesta social y adecuar el uso de la fuerza pública por parte del Estado a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, orientados por los principios de la ONU. En esa línea, se deben revertir las decisiones que privatizan la fuerza pública. El país requiere de una política nacional de prevención y gestión de conflictos sociales y de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos. Reforzar la ONDS como ente rector del sistema antes referido y fortalecer las capacidades del Estado en sus niveles nacional y regional para gestionar los conflictos. Como medidas preventivas, mejorar la distribución de ingresos que generan las actividades extractivas en favor de las poblaciones locales y, promover la máxima transparencia sobre los gastos sociales y ambientales que realizan las empresas y sobre los compromisos entre las comunidades y las empresas. En el plano institucional revisar y reformar el sistema de concesiones y sostener los avances en la implementación de la ZEE que vienen realizando los gobiernos regionales.

La consulta previa debe implementarse sin restricciones de ningún tipo cuando se trate de proyectos extractivos de envergadura; en ese sentido se debe disminuir las asimetrías de información y poder en el proceso de consulta previa incluyendo al Estado en su capacidad para implementar un diálogo intercultural; asegurar que todas las comunidades indígenas sean reconocidas como tal sin limitaciones a su personería jurídica ni a sus territorios, sean andinas o amazónicas, respetando además su derecho a decidir sobre sus modos de vida y representación en sus territorios. La consulta previa debe ser vinculante cuando se trate de megaproyectos, relaves tóxicos y cuando implique la reubicación de la población. Ampliar derechos de consulta a todas las poblaciones no indígenas en los territorios donde se promueve la actividad extractiva.

Dimensión Económica y Social:

En el campo económico productivo, promover la implementación de políticas y estrategias de diversificación productiva que activen nuevas dinámicas sectoriales, entre las cuales tenemos: el turismo, la agricultura de exportación y para el mercado interno, producción forestal, acuicultura, metalmecánica. En esa dirección definir una agenda de investigación descentralizada en ciencia y tecnología que aporten conocimiento a las cadenas de valor mencionadas. La estrategia debe incluir la promo-

ción de la industria petroquímica en el sur del país con los recursos del Gas de Camisea y la disminución de las brechas de productividad entre territorios y sectores.

La reforma tributaria es indispensable si queremos avanzar en la disminución de las brechas en infraestructura económica y social que necesita el país. Esta reforma debería llevarnos a alcanzar una presión tributaria de al menos 18% del PBI, avanzando hacia una estructura tributaria más equitativa que grave más a los que más ganan y, simultáneamente, disminuir los impuestos indirectos. En ese sentido las medidas necesarias son: revisar y racionalizar las exoneraciones tributarias, revisar los regímenes tributarios especiales con criterios de equidad y competitividad, fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión tributaria, aumentar los tributos a las empresas extractivas en periodos de altos precios. Las políticas de formalización también son necesarias dado el alto nivel de informalidad que caracteriza nuestra economía.

Los programas sociales debe ser sostenidos y mejorados, atendiendo con prioridad a las poblaciones rurales e indígenas en situación de pobreza (Juntos, Qali Warma, Haki Wiñay, Pensión 65) a fin de continuar con la disminución de las brechas en el acceso a servicios e ingresos. En ese sentido se debe mejorar los servicios de educación y salud intercultural, así como la conectividad. El gasto social que realizan las empresas extractivas como parte de sus políticas de responsabilidad social debe estar articulado con los programas sociales del Estado. Se debe apuntar a la generación de empleo con derechos mediante la diversificación productiva.

Dimensión Ambiental:

Matriz energética.

Transitar hacia una matriz energética diversificada y con énfasis en las fuentes renovables y sostenibles de energía, mediante la promoción de proyectos de generación eólica, solar y de hidroenergía de mediana y pequeña escala. En esa línea se debe reemplazar progresivamente el uso del petróleo por el gas con políticas más agresivas de masificación del consumo domiciliario y vehicular.

Minería y agua.

Por otra parte, en relación al recurso agua, se necesita reformar el sistema de asignación de este recurso incluyendo conceptos como la zonificación y el ordenamiento territorial, los balances hídricos, el beneficio/costo y mecanismos de consulta, exclusión de la actividad minera en los páramos andinos y los bosques amazónicos. Desalinizar el agua marina para atender la demanda de la minería. Una mayor transparencia sobre la asignación de recursos hídricos a la minería y sobre el mismo consumo es indispensable.

