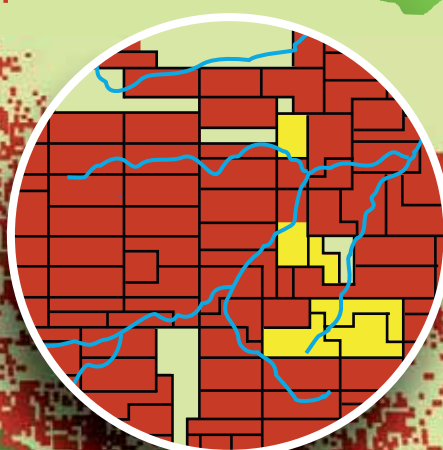


CONCESIONES MINERAS EN EL PERÚ

Análisis y Propuestas
de Política



CONCESIONES MINERAS EN EL PERÚ

Análisis y Propuestas de Política

Setiembre de 2014

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidencia del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca

Coordinación Ejecutiva

Concesiones mineras en el Perú

Análisis y propuestas de Política

Lima, Setiembre de 2014.

Este informe es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana.

Elaboración de contenidos:
Epifanio Baca y Gustavo Ávila.

Elaboración de Mapas:
Silvia Passuni.

Diseño y diagramación:
Renzo Espinel y Luis de la Lama.

Los contenidos de esta publicación pueden ser
reproducidos en su totalidad o parte, citando
la fuente.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2014-17146

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
613 8313 / 613 8314 Fax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe

Impreso en Lettera Gráfica S.A.C.
Jr. Emilio Althaus N° 460 - 478 Lince
Teléfono: 471-0700
Fax: 471-6164

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. CONTEXTO ECONÓMICO - POLÍTICO	7
1.1 Contexto y dinámica de las inversiones en el Perú	13
1.2 Perfil de la industria minera en el Perú	15
2. SITUACIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL	18
2.1 Avance de las concesiones mineras a nivel nacional	18
2.2 Evolución de las concesiones mineras en el territorio	22
2.2.1 Las concesiones mineras según macroregiones	23
2.2.2 Concesiones mineras según regiones	27
3. ANÁLISIS DE LA EXPANSIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS	41
3.1 Distribución de las concesiones según tipos de titulares	41
3.2 Concesiones mineras según tipo de uso	43
3.3 Estado de situación de las concesiones mineras	43
3.4 Clasificación de los titulares mineros según categoría	45
3.5 Unidades mineras según tipo de actividad por región	47
4. EFECTOS E IMPACTOS DEL CRECIMIENTO ACELERADO DE LAS CONCESIONES	48
4.1 Presencia de concesiones mineras en áreas de protección	48
4.2 Concesiones mineras en zonas de frontera	52
4.3 Expansión de la minería aluvial en Madre de Dios y Cusco	53
4.4 Territorios de futura expansión minera	54
4.5 Conflictos sociales relacionados con la expansión de concesiones mineras	57

5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES MINERAS	59
5.1 Marco General	59
5.1.1 Concesión Minera	61
5.1.2 Procedimiento para la obtención de una concesión minera	62
5.1.3 Restricciones al otorgamiento de concesiones mineras	65
5.1.4 Supuestos de pérdida de la concesión	68
5.2 Títulos habilitantes adicionales a la concesión para el desarrollo de actividades mineras	69
5.2.1 Terreno superficial	69
5.2.2 Certificación ambiental	74
5.2.3 Participación ciudadana	75
5.2.4 Restos arqueológicos	81
5.2.5 Pequeña minería y minería artesanal	82
6. PRINCIPALES CRÍTICAS AL SISTEMA DE CONCESIONES MINERAS	84
7. ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS AL ACTUAL SISTEMA DE CONCESIONES	87
8. PROPUESTAS DE POLÍTICA SOBRE CONCESIONES MINERAS	90
8.1 Modernización del sistema de concesiones mineras	90
8.2 Fortalecimiento de las capacidades de supervisión y fiscalización descentralizada de las concesiones	91
8.3 Promoción de la máxima transparencia sobre la entrega y gestión de las concesiones	91

Introducción

El Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco de sus actividades de seguimiento a las industrias extractivas, realiza monitoreo al sistema de concesiones mineras del Estado, gestiona un sistema de acceso a la información «on line» sobre concesiones mineras y de hidrocarburos en el Perú y realiza acciones de difusión de dicha información entre autoridades locales y líderes de las comunidades campesinas y nativas que son los principales afectados con el crecimiento acelerado y desordenado de las concesiones.

Nuestro objetivo es contribuir a la gobernanza de los recursos naturales mediante la democratización de la información sobre las concesiones mineras en el Perú. Buscamos que los líderes de las comunidades campesinas y nativas, los líderes sociales y las autoridades locales, estén debidamente informados para el ejercicio de sus derechos en defensa de su territorio y de ese modo incrementar su protagonismo en las decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables.

El presente Reporte Nacional se alimenta de algunos estudios previos realizados en nuestra institución. El año 2013 elaboramos un estudio rápido de «Análisis del sistema de concesiones mineras en el Perú: evaluación y propuestas» que examina el sistema y sus fallas y alcanza propuestas de cambio para el debate público. Luego, con el apoyo de Pan para el Mundo realizamos un estudio sobre el «Marco normativo minero en el Perú» el cual fue parte de un proyecto mayor orientado a conocer las políticas y la institucionalidad del sector minero en América Latina. Finalmente, en el marco de una colaboración con la Red Muqui elaboramos el informe «Formulación de propuestas de política y reformas normativas para el otorgamiento de concesiones mineras en el Perú».

Entre los principales resultados que trae el Reporte podemos mencionar: a) que el diseño actual del sistema de concesiones mineras concebido a inicios de los años 90 con la finalidad de facilitar la entrega de derechos mineros ya no es sostenible y requiere cambios urgentes, b) el crecimiento acelerado y desordenado de concesiones mineras en el territorio genera conflictividad por la superposición de derechos y la excesiva presión sobre ciertos territorios, facilita la minería informal, c) sólo el 6% de la superficie concesionada registra algún tipo de actividad minera mientras que en el restante 94% no hay ningún tipo de actividad, lo que implica la existencia de un alto componente especulativo en el manejo de las concesiones, d) los mecanismos de transparencia y acceso a la información sobre concesiones existentes no funcionan para hacer llegar la información a los principales afectados que son las comunidades campesinas y nativas.

Las fuentes de información utilizadas para la elaboración del Reporte han sido principalmente tres. En primer lugar, la base de datos sobre concesiones mineras que publica el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMET) de los años 2012, 2013 y del primer semestre de 2014; las bases de datos sobre Áreas Naturales Protegidas del SERNANP, y de las comunidades nativas y campesinas del Ministerio de Agricultura; en tercer lugar, hemos realizado entrevistas a funcionarios públicos vinculados al sistema en Lima y regiones, especialistas y representantes de ONG vinculados al tema. Asimismo, el conversatorio

que organizamos con representantes de las empresas mineras, de INGEMET, Defensoría del Pueblo y de organizaciones de la sociedad civil, aportó comentarios y observaciones valiosos para la versión final del documento.

El estudio está organizado en ocho capítulos. En el primero se presenta el contexto económico y político en el cual se dio el crecimiento de las inversiones mineras en el país en los últimos diez años; el segundo describe la evolución de las concesiones mineras a nivel nacional, luego la dinámica de las mismas en las macro-regiones del norte, centro y sur del país evidenciando que la presión sobre el territorio es diferenciada. El tercer capítulo analiza de las concesiones según su composición, los tipos de titulares que las poseen y la situación de las mismas. Los efectos e impactos provocados por el rápido crecimiento de las concesiones mineras son abordados en el cuarto capítulo. En el quinto capítulo presentamos una revisión detallada del marco normativo que guía la entrega de concesiones minera, para luego en el sexto capítulo resumir las principales críticas al sistema de concesiones mineras. Finalmente, se presentan las propuestas de política pública para mejorar y modernizar el sistema de concesiones.

La publicación de este documento ha sido posible gracias al auspicio de Natural Resource Governance Institut (NGRI) y de Pan para el Mundo.

1. CONTEXTO ECONÓMICO – POLÍTICO

El sostenido incremento de la demanda mundial de bienes primarios, a raíz del acelerado crecimiento económico de las economías asiáticas en los últimos diez años, ha empujado a un auge de los precios internacionales de los mismos, en especial de los metales y del petróleo. En particular, la demanda mundial de metales e hidrocarburos, se ha incrementado debido a la extraordinaria expansión económica de China desde la década de 1990, la cual se ha visto reforzada a partir de 2000, por los procesos de crecimiento de la India y otras economías emergentes.

Así, la demanda de hierro, cobre y aluminio, entre otros minerales de exportación, está asociada al crecimiento de los sectores de la construcción, la infraestructura y la manufactura (que requieren acero, conductores eléctricos, metales industriales, entre otros); estos sectores presentaron una rápida expansión en el marco del proceso de aceleración del desarrollo económico que han experimentado las grandes economías asiáticas. La rapidez del crecimiento económico de estas economías también ha contribuido a impulsar la demanda mundial de petróleo crudo y otros bienes primarios¹.

Se estima que las economías de Asia, en especial China, continuarán con sus tasas de crecimiento,

aunque más moderadas que durante los años previos. El gigante asiático experimentará tasas de crecimiento más moderadas y otros países, como la India e Indonesia, mantendrán o aumentarán su actual ritmo de expansión². Dada la inercia de los procesos de desarrollo económico en curso en Asia y otras regiones emergentes, cabe esperar que continúe el impulso de la demanda mundial de bienes primarios y, por tanto, se prolongue el actual ciclo favorable de los precios internacionales de los metales, el petróleo y otras exportaciones primarias de la región a mediano plazo.

El hecho de que el precio de los metales, y también del crudo, se haya mantenido en niveles históricamente altos o haya mostrado una rápida recuperación tras su corrección a la baja durante la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008 y 2009 y la crisis de la deuda europea de 2011, demuestra la persistencia del actual auge de los precios. En términos reales, el nivel de precio de los metales en el período 2009-2013 continúa siendo altamente favorable en comparación con el precio medio de los últimos 25 años³. Estimaciones, tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional, dan cuenta de que los precios "*mantendrían*" niveles aun altos en comparación a los promedios de años anteriores para los próximos diez años. Observando el gráfico 1, elaborado sobre la base de

1 Véase Pactos para la Igualdad. CEPAL 2013. En: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf

2 Véanse las proyecciones económicas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2014 – 2016, crecerá entre 2014 – 2016 a una tasa promedio anual del 8%, cuando en el periodo 2000 – 2011 creció a una tasa promedio anual de 10.2%.

3 Véase Pactos para la Igualdad. CEPAL 2013. En: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf

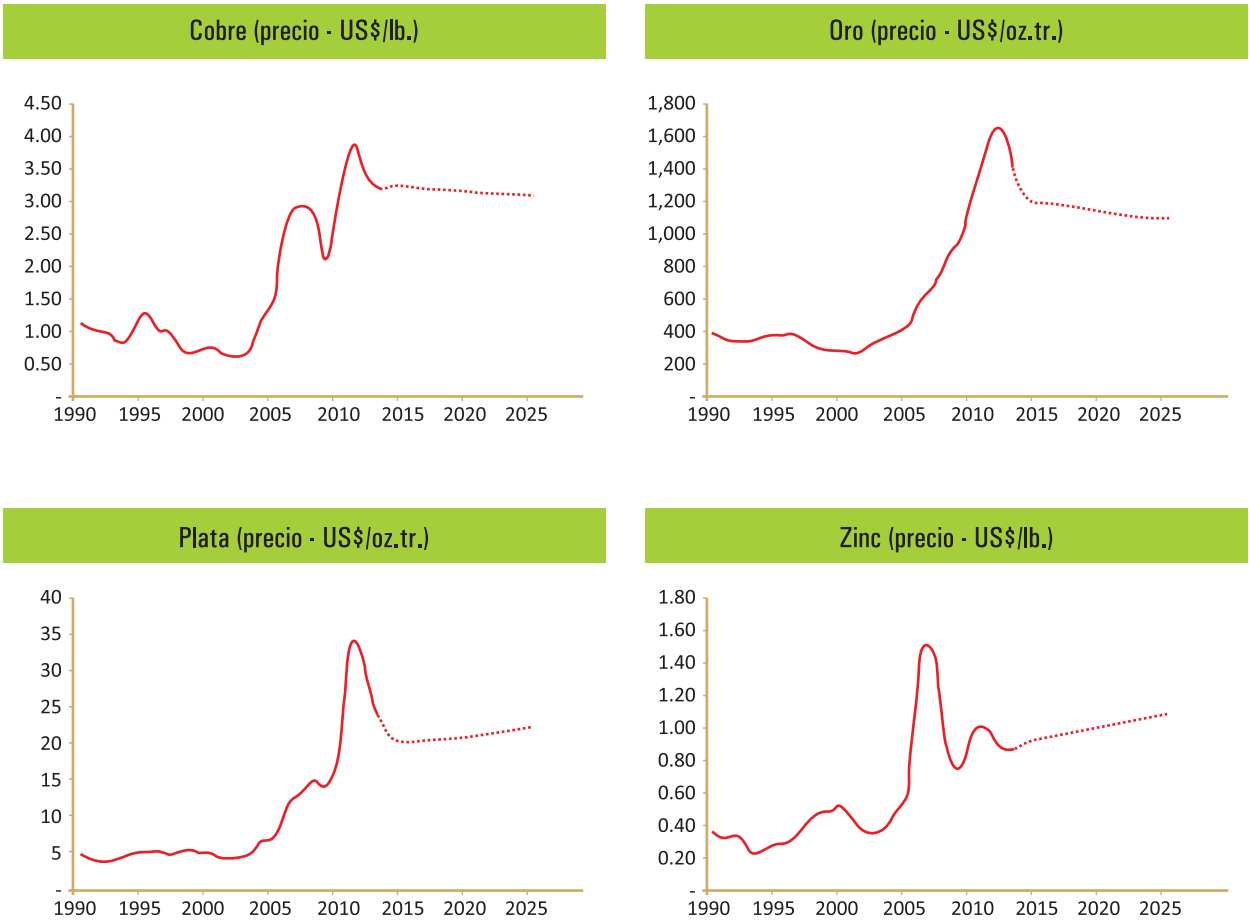
las estimaciones mencionadas, encontramos que en el caso del cobre y del oro, los precios se mantendrán por encima de los promedios de los últimos años. En el caso de la plata y el zinc, los precios seguirán también por una senda similar, aunque con caídas algo más pronunciadas.