Institucionalidad ambiental.

En primer lugar, revisar y dejar sin efecto las medidas contenidas en la Ley 30230 y otros que debilitan la institucionalidad ambiental y limitan las funciones del MINAM y la OEFA. En segundo lugar, dar credibilidad al sistema EIA fortaleciendo las capacidades técnicas e independencia del SENACE; garantizar un ejercicio independiente y desconcentrado de la OEFA, asignándole los recursos técnicos y financieros suficientes para su funcionamiento y devolverle capacidad sancionadora afectada por los paquetazos ambientales; exigir el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y completar los LMP y ECA en los parámetros que faltan para agua, suelo y aire. Exigir de las empresas el pleno cumplimiento de los principios 2do, 6to y 8avo de la International Council of Mining and Metals (ICMM), referidos a la sostenibilidad y el medio ambiente.

Referencias

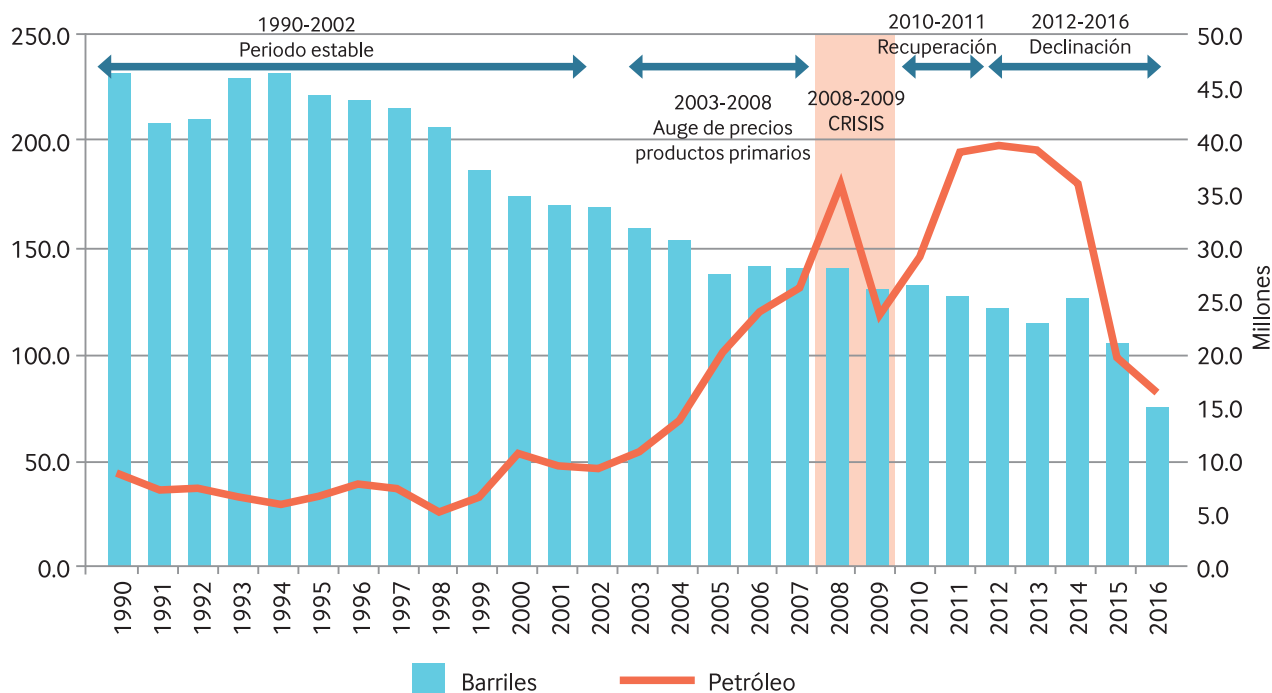
- Acción Ecológica (2010); *Minería y cambio climático*. Abril de 2010.
- ANGR (2015); “Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional”. Lima, Perú.
- Aramburu, E (2016); *¿Basta con crecer?* En diario El Comercio de 3-8-16
- Suclupe y Espinoza (2016); *Pobreza en el Perú: ni crecimiento ni programas sociales*, en Semana Económica de 29-4-16
- Baca, Epifanio y Ávila, G (2014); *Concesiones mineras en el Perú. Análisis y propuestas de política*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Ballón, E (2016); *Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina*. Reporte de investigación, NREGI, Lima.
- Ballón, E, Campana, A y Glave, M (2015); Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital. En PERU HOY, de diciembre 2015. DESCO, Lima, Perú.
- CONVOCA.PE; “OEFA reconoce impacto nocivo de la ley del paquetazo ambiental”, informe del 9-11-16.
- Cooperacion (2015); Senace: un paso adelante, dos pasos atrás.
- Cuadros, J (2010); *Estudios de impacto ambiental y participación ciudadana*. Presentación.
- De Echave, J y Mendoza, A (2016); *¿Pagaron los justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima, Oxfam.
- Defensoría del Pueblo (2015); *Conflictos sociales y recursos hídricos*. Informe Nro. 1. Lima.
- Del Pozo, Guzman y Paucarmayta (2013); *¿Minería y bienestar en el Perú? Evaluación de impacto del esquema de redistribución del canon minero*. CBC/CIES.
- Durand, F (2016), *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Oxfam. Lima, Perú.
- Durand, F (2016); *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima, Oxfam.
- Glave, M (2016); *Los Procesos de Reforma Institucional en el Perú durante y después del Súper Ciclo de los Commodities*. Documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- Huaco, M (2015); *Afectaciones a derechos de los pueblos indígenas en la Ley 30230. En Estrategia del despojo de la propiedad comunal en el Perú*. Análisis jurídico de la Ley 30230. Instituto del bien común. Lima, Perú.
- IDL (2012); *La criminalización de las protestas sociales durante el primer año el gobierno de Humala*.
- INEI (2016); *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015*. Informe técnico. Lima.

- INEI; *Anuario de Estadísticas Ambientales 2013. Energía, Minería e Hidrocarburos*. Lima, Perú.
- Mendoza, A (2014); *Minería, Energía y Agua*. Documento de trabajo. Cooperación.
- Mendoza, I (2015); *Auge y caída en la gestión de los conflictos sociales*. En PERU HOY, de julio de 2015. DESCO, Lima.
- Ministerio del Ambiente (2011); *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio. Una bomba de tiempo*. Lima, Perú.
- Ministerio del Ambiente (2015); *Cuantificación y análisis de la deforestación en la amazonia peruana 2010-2011 y 2013-2014*. Lima, Perú.
- Ministerio del Ambiente (2009); *Inventario nacional integrado de emisiones de gases de efecto invernadero del Perú en el año 2000*. Lima, Perú.
- Ministerio del Ambiente (2013); *Inventario nacional gases de efecto invernadero del Perú 2012*. Lima, Perú.
- Ministerio del Ambiente (2015); *Estudio de desempeño ambiental 2003-2013*. Documento de trabajo.
- Monge, C y Viale C (2015); *Industrias Extractivas: continuismo y carrera hacia el fondo*, en PERU HOY de julio de 2015. DESCO, Lima, Perú.
- Morales, R (2009); *La nueva ley de aguas*, en Revista Argumentos, de julio 2009, IEP.
- ONDS (2017); *Informe de conflictos sociales a nivel nacional*.
- Panfichi, A y Coronel, O (2014); *Régimen político y conflictos sociales en el Perú*.
- Paredes, M y De la Puente, L (2014); *Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias Extractiva*. En Gerardo Damonte y Giselle Vila; *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*. PUCP, Lima, Perú.
- Pedraglio, S (2016); *El Poder Compartido. Perú: régimen político y entorno*. En libro *El controvertido protagonismo del Estado en el Perú. Incertidumbres y distancias*. Gompone, R (Editor), IEP, Lima, Perú.
- Remy, María Isabel (2011); *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- Sanborn, Hurtado y Ramírez (2016); *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Universidad Pacífico. Lima, Perú.
- Svampa, M (2013); *Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina*. En Revista Nueva Sociedad, N° 244, abril 2013.
- Vargas, P (2009); *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú.
- Vásquez, M; *Criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú*. GRUFIDES.
- Zegarra, E (2007); *Minería y economía de los hogares rurales de la sierra peruana. Impactos y espacios de conflicto*. GRADE/CIES. Documento de trabajo N° 51. Lima, Perú.
- Zegarra, E (2014); *La Economía del agua*. Grade. Lima, Perú.