En el contexto descrito, la región – América Latina y el Caribe– incrementó su producción, lo que se refleja en su participación en la producción mundial. Así, según datos de CEPAL, trece países de América Latina ocupan una posición dentro de los 15 mayores productores del mundo. Chile se convirtió a partir de 1982 en el mayor productor mundial de cobre, dejando en segundo lugar a los Estados Unidos, que por décadas había sido el primer productor. Hasta 2006, Brasil fue el mayor productor de hierro y continúa estando entre los tres productores

principales, después de China y Australia. El Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo. Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata, y ocupa posiciones importantes en la producción de otros minerales. Por su parte, Colombia es el séptimo productor de níquel refinado, y México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y de plomo de mina.

Entre 1990 y 2012, América Latina y el Caribe duplicó su participación en la producción mundial de oro (del 10.3% al 21.4%), molibdeno de mina (del 15,8% al 31,8%) y cobre de mina (del 24,9% al 45,4%), y elevó, en menor proporción, la de cobre refinado (del 15,7% al 23.5%). La producción de la región es tan importante a escala mundial que, cuando hay expectativas de suspensiones tempo-

GRÁFICO 1
PRECIOS DE LOS PRINCIPALES MINERALES PROMEDIO ANUAL Y PROYECCIONES, 1990 – 2025



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) / Banco Mundial / Fondo Monetario Internacional
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA EN EL TOTAL MUNDIAL
1990-2012

Mineral	En porcentajes del total mundial					
	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Cobre de mina	25%	32%	43%	47%	45%	44%
Cobre refinado	16%	23%	25%	24%	22%	20%
Oro	10%	13%	14%	18%	19%	21%
Plata	34%	38%	39%	42%	49%	49%
Estaño de mina	28%	28%	26%	21%	20%	20%
Estaño refinado	23%	16%	15%	18%	17%	14%
Hierro	23%	25%	26%	26%	23%	n.d.
Molibdeno de mina	16%	18%	35%	37%	32%	24%
Plomo de mina	13%	16%	15%	15%	15%	11%
Plomo refinado	8%	8%	8%	7%	7%	4%
Zinc de mina	17%	21%	19%	21%	22%	20%
Zinc refinado	8%	9%	7%	8%	7%	8%

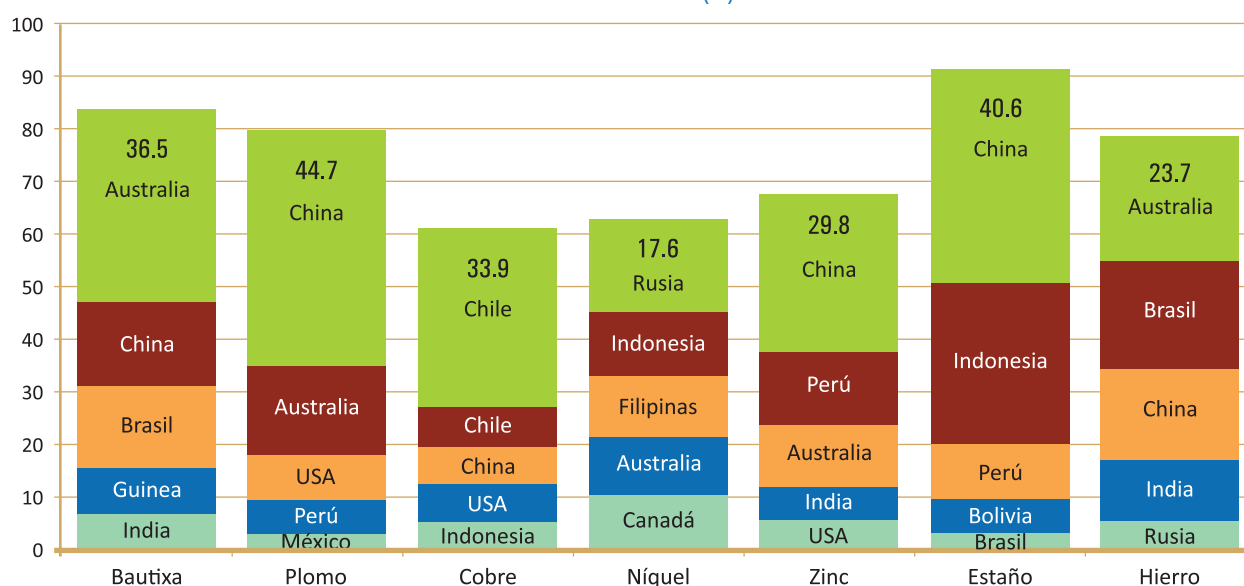
Fuente: Cuadro tomado de la publicación Recursos Naturales en UNASUR (2013)

rales de operaciones o cuando realmente sucede algún problema interno en alguna gran empresa minera latinoamericana (huelgas, accidentes o te-

rremotos, por ejemplo), la cotización de los minerales se ve afectada en las principales bolsas de los mercados internacionales⁴.

GRÁFICO 2

PRODUCCIÓN DE METALES SELECCIONADOS EN 2010: LAS ACCIONES DE LOS CINCO PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES (%)

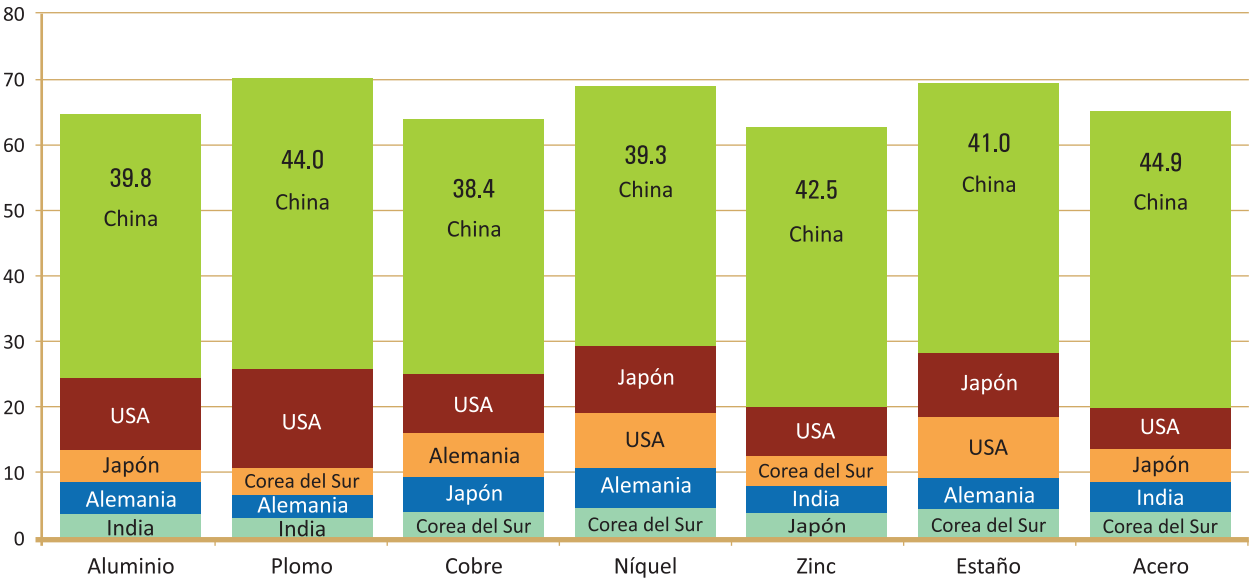


4 Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. CEPAL / UNASUR. Mayo 2013.

Como mencionamos, este incremento en la producción tiene su correlato en la demanda que proviene en buena cuenta de China, tal como podemos contemplar en el gráfico 3. Allí podemos observar

que la demanda de dicho país supera largamente la de los siguientes países, especialmente en zinc, estaño y acero (ver gráficos 2 y 3).

GRÁFICO 3
EL CONSUMO DE METALES SELECCIONADOS EN 2010: LAS ACCIONES DE LOS CINCO PRINCIPALES PAÍSES CONSUMIDORES (%)



Fuente: Tomados del documento "Fragmentation or Cooperation in Global Resource Governance?". Disponible en: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP01_hlp_mdn.pdf

LA OFERTA Y DEMANDA DEL ORO: UN MERCADO CON COMPONENTE ESPECULATIVO

*"Es muy complicado analizar perspectivas de metales como oro y plata. Son instrumentos que se han vuelto muy especulativos, ya no sólo se usan para la industria y manufactura"*⁵.

El enunciado anterior describe en lo que se ha convertido el mercado del oro, antes principalmente orientado a la industria de manufactura de joyas. El incremento del precio, asociado hasta hace algunos años a la dinámica de oferta y demanda, ha incluido también el componente especulativo, toda vez que el continuo incremento del precio generó expectativas de ganancia en un contexto de incertidumbre y posterior crisis financiera internacional. El cuadro que presentamos a continuación nos muestra como la demanda de oro, como dijimos, mayoritariamente proveniente de la industria joyera a inicios del 2000, luego de doce años disminuye, orientándose una parte en buena cuenta hacia la demanda de inversionistas, los cuales buscaban un activo refugio ante la crisis. La caída más fuerte se produjo entre los años 2008 – 2009, años de la crisis financiera, cuando la demanda de dicho metal para la joyería cae a cerca de la mitad. La demanda del sector inversionistas y bancos centrales, a inicios de la década pasada representaba el 4% del total y en el 2008 superó el 30%, resaltando años como 2011 y 2012, cuando llegó hasta cerca del 50% de la demanda total.

5 <http://gestion.pe/mercados/forexperu-oro-y-plata-se-han-vuelto-instrumentos-muy-especulativos-2068354>

Demanda mundial de oro
Toneladas por año

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Oro utilizado en joyería	3,205	2,718	2,298	2,417	2,193	1,759	2,017	1,975	1,998	2,361
Oro utilizado en electrónica	283	282	308	311	293	246	326	320	285	279
Oro para otros usos industriales	99	90	93	96	91	74	91	89	92	93
Oro utilizado por dentistas	59	62	61	58	56	53	49	43	39	36
Inversionistas Individuales	166	394	419	434	858	703	1,314	1,704	1,637	901
Fondos de Inversión / Banco Centrales	-	208	260	253	321	617	368	457	544	409
Total demanda	3,812	3,754	3,439	3,569	3,812	3,452	4,164	4,587	4,595	4,080

Fuente: www.gold.org

Previo al 2008, la demanda promedio era de 3,600 toneladas de oro anuales. Después del 2008, el promedio alcanzó las 4,100 toneladas. Esto se explica, en parte, por la demanda de los bancos centrales, que cuentan con importantes reservas de oro, intentando mantener equilibrado el mercado de divisas.

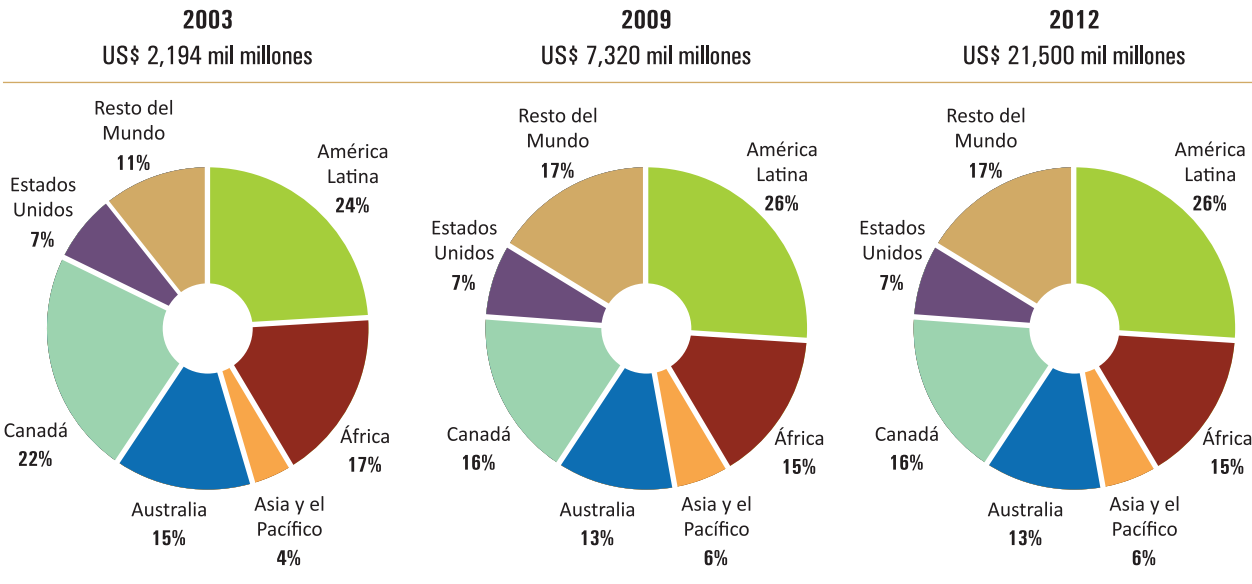
Esta nueva dinámica en el mercado del oro está influenciando el precio internacional del metal precioso, lo que tendrá, como veremos más adelante, un claro efecto en la dinámica de la exploración minera.

En ese contexto, América Latina es la región que más inversiones en exploración minera ha venido recibiendo en los últimos años. Entre 2003 y 2012, esta se multiplicó casi por diez: pasó de 566 millones de dólares a 5,160 millones de dólares anuales. A inicios de la década de 1990, el gasto en exploración minera de países como Australia, Canadá y los Estados Unidos se trasladó hacia América Latina. Esto, debido al incremento de los costos de esta actividad en dichas economías desarrolladas entre cuyas causas están el agotamiento

de las reservas de algunas zonas mineras, la cancelación de incentivos fiscales y el aumento de las exigencias ambientales. Estos factores, sumados a los procesos de liberalización, desencadenaron un vertiginoso crecimiento de los presupuestos para exploración en América Latina, convirtiéndose así en el principal destino de las inversiones para exploración minera mundial durante dos décadas. Específicamente, estas inversiones se han dirigido al Perú, México, Brasil, Chile y, en menor medida, Argentina⁶ (ver gráfico 4).

6 Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. CEPAL / UNASUR. Mayo 2013.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNDIALES DE EXPLORACIÓN MINERA 2003, 2009 Y 2012
(EN PORCENTAJES DEL TOTAL Y EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Worldwide Exploration Trends 2010 y 2013 / CEPAL
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Es importante destacar que desde inicios de la década de 1990 América Latina se distinguió por implementar reformas de política y regulatorias orientadas a atraer la inversión privada extranjera. Estas reformas se caracterizaron por ofrecer incentivos tributarios y marcos legales favorables que en algunos casos incluyeron la firma de contratos de estabilidad tributaria por varios años.

Como resultado de estas medidas los países han obtenido importantes flujos de inversión para activi-

dades extractivas y, por consiguiente, una creciente renta que proviene de la explotación de recursos naturales. Para tener una idea de la importancia de estos ingresos, los comparamos con el total de los ingresos de cada país. De este modo, encontramos que para Bolivia y Venezuela los ingresos provenientes de la actividad extractiva están por encima del 35% de los ingresos fiscales totales, mientras que para Colombia y Perú este porcentaje se ubica en 15% en promedio. Ver cuadro 2.