Anexos

ANEXO 1

**Índice de precios internacionales del petróleo y la producción nacional
1990 - 2016
(índice 2005 = 100 y Barriles)**



ANEXO 2

Solicitud anual de petitorios mineros a nivel nacional

Año	Petitorios	Hectáreas
2008	9,793	4,929,964
2009	5,235	2,335,156
2010	9,638	5,558,836
2011	9,942	5,413,127
2012	7,247	3,369,508
2013	5,797	2,594,078
2014	6,090	2,737,058
2015	5,796	2,525,740
2016	4,424	1,839,441
Total	63,962	31,302,908

Fuente: INGEMET. Al 31-10-2016

ANEXO 3. PRINCIPALES HITOS EN LOS CAMBIOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES.

Cambio institucionales	Perú
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • 1981: Elección autoridades municipales • 1989-1992: Regionalización trunca. • 1994: DL Tributación municipal • 2001: Ley del Canon • 2002: Reforma constitucional, Ley de Bases Descentralización, Ley de Gobiernos Regionales. • 2003: Ley de Municipalidades • 2004: DL de Descentralización Fiscal • 2005-2012: Boom del canon (50% renta a gobiernos subnacionales /Reglas distribución propician desigualdad. • 2009-2016: Reconcentración recursos gobierno nacional • 2012: Fracaso de Comisión Descentralización Fiscal. • 2013: Retorno de competencias laborales y minería artesanal a gobierno nacional. • 2013: Ley 30230 reduce competencias y funciones de gobiernos regionales y locales sobre ocupación y usos sostenibles de territorios limitando planes de ordenamiento a referenciales. • 2014: Se desactiva capacidad regulatoria de OT
Consulta y Participación	<ul style="list-style-type: none"> • 1995: Entra en vigencia Convenio 169 OIT. • 2011: Ley de Consulta Previa • 2012: Reglamento de Ley de Consulta Previa vulnera Ley de Consulta
Institucionalidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • 1990s: INRENA, CONAM, Ley Aprovechamiento Sostenible RRNN, Ley Sistema Nacional Áreas Protegidas. • 2001: Ley Sistema Evaluación Impacto Ambiental, • 2004: Ley Marco Sistema Nacional Gestión Ambiental. • 2005: Ley Marco Ambiental, Reglamento del Sistema de Gestión Ambiental • 2008: Creación del Ministerio del Ambiente, Oficina de Fiscalización y Evaluación Ambiental y Ley del Sistema y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. • 2009: Reglamento sobre transparencia, participación y consulta ambiental. • 2012: Ley de creación del Servicio Nacional de Calificaciones para Inversiones Sostenibles • 2013: DS 060-2013-PCM: Flexibiliza procedimientos de aprobación de los EIA. • 2013: Ley 30230: Limita presupuesto y funciones de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental, retira al Ministerio Ambiente capacidad de establecer zonas reservadas, dificulta la conservación de sitios claves, reduce los plazos para opinar sobre EIA y debilita el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, dificultando manejo de ecosistemas vulnerables. • 2013: Ministerio del Ambiente pierde la función de ordenamiento territorial que pasa al Consejo de Ministros. Se establece que ZEE ni OT podrán establecer exclusión de uso de tierras y que estándares de calidad ambiental y contaminación se basarán también en impacto regulatorio y económico sobre industrias y poblaciones.
Promoción e inversión extractivas	<ul style="list-style-type: none"> • 1992: Ley Orgánica de Ministerio de Energía y Minas • 2004: Ley de Regalía Minera • 2011: Gravamen especial minero supuestamente para capturar renta superciclo afecta el canon • 2013: DS 054-2013-PCM: Facilita inversión minera y obliga a entregar certificado inexistencia recursos arqueológicos en tiempo irrisorio. • 2013: Ley 30230: Establece conjunto de incentivos para las empresas extractivas, establece nuevos contratos de estabilidad tributaria y modifica montos mínimos de inversión y los plazos de exploración.

Fuente: Ballon E; Minería y marcos institucionales en la Región Andina. NRGI, 2017.