CUADRO 2
INGRESOS FISCALES POR LA PRODUCCIÓN DE MINERALES E HIDROCARBUROS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS
TOTALES SIN CONTRIBUCIONES SOCIALES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	8%	8%	7%	12%	11%	11%
Bolivia	31%	34%	38%	35%	35%	38%
Brasil	4%	4%	4%	3%	4%	4%
Colombia	11%	13%	16%	11%	14%	18%
Ecuador	28%	43%	32%	38%	48%	42%
Perú	20%	16%	10%	14%	18%	15%
Venezuela	51%	50%	35%	41%	42%	42%

Fuente: Organismos nacionales

En síntesis, el incremento de la demanda mundial por recursos mineros e hidrocarburíferos, especialmente desde China, ha impulsado sus precios. En este contexto favorable, la región se ha convertido en un receptor importante de inversión en dichos sectores y por consiguiente en abastecedora de dicha demanda. Los arreglos institucionales para la recepción, en buena parte, están orientados a obtener la mayor renta posible⁷.

1.1 CONTEXTO Y DINÁMICA DE LAS INVERSIONES EN EL PERÚ

Como hemos visto, la región es importante receptora de inversión minera, situación que la ha llevado a convertirse en importante productora y, con los precios de los minerales y el petrolero rozando cotizaciones históricas, le ha permitido capturar una importante renta. (Ver gráficos 4 y 5). El Perú no ha sido ajeno a este proceso económico, pues no solo modificó su marco legal a fin de facilitar la llegada de inversión al sector minero e hidrocarburífero, sino que además configuró una serie de beneficios tributarios que permitieron un flujo permanente de inversión hacia el sector.

Un primer punto a considerar es que según la Constitución Política del Perú la propiedad de los recursos naturales es de la Nación y en su artículo 66 señala: *"Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal"*. Este artículo constitucional, así como el Art. 67 que señala que el Estado promueve el uso sostenible de sus recursos naturales, son desarrollados en la Ley Orgánica Para el Aprovechamiento Sostenible

de los Recursos Naturales. En ella, si bien se reconoce que la propiedad de los recursos naturales es de la nación, se señala que los productos obtenidos de ellos son propiedad de quien pueda explotarlos. Expresamente señala *"Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos."*⁸

A partir de dicho artículo de la constitución, desde la década de los noventa, el Estado peruano impulsó una legislación promotora de la inversión en el sector minero. Así, con la nueva legislación desaparece la predominancia de la actividad minera estatal sobre la privada y, a la vez, se reduce la intervención y el control estatal sobre dicha actividad. Esto es importante en la medida que permite a la actividad privada *"reproducirse"* y *"dispersarse"* a lo largo del territorio nacional.

Este nuevo marco busca atraer la inversión en minería e hidrocarburos en general, otorgándole un régimen especial de incentivos que comprendía, entre otros, convenios de estabilidad jurídica y tributaria, y con beneficios como la reinversión de utilidades, la doble y acelerada depreciación de activos, la propiedad del recurso (en el caso del petróleo), la no obligación de vender el petróleo a la empresa estatal, entre varios otros. Algunos de estos incentivos fueron suprimidos en Setiembre del 2000, debido a su elevado costo fiscal y, también, porque la situación del país ya no era la misma que a inicios de 1990. *¿Lograron estos incentivos atraer inversiones?* Según el Boletín Estadístico del Ministerio de Energía y Minas, en los últimos diez años la inversión en el sector minero se ha multiplicado por 30 veces y, al 2014, las inversiones programadas

7 En Colombia por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 menciona que *"Más allá de que el sector esté generando la mitad de las exportaciones y dos terceras partes de la inversión extranjera directa, su mayor contribución en materia de desarrollo es la generación de recursos para inversión social y productiva"*. Por su parte Bolivia, realizó diversos arreglos en el marco legal (con referéndum de por medio) e institucionales, a fin de capturar la mayor renta de los hidrocarburos.

8 Art. 4. De La Ley 26821.

GRÁFICO 5
INVERSIONES TOTALES EN MINERÍA
US\$ MILLONES



Fuente: Boletín Estadístico de Minería 2013 - MINEM

para los próximos 5 años bordean los US\$ 60,000 millones⁹. Por lo tanto, el nuevo marco sí ha logrado atraer un flujo creciente de inversiones al sector minero.

Cuestiones legales y tributarias para el sector minero

En 1991 se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero, Decreto Legislativo 708, que modifica en parte la Ley General de Minería de 1981 (Decreto Legislativo 109). Posteriormente, en 1992, se promulgó el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92 del Ministerio de Energía y Minas), que consolida las normas contenidas en las dos leyes antes mencionadas.

En términos generales, con esta legislación desaparece – como mencionamos - la predominancia de la actividad minera estatal sobre la privada y, a la vez, se reduce la intervención y el control estatal.

Asimismo, se declaró de interés nacional la promoción de inversiones en el sector minero, para lo cual se establecieron una serie de incentivos a los inversionistas en el sector. Entre ellos tenemos:

- Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa;
- La tributación grava únicamente la renta que distribuyen los titulares de la actividad minera;
- El Estado reconoce la deducción de tributos que inciden en la producción;
- Las inversiones en infraestructura de servicio público aprobadas por la autoridad, son deducibles de la renta neta;
- Devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado del 19%¹⁰.
- Se establece un régimen de depreciación acelerada de cinco (5) años.

9 Marco Macroeconómico Multianual 2014 – 2016.

10 Obras viales, puertos, aeropuertos, salud, vivienda, telecomunicaciones, entre otras debiendo ser aprobadas por el organismo competente.

- El arrastre de pérdidas se arrastra de 4 a 8 años para proyectos con plazos de inversiones superiores a los 4 años.

El instrumento que garantiza el cumplimiento de los incentivos enumerados es el **contrato de estabilidad tributaria** lo que, en su conjunto, busca otorgarle competitividad internacional a la actividad minera. Para ello, se dispuso que la tributación grave únicamente la renta que distribuyan los titulares de la actividad minera.

En el Perú, la tasa del impuesto a la renta es del 30% sobre la renta neta ó de 0,5% sobre el valor de los activos netos, el que resulte mayor. El TUO establece que el impuesto a la renta sólo deja de gravar a la renta no distribuida cuando ésta es invertida en proyectos que permiten ampliar la producción de la unidad minera en no menos de 10% ó que hagan posible la explotación de nuevos yacimientos. Este beneficio no se aplica para proyectos de inversión que demanden una inversión superior al 80% de la renta neta generada en el año.

Ante mayores expectativas de ganancias, es de esperarse que las inversiones mineras aumenten; y las concesiones son la primera fase que debe pasar todo intento de exploración. Una concesión puede o no derivar, de manera inmediata o luego de un determinado plazo, en exploración y posteriormente inversión para su explotación. La inversión en exploración minera es una inversión de riesgo. Solicitar y mantener una concesión puede entonces justificarse ya sea porque se quiere proceder a la exploración en un plazo corto, o porque se piensa que puede mantenerse como un activo que se rentabilizará

en el mediano plazo. En ese sentido, la demanda por concesiones tiene también un componente especulativo.

El costo de obtener y mantener una concesión minera en el Perú es *relativamente* bajo (3 dólares por hectárea por año para la mediana y gran minería y 1 dólar para la pequeña minería, no necesitándose muchas veces más de 100 hectáreas). Así, por ejemplo, Mina Justa, proyecto de Minsur, tiene una extensión de 32,890 hectáreas¹¹, y una inversión estimada de US\$ 744 millones¹². De entrar en producción, y con una rentabilidad del 20% sobre la inversión, el monto de mantener la concesión (casi mil dólares al año) resultaría ínfimo.

1.2 PERFIL DE LA INDUSTRIA MINERA EN EL PERÚ¹³

La minería, y también los hidrocarburos, como toda actividad económica, funcionan bajo una lógica establecida. El recurso geológico, por naturaleza, se encuentra acumulado en distintos territorios y requieren ser "*ubicados*" allí mismo. Así, el trabajo de exploración (que incluye cateo y prospección) es la primera etapa de la actividad minera, la misma que tiene por objetivo ubicar los recursos minerales "*in situ*". Este trabajo es realizado por una serie de empresas especializadas en exploración minera, a las cuales se les conoce como *empresas mineras Junior* (EMJ).

Dada la importancia de la exploración minera y el alto riesgo económico que representa, las EMJ se han posicionado en este rubro y se han convertido

EMPRESA MINERA JUNIOR

Empresa minera en etapa de exploración o en etapa de producción con reservas probadas y probables que proporcionen al proyecto una vida útil menor a tres años.

11 [http://www.rpp.com.pe/2012-04-23-minsur-adquiere-proyecto-mina-justa-en-ica-por-us\\$505-millones-noticia_474760.html](http://www.rpp.com.pe/2012-04-23-minsur-adquiere-proyecto-mina-justa-en-ica-por-us$505-millones-noticia_474760.html)

12 <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2014/cepm0514.pdf>

13 Parte de esta sección es elaborada sobre la base de la información obtenida del Reporte de Análisis Económico Sectorial Minería Año 2 – N° 3 – Diciembre 2013. OSINERGMIN.

en las principales proveedoras de proyectos mineros; siendo contratadas por las compañías mineras de mayor envergadura (gran minería) para llevar a cabo tal actividad. Su ventaja es la alta especialización de su capital humano y su planilla reducida.

Las EMJ enfrentan diferentes tipos de riesgos. El primero es de carácter económico, que hace referencia a la incertidumbre sobre el retorno de sus inversiones debido a los cambios en la situación económica del sector en el que operan (precios y costos). El segundo es de carácter natural, considerando que existe la probabilidad de que el proyecto no llegue a ser desarrollado debido a las condiciones naturales del yacimiento. El tercero es de carácter ecológico y reúne los diversos efectos de la actividad minera en los animales, las plantas y el medioambiente. Finalmente, el riesgo social hace referencia a la generación de conflictos sociales cuando una compañía minera ingresa al territorio de una comunidad para explotar un yacimiento.

Estas características dificultan o impiden que las mineras junior obtengan recursos del sistema financiero y más bien las lleva a "levantar" recursos en las bolsas de valores, dado que los inversionistas que

allí acuden están dispuestos a aceptar mayor riesgo a cambio de mayores ganancias.

El objetivo de las EMJ es, en buena cuenta, buscar desarrollar un proyecto, es decir poner en valor los recursos mineros. En la medida que van desarrollando los proyectos, y van adquiriendo mayor valor, son vendidas a empresas de mayor envergadura y especialización, conocidas usualmente como empresa minera *major*.

Las empresas mineras *major*, también podrían realizar actividades de exploración, sin embargo, *ya sea por sus accionistas o por razones de seguridad, son cada vez más reacias a explorar en países riesgosos, y prefieren recurrir a las junior*.

Un ejemplo de relación entre mineras junior y *major* puede verse en el caso del Proyecto Toromocho. Dicho proyecto fue adquirido el año 2004 por Peru Copper, en el marco de un proceso de licitación liderado por Proinversion en el que aquella se hizo del proyecto pagando dos millones de dólares¹⁴. Solo tres años después, en el 2007, y luego de haber realizado actividades de exploración orientadas a darle valor al proyecto, Perú Copper vendió Toromocho a la em-

LA MINERÍA JUNIOR, UN SEGMENTO A EXPLORAR

Las empresas mineras junior no cuentan con mucho capital. Son empresas formadas por emprendedores (financistas y mineros) que buscan obtener ganancias a medida que avanzan con los proyectos en los que participan. Estas compañías listan sus acciones en las bolsas con segmentos de capital de riesgo (Toronto es el más importante del mundo, Lima es la única bolsa en América Latina que cuenta con este segmento) y buscan vender acciones en los mercados primarios a inversionistas amantes del riesgo. A través de estas operaciones, las empresas obtienen capital que les permite avanzar con sus proyectos y, a cambio, los inversionistas obtienen acciones. Con este capital las empresas buscan invertir eficientemente, satisfacer las demandas del mercado y lograr que haya mayor demanda por sus acciones, mientras que los inversionistas esperan pacientemente que el management cumpla con sus promesas y cree valor para sus accionistas. Es así como ambas partes tienen por objetivo que el precio de la acción de la empresa suba de manera sostenida.

Alberto Arispe. SEMANAeconómica.com. 6 septiembre 2011.

<http://semanaeconomica.com/viva-la-bolsa/2011/09/06/la-mineria-junior-un-segmento-a-explorar/>

14 <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/19-peru/3901-3901>

CUANDO PASE EL TEMBLOR

Durante la etapa del boom, las grandes empresas mineras consiguieron una posición de caja excepcional y, una vez llegada la crisis financiera del 2008, estas aprovecharon la oportunidad para comprar proyectos. Sin embargo, el escenario cambió, los costos subieron y los precios bajaron, y los inversionistas salieron de dicho sector y migraron a otros.

El principal motor para que vengan más compañías *junior* es que cambie el sentimiento general de los inversionistas.

Tomado de: Revista Poder. Enero 2014. Pag. 58

presa de origen chino CHINALCO (Aluminium Corporation of China), en US\$ 800 millones.

Es importante considerar el rol que juega el mercado bursátil como fuente de financiamiento para el desarrollo de la industria minera. Para tal fin, la Bolsa de Valores de Lima implementó, desde el 2003, el *Segmento de Capital de Riesgo*, un mecanismo especializado para brindar a las empresas mineras junior la oportunidad de obtener financiamiento para sus actividades de exploración y desarrollo a través del mercado de capitales peruano.

El directorio minero del MINEM¹⁵ no nos permite obtener información sobre las mineras *junior* o *major*, toda vez que las agrupa en: empresa del Régimen General (que considera medianas y grandes mineras), Pequeño Productor Minero (PPM) o como Productor Minero Artesanal (PMA).

Sin embargo, información proveniente de la Bolsa de Valores de Lima, y que es presentada por el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú¹⁶, da cuenta de la dinámica de estas empresas en el mercado bursátil.

- Existen más de 100 mineras junior listadas en Toronto, Inglaterra o Australia, con proyectos en Perú.

- 17 mineras juniors tienen listado dual en la BVL y en una plaza o mercado bursátil de fuera del Perú.

- Tres mineras junior pasaron a la pizarra principal al llevar su proyecto a producción, es decir, se lanzaron a desarrollar el proyecto.

Podemos decir que la dinámica de las empresas mineras junior, y por ende la dinámica minera en exploración y la perspectiva en el otorgamiento de las concesiones, viene marcada por "la percepción del riesgo" que existe en el mercado, así como por el incremento o reducción del precio de los minerales.

Finalmente, para tener una idea de cómo este aumento en la percepción del riesgo impacta en la dinámica de las concesiones, sería necesario observar los datos de INGEMMET con respecto a las áreas de libre denunciabilidad (aquellas áreas que quedaron libres por el no pago por el derecho a tenerlas)¹⁷. Allí, a noviembre de 2011 estas áreas sumaron 176 áreas, 1,500 a noviembre 2012 y 3,700 a noviembre 2013. Si bien la data del INGEMMET no menciona ni explica las causas por las que estas áreas quedaron libres, es probable que hayan sido abandonadas porque no representan una opción llamativa de inversión.

15 http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=162&idMenu=sub150&idCateg=162

16 Presentación de Oscar Pezo, Director, VP Corporate Development, en el marco del PERUMIN 31 Convención Minera, llevada a cabo en septiembre 2013.

17 <http://www.ingemmet.gob.pe/form/plantilla01.aspx?opcion=393>

2. SITUACIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL

La evolución de las concesiones mineras refleja, en buena medida, las expectativas de los inversionistas (grandes, medianos y pequeños) respecto a las oportunidades de negocio que presenta el sector minero, que arrojó rentabilidades muy altas entre 2005 y 2011. En el capítulo anterior vimos que América Latina se convirtió en una región receptora de importantes inversiones en exploración minera siendo el Perú uno de los principales destinos de estos flujos de inversión.

La promulgación del Decreto Legislativo 708 (Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero, 1991), fue otro factor clave para el crecimiento de las concesiones mineras en la medida que –modificando la Ley General de Minería de 1981– se orienta a liberalizar el sector minero, para lo cual deroga la gran mayoría de normas que daban atribuciones y derechos al Estado para actuar como agente económico en el sector¹⁸.

Así, establece que el cateo y prospección es libre en todo el territorio nacional y que *la comercialización de sustancias minerales es libre, interna y externamente y para su ejercicio no se requiere el otorgamiento de una concesión*¹⁹. Estamos entonces ante un escenario en el que el Estado deja el camino libre para que los agentes económicos expan-

dan la búsqueda de recursos mineros por todo el país.

En las siguientes páginas presentaremos información sobre la evolución de las concesiones mineras a nivel nacional y sus características, para luego mostrar su distribución en el territorio y los problemas que genera.

2.1 AVANCE DE LAS CONCESIONES MINERAS A NIVEL NACIONAL

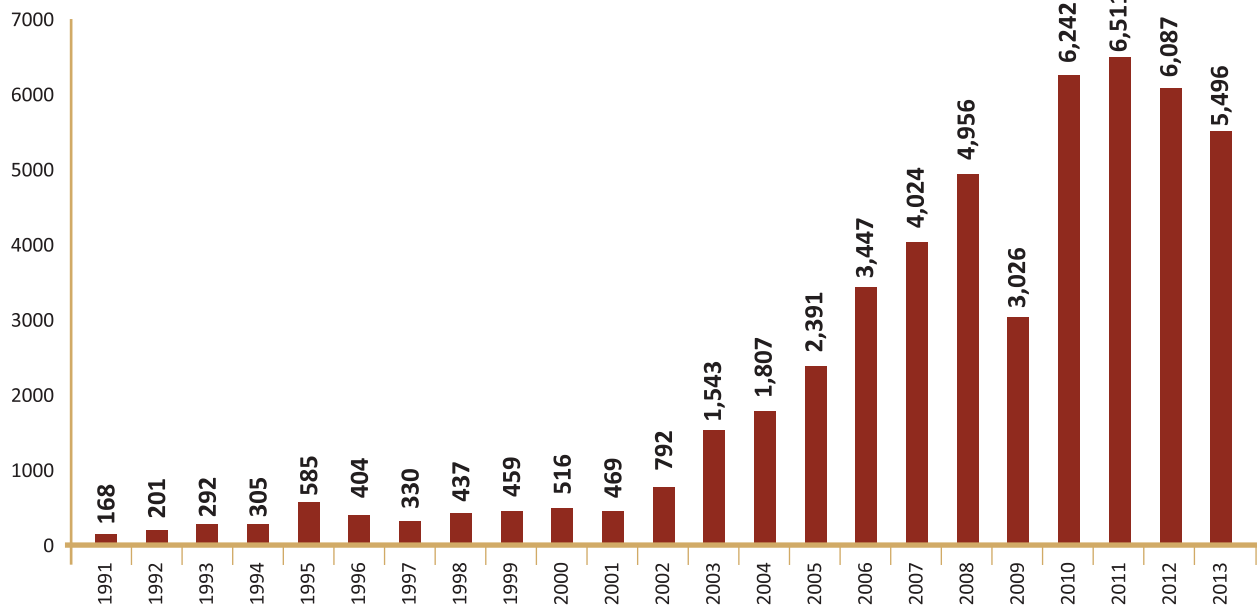
Los gráficos 6 y 7 muestran la evolución de la entrega de concesiones en el período 1991-2013 considerando el número de concesiones y la superficie concesionada. La primera constatación es que las concesiones entregadas crecen moderadamente en los años 90 pero estas un salto a partir de 2002 en adelante, con dos puntos de inflexión: en 2009 y en 2013. Ambos puntos están asociados a la caída de precios de los minerales en el mercado internacional por la crisis financiera, en el primer caso, y por la desaceleración de la economía china y la recesión europea, en el segundo.

El número de concesiones entregadas pasa entonces de un período de bajo crecimiento en los años

18 La Regulación del Sector Minero en el Perú: Reflexiones y Propuestas desde una Visión Administrativista. Entrevista a Ramón Huapaya Tapia. En: <http://blog.pucp.edu.pe/item/23839/la-regulacion-del-sector-minero-en-el-peru-reflexiones-y-propuestas-desde-una-vision-administrativista>

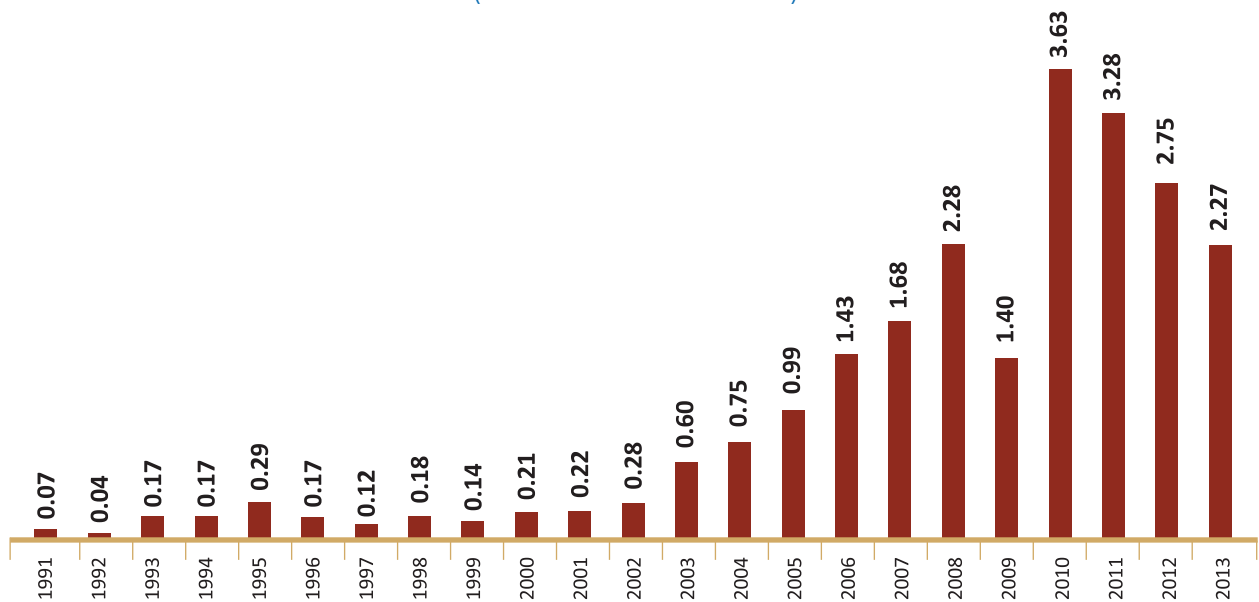
19 Párrafo final del art. 20 del DL

GRÁFICO 6
NÚMERO CONCESIONES MINERAS VIGENTES POR AÑO DE SOLICITUD



Fuente: INGEMMET

GRÁFICO 7
SUPERFICIE CON CONCESIONES MINERAS VIGENTES POR AÑO DE SOLICITUD
(EN MILLONES DE HECTÁREAS)

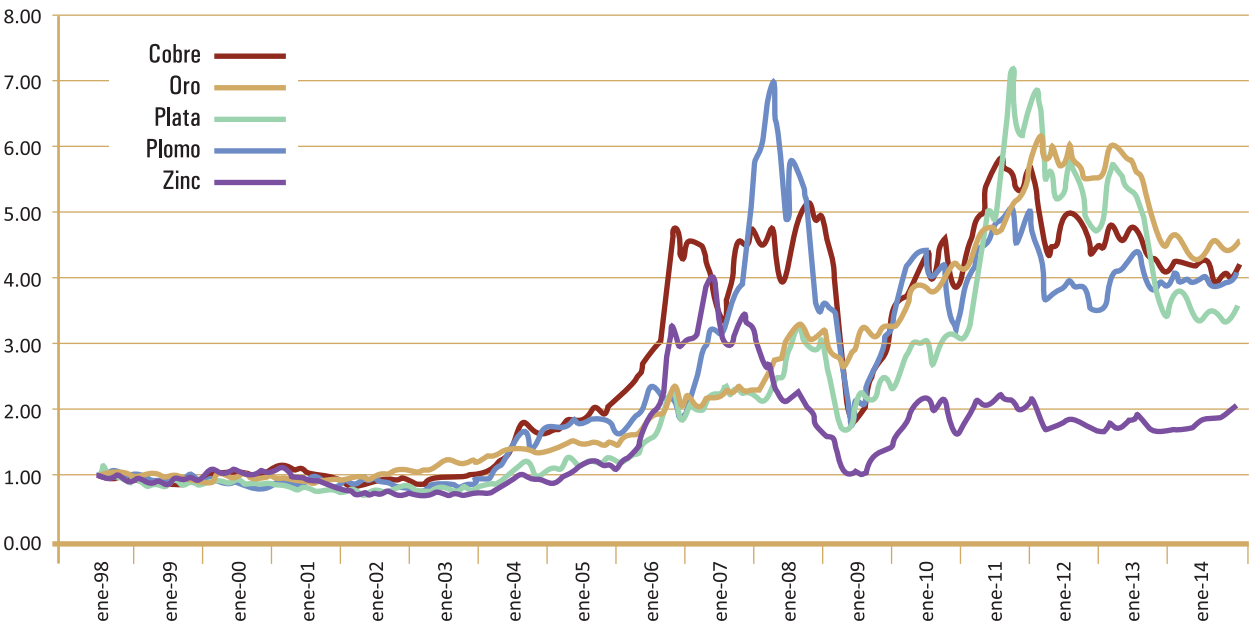


Fuente: INGEMMET

90 –con un promedio por debajo de las 500 concesiones por año– hacia otro en el que las concesiones pasan de 792 el 2002 a 6,511 el 2011. La superficie concesionada comparte el mismo perfil de evolución; siendo el año 2010 el de mayor superficie entregada con 3.63 millones de hectáreas luego de haber bajado a 1.4 millones de hectáreas en 2009 producto de la crisis financiera de 2008.

Es claro que la demanda de concesiones mineras está muy vinculada a la evolución de los precios internacionales de los minerales. La crisis financiera internacional del 2008 impactó negativamente en los precios y, por consiguiente, en las expectativas de los inversionistas mineros, lo que se reflejó en la disminución de la demanda de concesiones. Así, el número de concesiones entregadas cae

GRÁFICO 8
ÍNDICE DE PRECIOS (AÑO BASE = 1998)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

desde cerca de 5,000 en el 2008 a poco más de 3,000 en el 2009. Sin embargo, la rápida recuperación de los precios de los minerales, en especial del oro, el cobre y la plata, se traduce, inmediatamente, en un incremento del número de concesiones mineras entregadas, tal como se aprecia en los gráficos citados y en el gráfico 8.

La disminución de la demanda de concesiones mineras observada a partir de 2011 se explica, en buena medida, por la alta volatilidad e incertidumbre en el mercado de los minerales y la disminución de los precios producto, ambos, de la desaceleración del crecimiento económico chino y la lenta recuperación de las economías de Europa y de Estados Unidos. Es probable que la conflictividad social en torno a la actividad minera también influya en la demanda de las concesiones pero, con los datos disponibles, es difícil ponerlo en evidencia.

En términos agregados, a mayo de 2014, existe un total 25.9 millones de hectáreas concesionadas asociadas a las 59,926 concesiones registradas a nivel

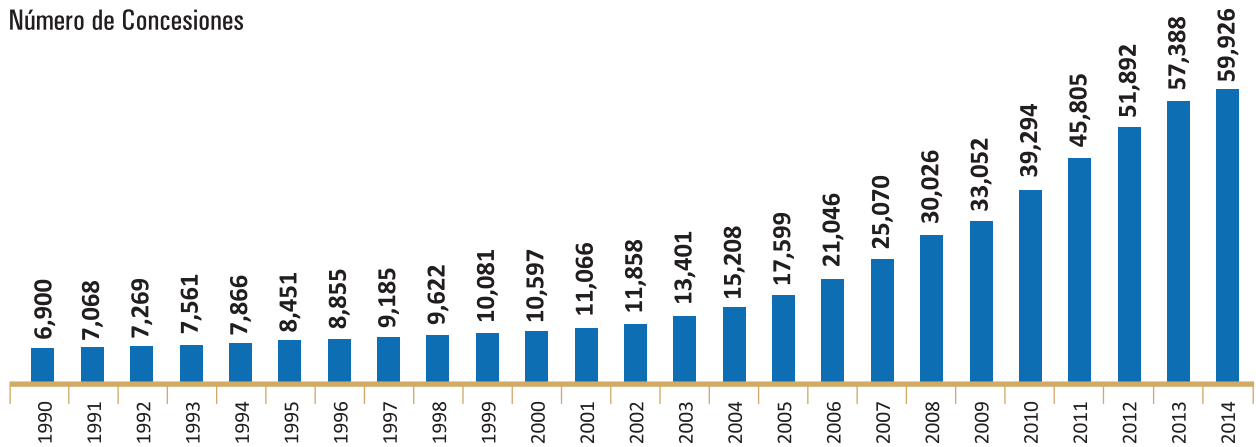
nacional en el país, tal como se aprecia en el gráfico 9. Entre 1992 y 2014 el número de concesiones se multiplicó por 8, mientras que la superficie (en hectáreas) entregada lo hizo por 11 veces.

Con respecto al indicador que mide el avance de las concesiones mineras en el territorio nacional, los datos muestran una presión creciente sobre el territorio en los últimos diez años. Es decir, a mayo de 2014 las concesiones mineras ocupan el 20% del territorio nacional mientras que en 2002 dicho porcentaje era de sólo el 6%. Ver gráfico 10.

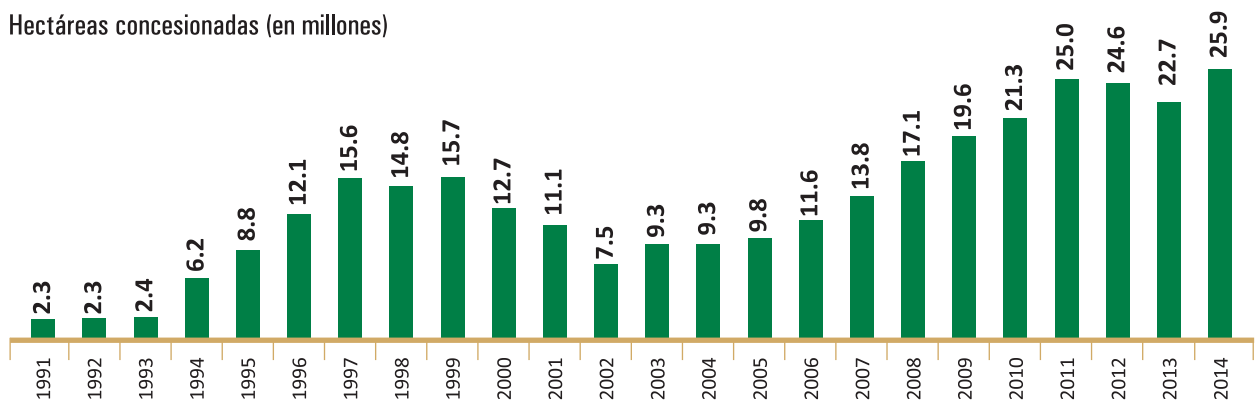
Según estadísticas del Ministerio de Energía y Minas a diciembre de 2013 se desarrollan actividades de producción minera sólo en 1.15 millones de hectáreas, lo que representa el 0.9% del territorio nacional. Las actividades de exploración se realizan en 418,234 hectáreas, equivalentes al 0.33% de la superficie del país. Sumando ambos conceptos, tenemos que sólo el 1.23% del territorio nacional estarían siendo ocupados por actividades mineras. Ver cuadro 4.

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS,
EN NÚMERO Y SUPERFICIE
1991 - 2014

Número de Concesiones

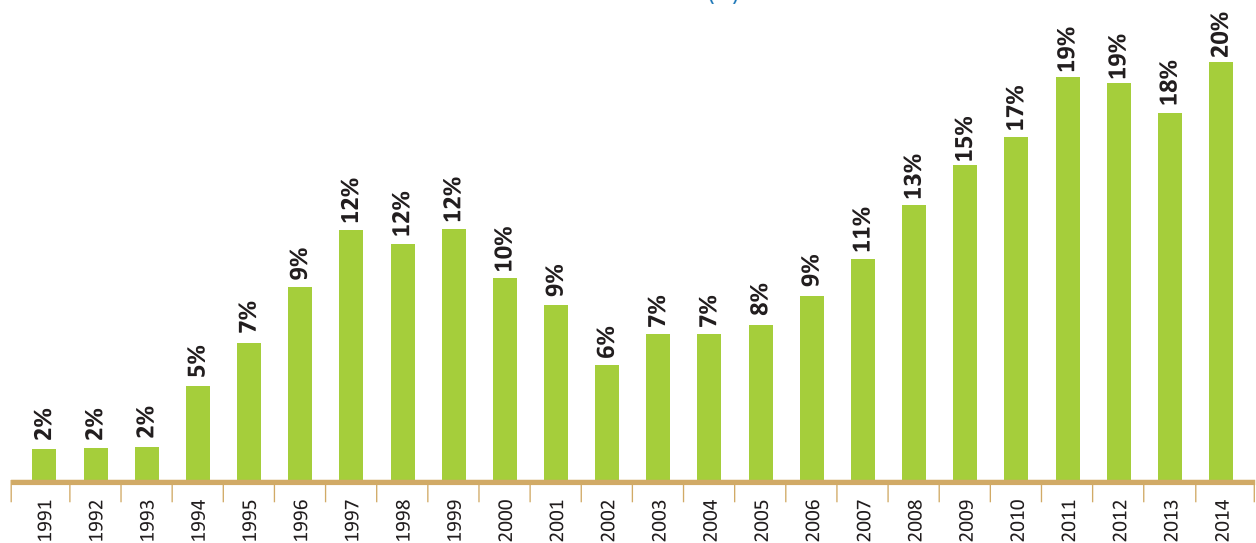


Hectáreas concesionadas (en millones)



Fuente: INGEMMET

GRÁFICO 10
PERÚ: ÁREA OCUPADA POR CONCESIONES MINERAS
EN PORCENTAJE (%)



Fuente: INGEMMET

CUADRO 3
IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS MINEROS
EN MILLONES DE HECTÁREAS

	2011			2012			2013		
	Ha	%	Unid.	Ha	%	Unid.	Ha	%	Unid.
Territorio del Perú	128.00			128.00			128.00		
Territorio en Producción	1.05	0.82%	448	1.14	0.89%	537	1.15	0.90%	575
Territorio en Exploración	0.35	0.28%	410	0.38	0.30%	378	0.42	0.33%	464
Territorio Concesionado	24.57	19.19%		22.66	17.71%		25.86	20.20%	

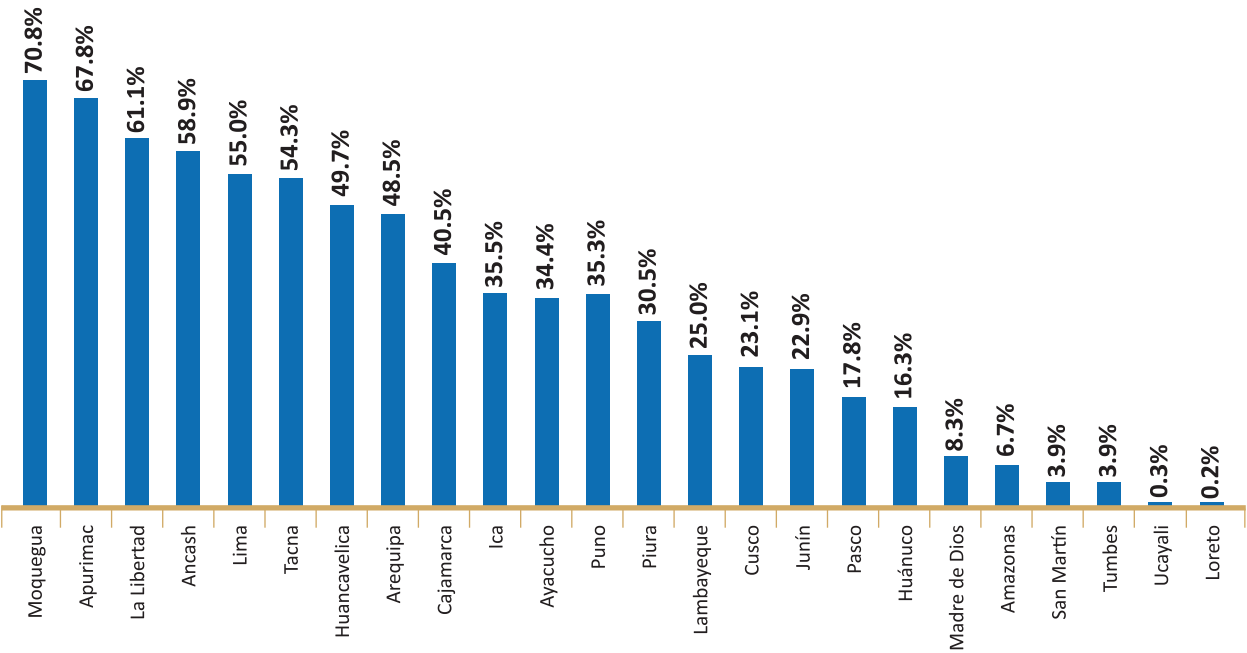
Fuente: MEM; elaboración: propia.

2.2 EVOLUCIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS EN EL TERRITORIO

Moquegua, Apurímac y La Libertad y Ancash son las regiones con mayor proporción de su territorio ocupado con derechos mineros, con porcentajes que van desde 70% hasta 59%, tal como se ve en el gráfico 11. En seis regiones, el área con concesiones mineras representan más del 50% de su territorio. En cambio, cuando se toma el indicador de la superficie concesionada, a mayo 2014, las regiones con mayor superficie concesionada son Arequipa (3.07 millones de ha.), Puno (2.54 millones) y Ancash (2.11 millones), tal como se muestra en el gráfico 12.

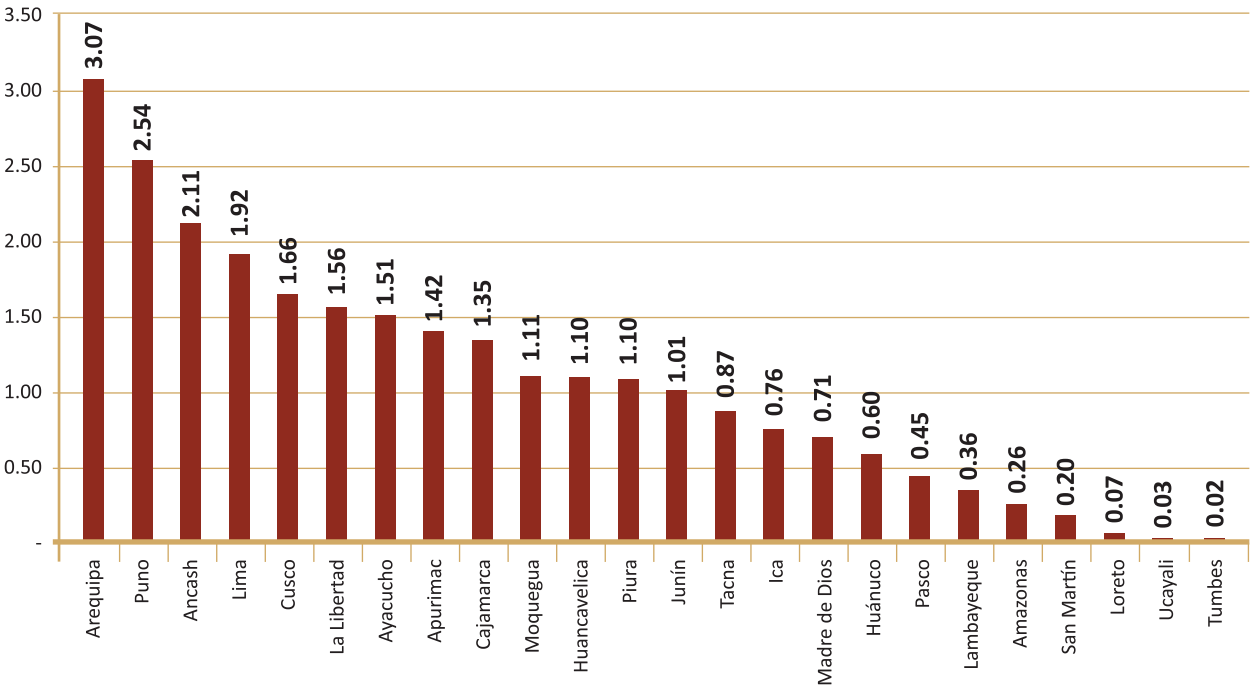
Por otro lado, las regiones con muy poca presencia de concesiones mineras en su territorio son Loreto, Ucayali, Tumbes, San Martín y Amazonas ubicadas la mayoría en la Amazonía. Sin embargo, la característica de la minería principalmente aluvial (e informal) que se practica en estos territorios genera severos impactos en los ecosistemas frágiles y de gran biodiversidad. El ejemplo más ilustrativo de ello es Madre de Dios que tiene concesionado para minería sólo el 8.3% de su territorio (700 mil hectáreas), pero en donde la minería informal e ilegal está produciendo una enorme devastación de los bosques y contaminando de los ríos además de otros impactos sociales graves.

GRÁFICO 11
PORCENTAJE DEL TERRITORIO OCUPADO POR CONCESIONES MINERAS POR DEPARTAMENTO



Fuente INGEMMET, Mayo 2014. Elaboración propia

GRÁFICO 12
SUPERFICIE CONCESIONADA PARA MINERÍA POR DEPARTAMENTO.
En millones de hectáreas



Fuente INGEMMET, Mayo 2014. Elaboración propia

2.2.1 Las concesiones mineras según macroregiones

Para comprender mejor la dinámica de las concesiones mineras en el territorio nacional presentamos la información según tres grandes macro regiones: norte, centro y sur. Así, encontramos

que de las 59,926 concesiones mineras vigentes, el 42.9% de las mismas se ubican en la macro región Sur, el 39.2% en la del centro, y el restante 17.1% en las del norte²⁰. Si se toma la superficie concesionada, el porcentaje de la macro región sur aumenta a 50%, tal como se muestra en el cuadro 4.

CUADRO 4
CONCESIONES MINERAS SEGÚN MACROREGIONES, A MAYO 2014.

	Número 1/	%	Hectáreas	%
Centro	23,476	39%	7,983,549	31%
Norte	10,223	17%	4,910,705	19%
Sur	25,701	44%	12,962,152	50%
Total	59,400	100%	25,856,406	100%

1/ No se consideran las 526 concesiones mineras registradas en el mar.
Fuente: INGEMMET

20 La agrupación utilizada es la siguiente: SUR (Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna); CENTRO (Ancash, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Pasco, Ucayali) y Norte (Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín, Tumbes)

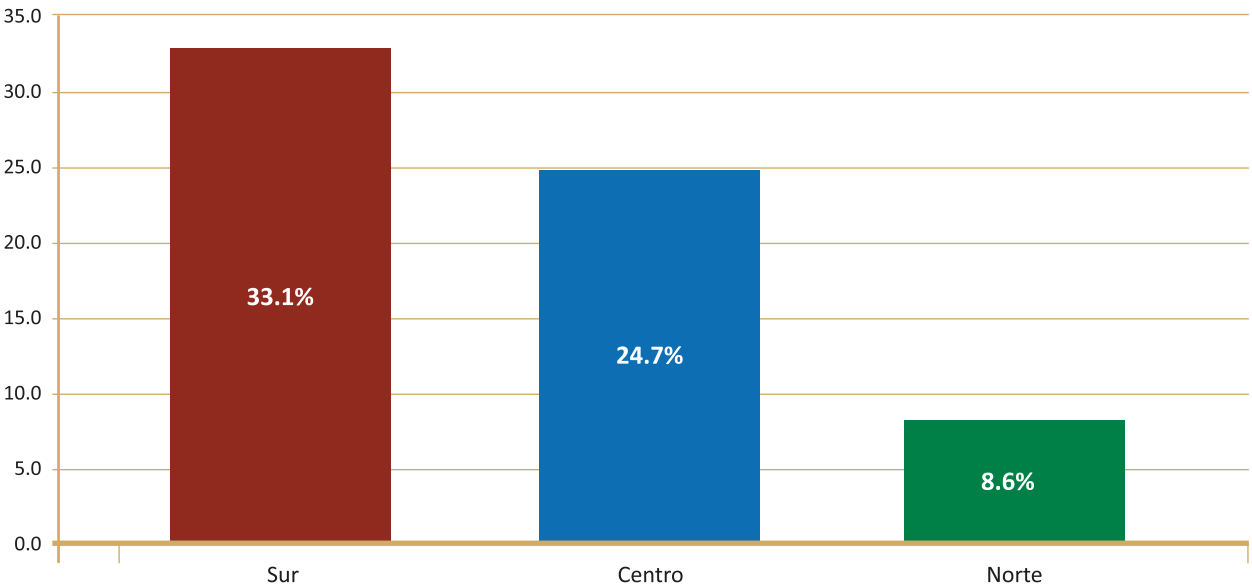
Por otra parte, respecto al indicador que mide la presión sobre el territorio, tenemos que esta es mayor en el sur con el 33.1% del territorio concesionado para minería, le sigue el centro con el 24.7%, y el 8.6% de la región norte (ver gráfico 12). Cabe precisar que en las regiones norte y centro se ubican las regiones Loreto y Ucayali, que son las más grandes del Perú y que tienen un bajo porcentaje de concesiones mineras pero, si se incluye las concesiones de hidrocarburos, la situación cambia.

Respecto a la dinámica de las concesiones en las macroregiones tenemos que en el sur el crecimiento ha sido más pronunciado, tal como se observa en el gráfico 14. Si bien la evolución de las concesiones tiene un perfil similar al descrito para todo el territorio nacional, en el sur la similitud es mayor. En esta macroregión el crecimiento del área concesionada llegó a su punto máximo el 2010 con 2.7 millones de hectáreas, mientras que en la macroregión centro la cúspide del crecimiento de estas áreas se produce entre los años 2011 y 2012

con 1 millón de hectáreas. En el sur, la disminución en la demanda de concesiones se inicia el 2011 mientras que en las regiones norte y centro la caída es a partir del 2012. Al primer semestre de 2014 la superficie concesionada en el sur fue de 641 mil hectáreas, en el centro de 434 mil y en el norte de 175 mil.

Los datos sugieren que la demanda de concesiones mineras en el sur del país tiende a ser mayor. Actualmente hay importantes proyectos cupríferos (Las Bambas, Toquepala, la ampliación de Cerro Verde, Antapaccay, Constancia, Tía Maria, entre otros) que convertirán a esta parte del país en la más importante productora de minerales, lo que genera más expectativa por nuevos proyectos. En el centro se inicia el desarrollo del proyecto Toromochu que marcará una tendencia al alza en la producción minera polimetálica. La pregunta clave es si el comportamiento de los precios internacionales de los minerales de los próximos años permitirán sostener y consolidar las inversiones mineras proyectadas.

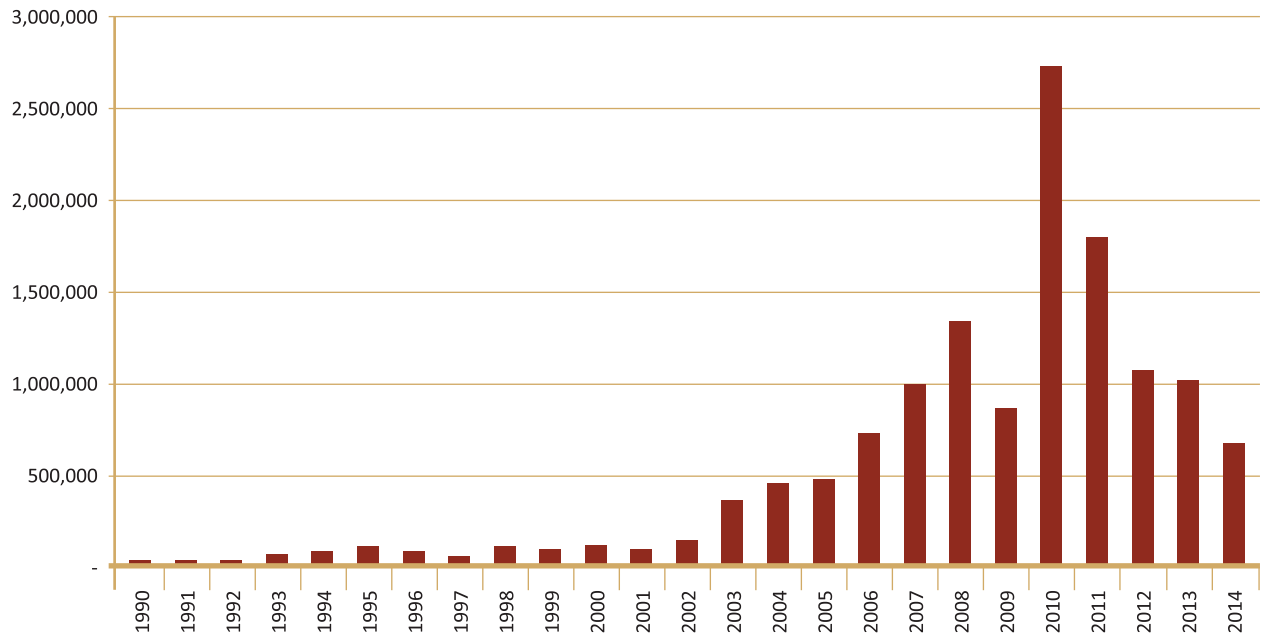
GRÁFICO 13
ÁREA OCUPADA POR CONCESIONES MINERAS POR MACROREGIONES
EN PORCENTAJE (%)



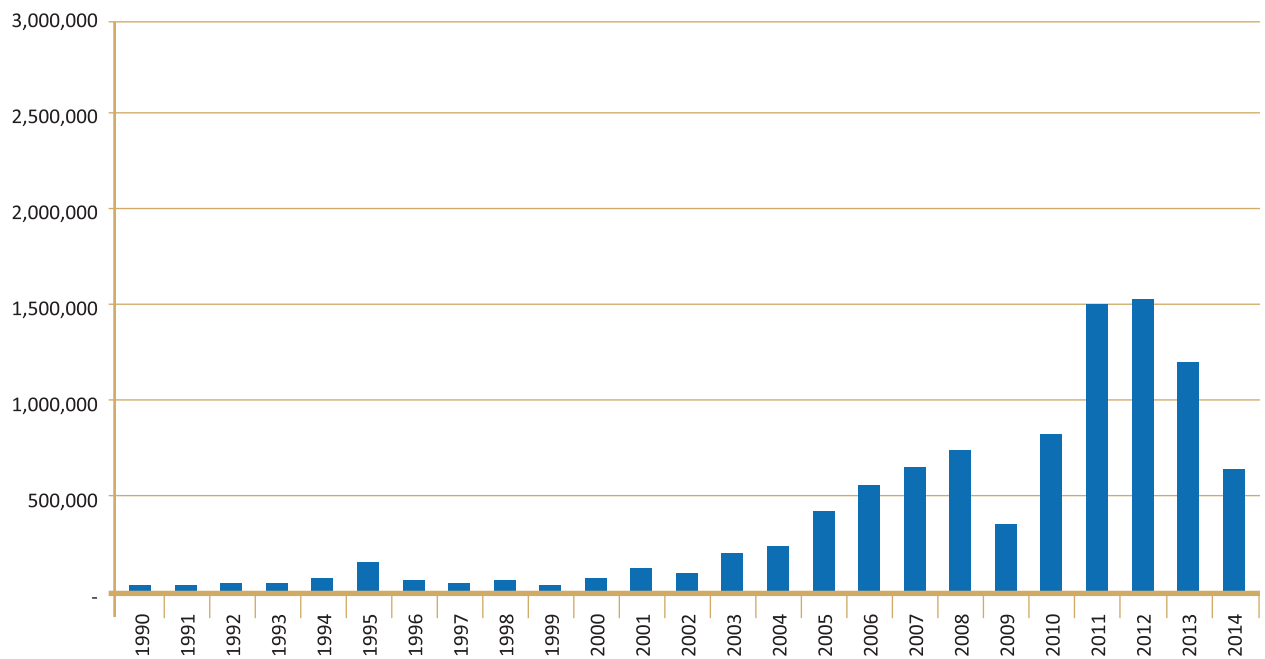
Fuente: INGEMMET

GRÁFICO 14

Sur: Concesiones Mineras vigentes por año de solicitud (en hectáreas)

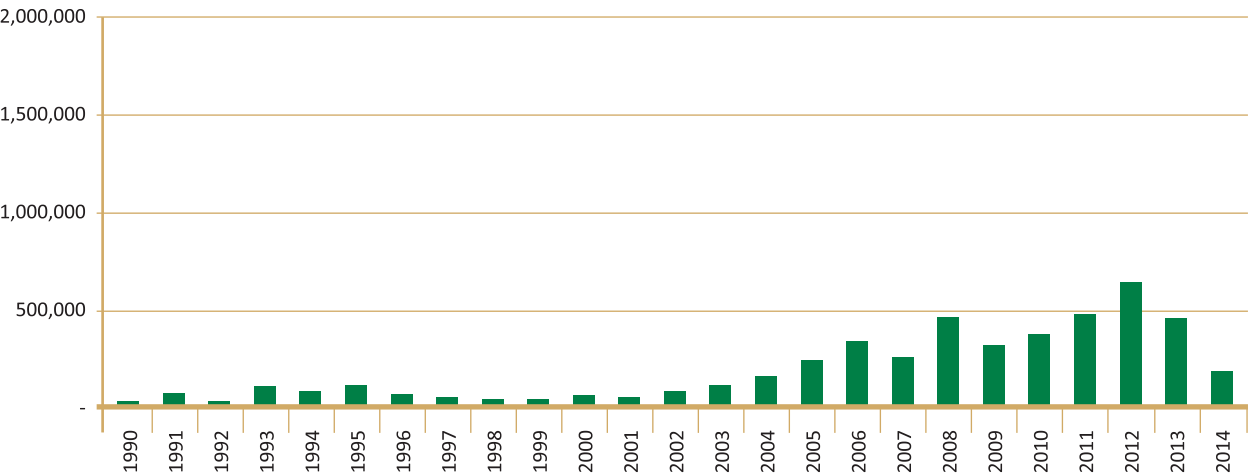


Centro: Concesiones Mineras vigentes por año de solicitud (en hectáreas)



Fuente: INGEMMET; Elaboración propia

Norte: Concesiones Mineras vigentes por año de solicitud (en hectáreas)

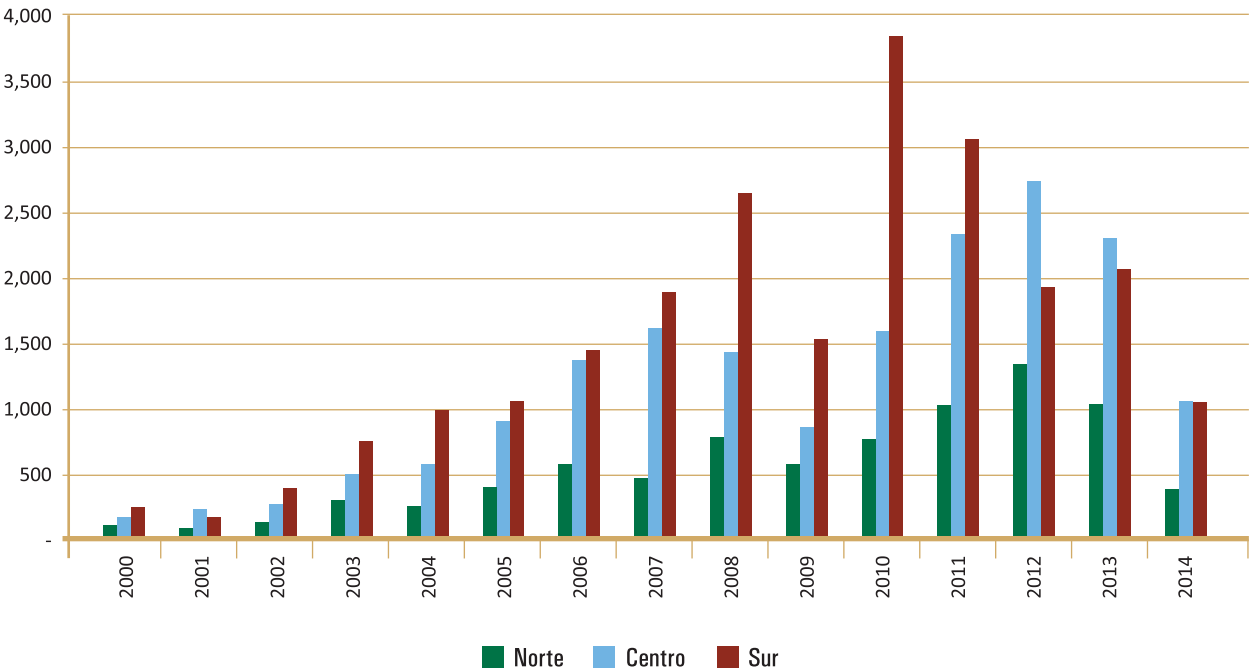


En los años 2012 y 2013 el número de concesiones mineras se incrementó con mayor velocidad en la macroregión centro, en especial en los departamentos de Lima y Ancash. En dichas regiones se concentra más de la mitad de las concesiones entregadas entre 2000 y 2014. Como puede observarse en el gráfico 15, hasta el año 2011 la

mayor cantidad de concesiones mineras se otorgaron en el sur, sin embargo desde el 2012 en adelante parece haberse producido un cambio de tendencia. Este es un dato que llama la atención dado que en dichas regiones se ubica la mayoría de conflictos sociales según el último reporte de la Defensoría del Pueblo.

GRÁFICO 15

NUMERO CONCESIONES MINERAS POR AÑO DE SOLICITUD SEGÚN MACROREGIONES



Fuente: INGEMMET

2.2.2 Concesiones mineras según regiones

Para este acápite nos hemos enfocado en las regiones de Ancash, Arequipa, Apurímac, Cajamarca, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Piura y Tacna, que corresponden al ámbito de acción de las instituciones socias del Grupo Propuesta Ciudadana. En líneas generales, observamos que desde el año 2000 a la fecha existe un incremento de concesiones mineras en estos territorios –lo cual sugiere una tendencia– aunque cada región presenta un comportamiento diferenciado.

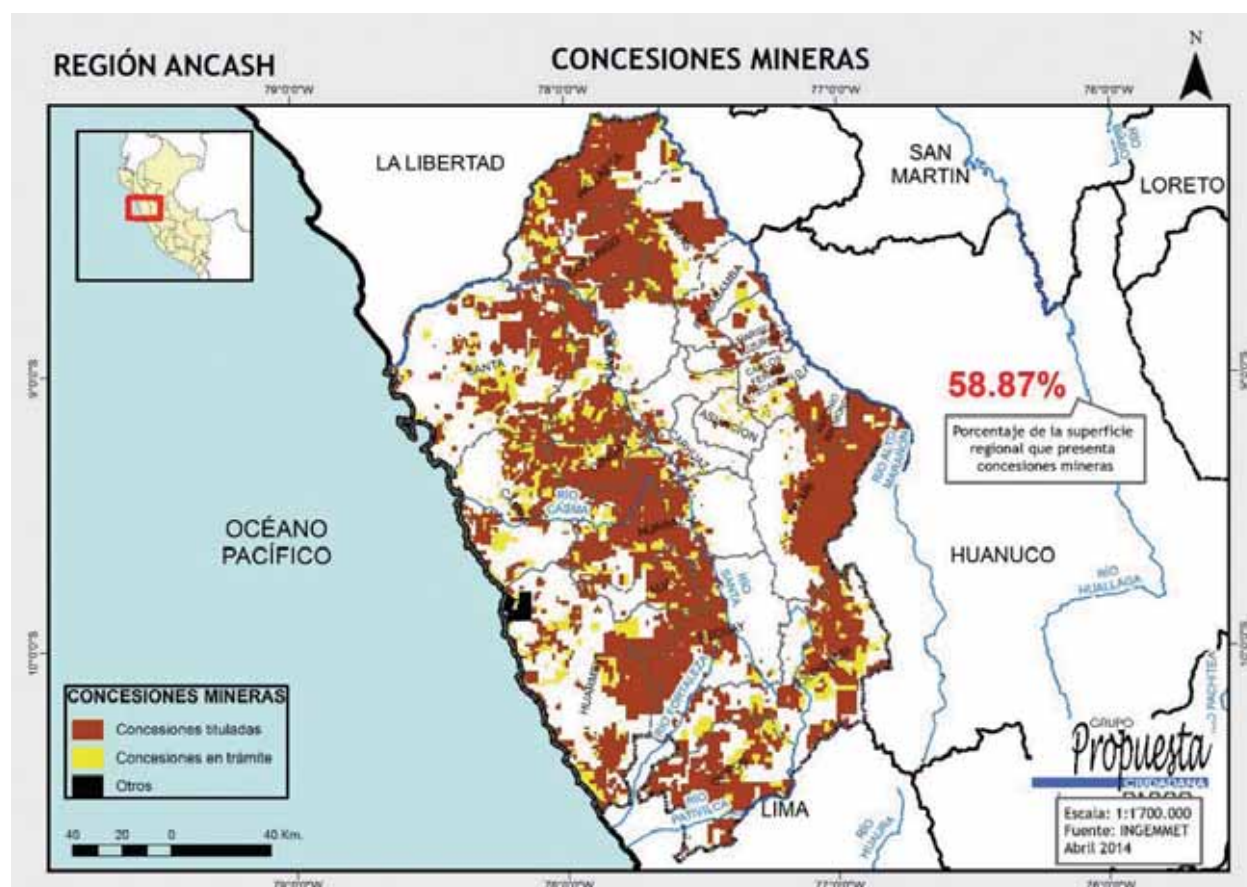
a. ANCASH

Ancash es una de las regiones con mayor presión de concesiones mineras sobre su territorio, las cuales

muestran una tendencia creciente en los últimos diez años. En efecto, el 58% de su territorio está comprometido con concesiones mineras (2.11 millones de hectáreas), de las cuales el 75% se encuentra titulado, el 21.7% en trámite y 3.1% está extinto por diversas causales (Ver mapa).

Al interior de la región resaltan las provincias de Pallasca, Corongo y Aija, que presentan una ocupación de más del 90% de sus respectivos territorios por concesiones mineras. Por otro lado, la provincia de Asunción es la que menos concesiones mineras tiene, solo el 13.8% de su territorio ha sido concesionado. Ver cuadro 6.

ANCASH: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 5. ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN ANCASH

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	64,666	3.1
Tituladas	1,589,894	75.2
En trámite	459,883	21.7
Total	2,114,442	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014.

CUADRO 6. CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN ANCASH

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Pallasca	191,263	92.47
Corongo	93,349	91.69
Aija	63,885	91.51
Yungay	99,331	72.78
Ocros	139,129	72.20
Huaylas	151,347	66.15
Huari	178,748	64.00
Bolognesi	195,947	62.43
Huaraz	154,449	61.67
Siguas	83,518	57.32
Huarmey	218,884	55.79
Antonio Raimondi	30,932	55.06
Santa	190,350	47.81
Casma	107,572	47.30
Recuay	108,578	46.79
Carhuaz	34,803	42.58
Carlos Fermín Fitzcarral	18,896	30.06
Mariscal Luzuriaga	21,618	29.4
Pomabamba	24,592	26.6
Asunción	7,251	13.8

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

b. APURÍMAC

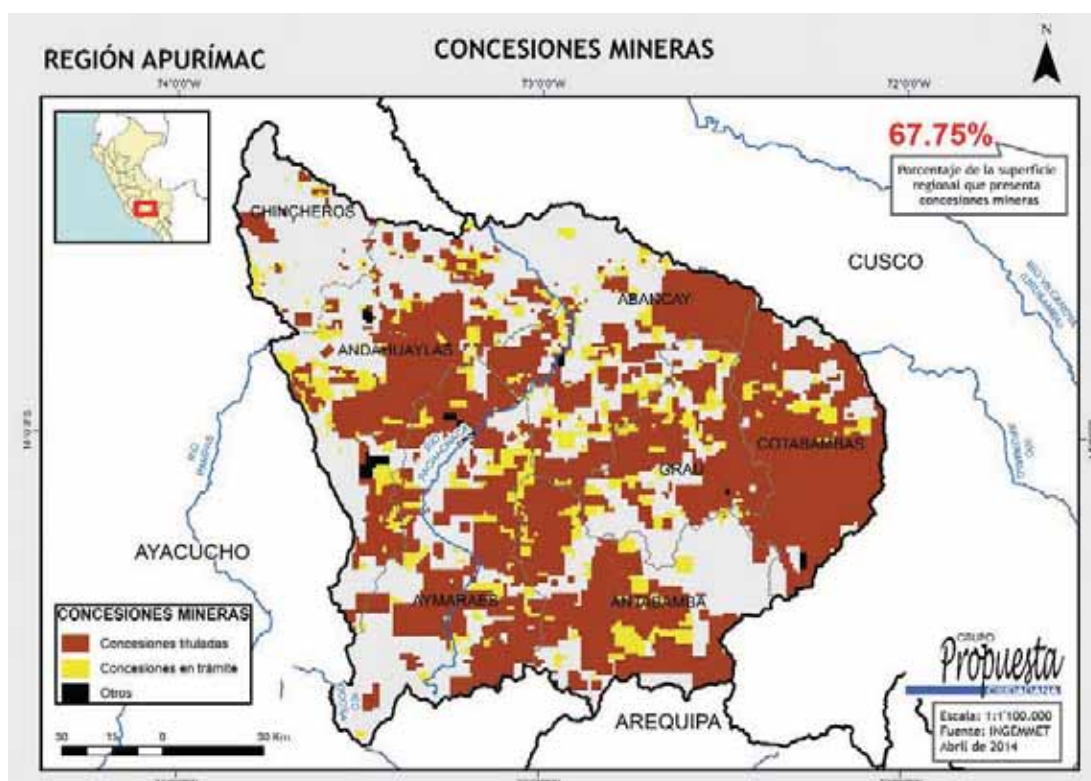
La región Apurímac es la segunda con mayor porcentaje de su territorio concedido a proyectos mineros: 68%. El -75.3% de las 1.42 millones de hectáreas que representan ese 68%, se encuentran tituladas, alrededor del 20% está en trámite y el 5.2% extintas bajo diversas causales.

Con excepción de la provincia de Chinchero, todas las provincias de Apurímac presentan altas tasas de territorio concesionado para la minería; las provin-

cias de Cotabambas y Aymaraes tienen más del 80% de su territorio concedido y las demás con porcentajes superiores al 50%. Ver mapa y cuadros 7 y 8.

Siendo un territorio con alto potencial minero (cobre y hierro), las concesiones mineras han crecido marcadamente durante los años de precios internacionales altos, y ha mostrado cierto estancamiento en los últimos años. El primer megaproyecto ubicado en esta región es Las Bambas, que está ubicado entre las provincias de Cotabambas y Grau, aunque existen varios otros proyectos grandes en etapa de exploración.

APURÍMAC: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 7. ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN APURÍMAC

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	74,250	5.24
Tituladas	1,065,623	75.27
En trámite	275,860	19.49
Total general	1,415,733	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CUADRO 8. CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN APURÍMAC

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Cotabambas	232,126	88.43
Aymaraes	335,194	81.18
Antabamba	233,857	72.56
Grau	152,918	71.75
Andahuay	244,685	60.6
Abancay	196,661	56.85
Chinchero	20,294	13.46

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

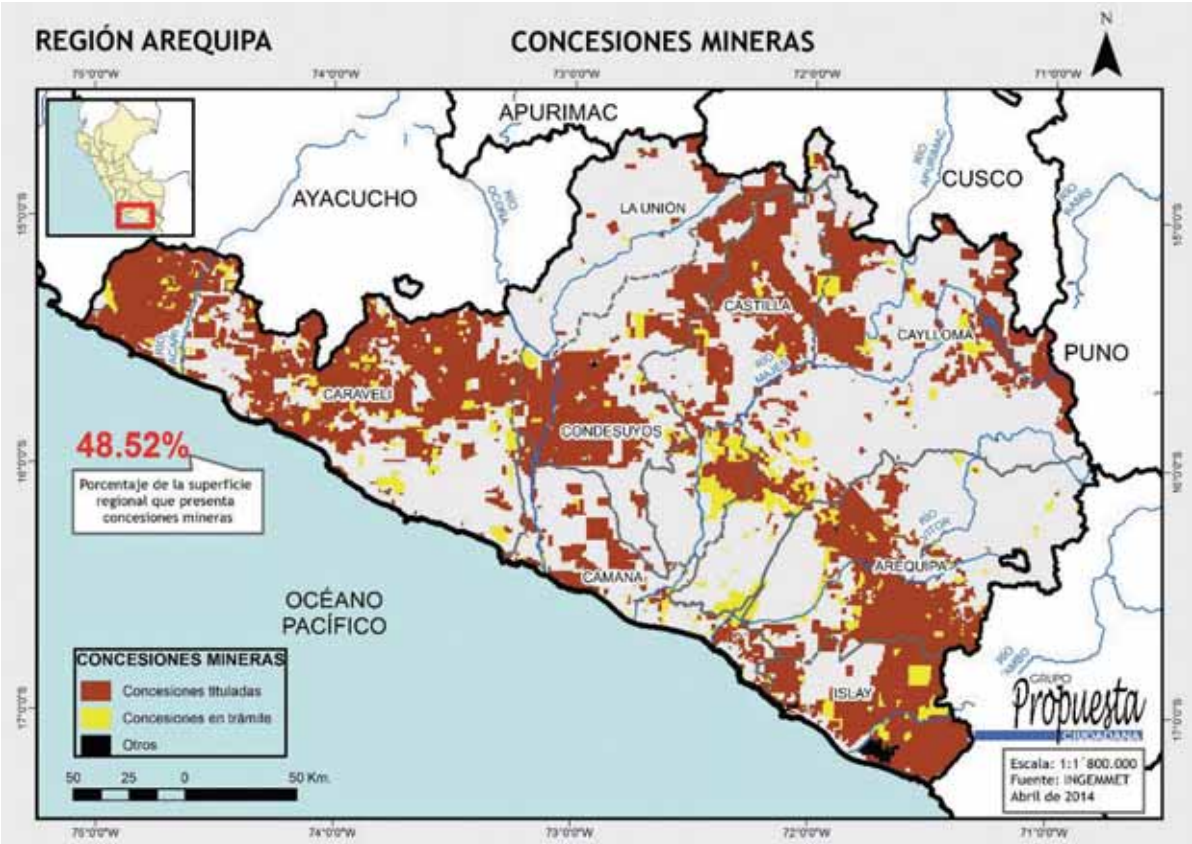
c. AREQUIPA

La región Arequipa tiene la mayor superficie concesionada para minería con 3.07 millones de hectáreas, que representan el 48.5% de su territorio. Más del 80% de estas concesiones se encuentran tituladas, 13.6% están en trámite y el 5.58% extintas.

Aunque parezca imposible, la provincia que registra el mayor porcentaje de su territorio concesionado es Condesuyos con más del 100% y mante-

niendo zonas libres de derechos mineros. Esta aparente paradoja se produce porque en esta provincia existe un importante número de superposición de derechos mineros debido principalmente a la existencia de concesiones mineras antiguas: hace una década el desarrollo del catastro minero era insuficiente e inexacto, generando una serie de problemas, entre ellos la mencionada superposición. Ver cuadro 10. En cinco de las ocho provincias, las concesiones mineras ocupan mas del 50% de sus territorios.

AREQUIPA: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 9
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN AREQUIPA

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	171,636	5.58
Tituladas	2,484,751	80.84
En trámite	417,377	13.58
Total	3,073,763	100.00

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CUADRO 10
CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN AREQUIPA

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Condesuyos	398,826	103.68
Islay	330,939	67.58
Caravelí	865,829	66.56
Caylloma	441,961	64.51
Castilla	397,769	57.42
Arequipa	405,460	42.12
Camaná	158,853	39.68
La Unión	74,125	5.26

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

d. CAJAMARCA

Cuando se habla de minería en el Perú, la región de Cajamarca tiene gran importancia, aunque esta se deba más al impacto socioambiental de las operaciones mineras existentes antes que a la extensión de los derechos mineros en el territorio. La región tiene 1.3 millones de hectáreas concesionadas a la actividad minera, que representan el 40.5% del territorio regional. El 85% de estas concesiones se encuentran titulados, el 10% en trámite y el 4% son extintos.

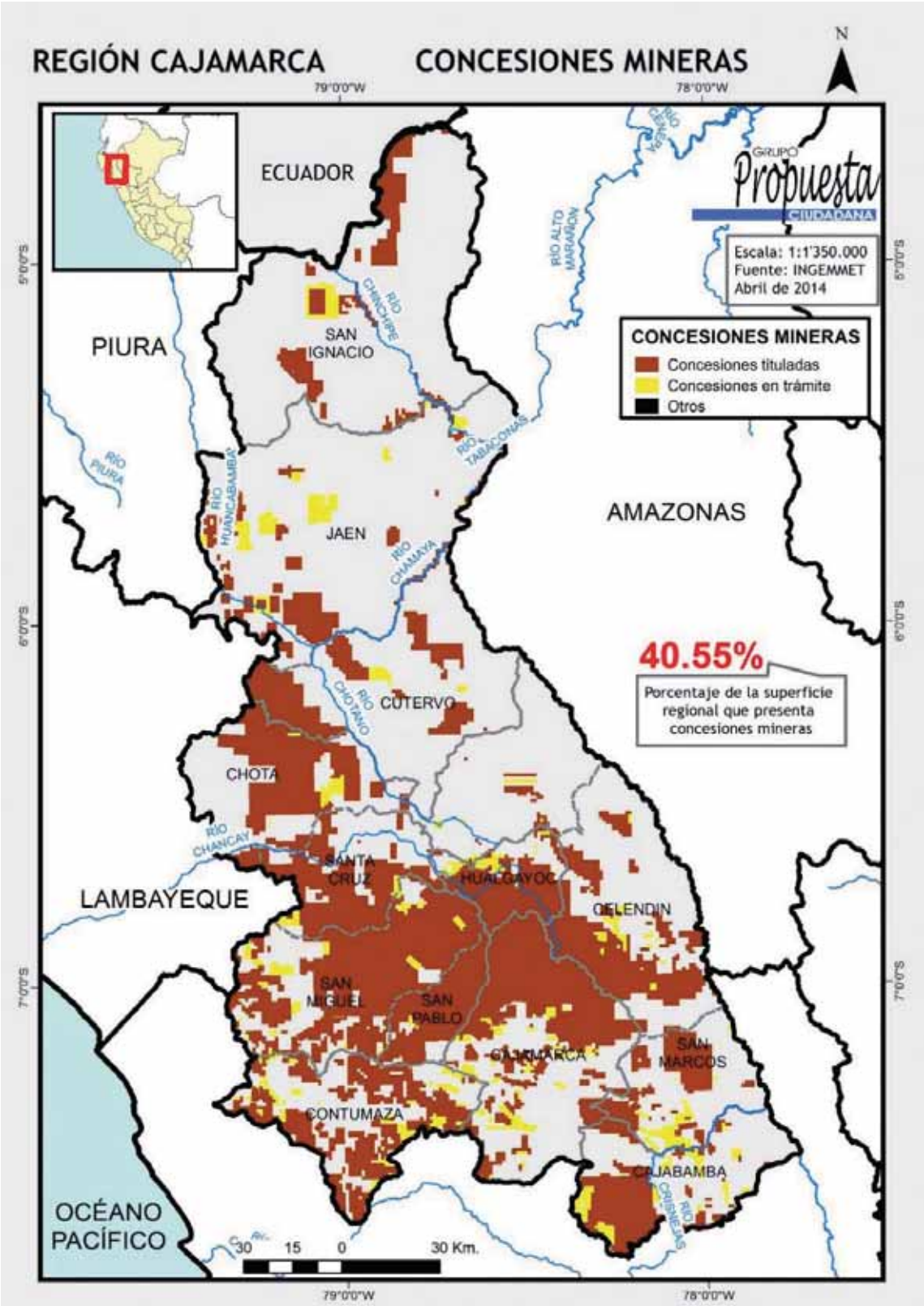
Sin bien la presión sobre el territorio está por debajo del 50%, hay un grupo de provincias que tienen un alto porcentaje de su territorio concesionado. San Pablo y Hualgayoc registran más del 90% de su territorio con concesiones mineras, Cajamarca, Santa Cruz y Contumazá muestran porcentajes superiores al 60%. En general, el sur de la región sufre una alta presión de las concesiones mineras. Ver mapa y cuadro 12.

CUADRO 11
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN CAJAMARCA

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	54,815	4.06
Tituladas	1,158,672	85.77
En trámite	137,449	10.17
Total general	1,350,937	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CAJAMARCA: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 12
CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN CAJAMARCA

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
San Pablo	66,517	99.68
Hualgayoc	74,186	94.26
Cajamarca	196,861	66.05
Santa Cruz	90,812	65.38
Contumaza	124,962	60.11
San Ignacio	68,473	50.48
Cajabamba	80,351	44.92
San Miguel	208,932	42.38
Celendín	112,565	42.31
Chota	113,373	30.05
Cutervo	74,285	24.41
San Marcos	53,311	20.95
Jaén	86,308	17.06

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

e. LA LIBERTAD

La importancia de la actividad minera en la región La Libertad se remonta a la década de 1970. Desde 2000 se observó un incremento importante de derechos mineros en dicho territorio, tendencia que se ha venido desacelerando en los últimos años.

La superficie de concesiones mineras es de 1.55 millones de hectáreas, que representan el 46.5% del

territorio regional. El 76% de las concesiones son tituladas, mientras que el 18% se encuentra en trámite y el alrededor del 5% están extintas.

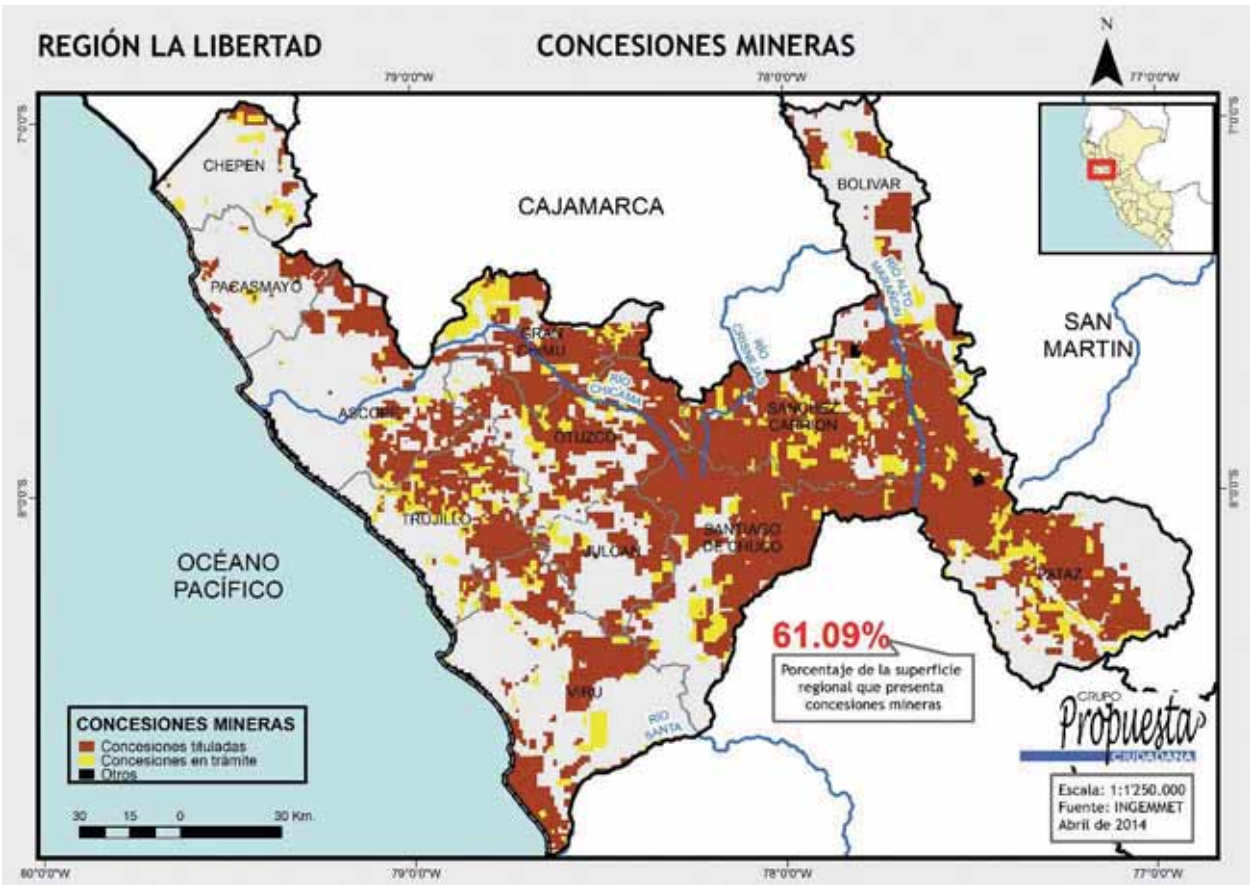
Las provincias con mayor concentración de concesiones son Sánchez Carrión (99%) Gran Chimú (87%) y Santiago de Chuco (87%), ubicadas, todas ellas, en la sierra del departamento, tal y como se observa en el cuadro 14. En cambio, en las provincias de la costa la presencia de concesiones es menor.

CUADRO 13
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN LA LIBERTAD

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	77,558	4.98
Tituladas	1,188,285	76.28
En trámite	292,049	18.75
Total	1,557,892	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

LA LIBERTAD: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 14
CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN LA LIBERTAD

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Sánchez Carrión	249,384	99.74
Gran Chimú	113,201	87.61
Santiago de Chuco	232,791	86.98
Pataz	316,286	79.06
Otuzco	161,247	77.32
Trujillo	110,778	62.15
Julcán	55,859	50.28
Virú	129,861	40.64
Bolívar	65,627	37.82
Ascope	84,696	31.97
Chepén	19,729	17.15
Pacasmayo	18,436	16.52

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

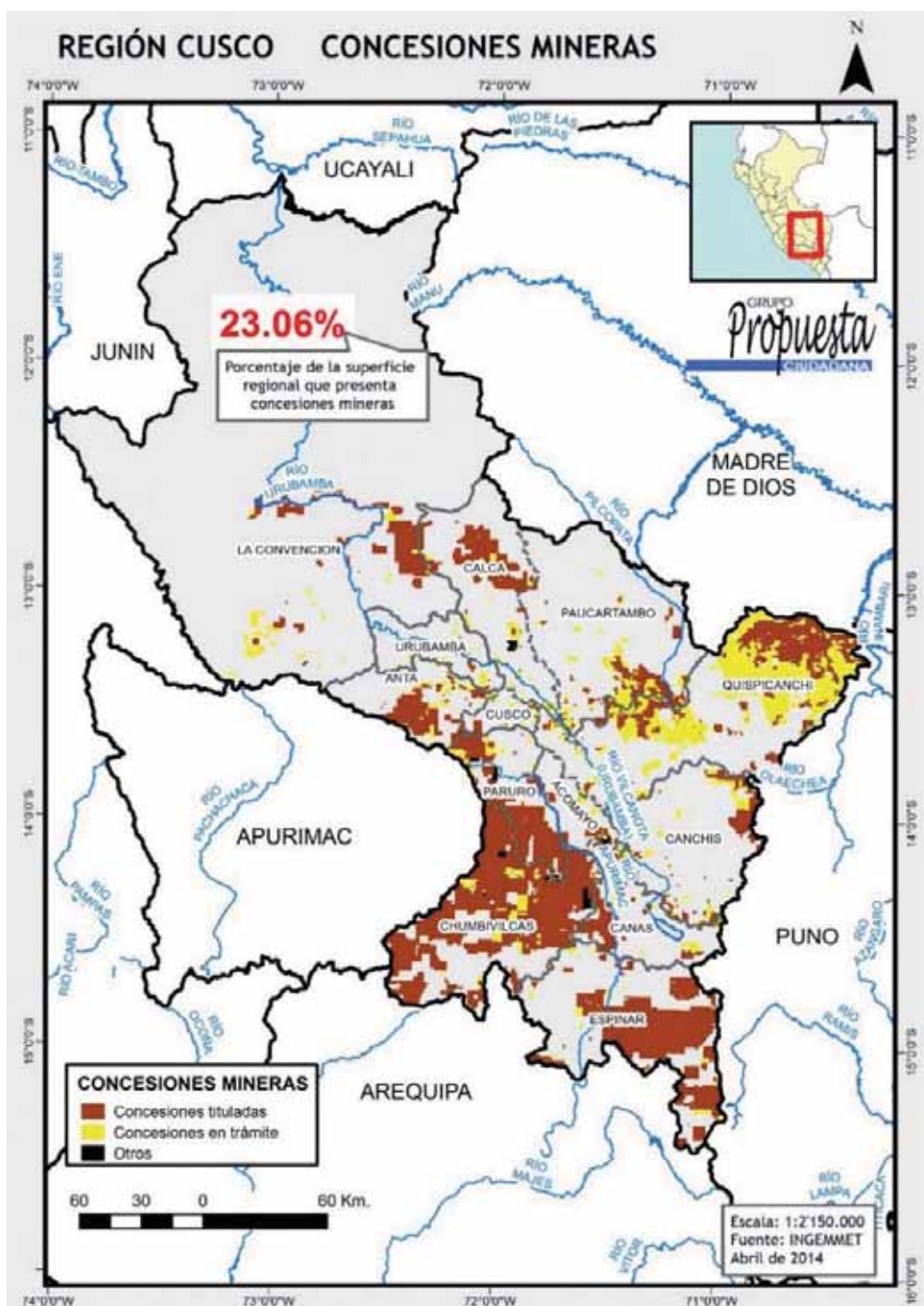
f. CUSCO

En la región Cusco la superficie con concesiones mineras es de 1.66 millones de hectáreas, de las cuales el 68% están tituladas, mientras que el 27% se encuentra en trámite. Este total de concesiones abarca el 23% de la superficie regional, lo que la convierte en una de las regiones con el menor porcentaje de su territorio concesionado. La entrega

de concesiones muestra una tendencia creciente en los últimos 10 años.

Cuando se toman los datos a nivel provincial hay tres provincias con alta presión de concesiones en su territorio, estas son Chumbivilcas, Paruro y Quispicanchi, que tienen más del 50% de su territorio concesionado. Ver cuadro 16. Llama la atención la gran cantidad de petitorios registrados en la provincia de

CUSCO: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 15. ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN CUSCO

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	75,863	4.57
Tituladas	1,133,595	68.3
En trámite	450,256	27.13
Total	1,659,714	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CUADRO 16. CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN CUSCO

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Chumbivilcas	397,675	74.31
Paruro	109,487	55.57
Quispicanchi	407,291	55.26
Espinar	239,020	45.51
Anta	68,460	35.19
Calca	86,413	24.44
Canas	48,745	23.36
Cusco	11,504	21.69
Acomayo	19,800	21.26
Canchis	65,232	16.46
Paucartambo	81,654	14.06
Urubamba	10,844	7.50
La Convención	113,588	3.56

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

Quispicanchi que, según la base de datos del INGEMMET, fueron solicitados a partir del año 2006, pero en especial a partir del año 2011 y que estos últimos fueron solicitados principalmente por personas naturales. Este fenómeno merece especial atención porque el crecimiento de los derechos mineros está asociado al avance de la minería informal desde Madre de Dios, de lo cual es necesario alertar a las autoridades regionales y nacionales.

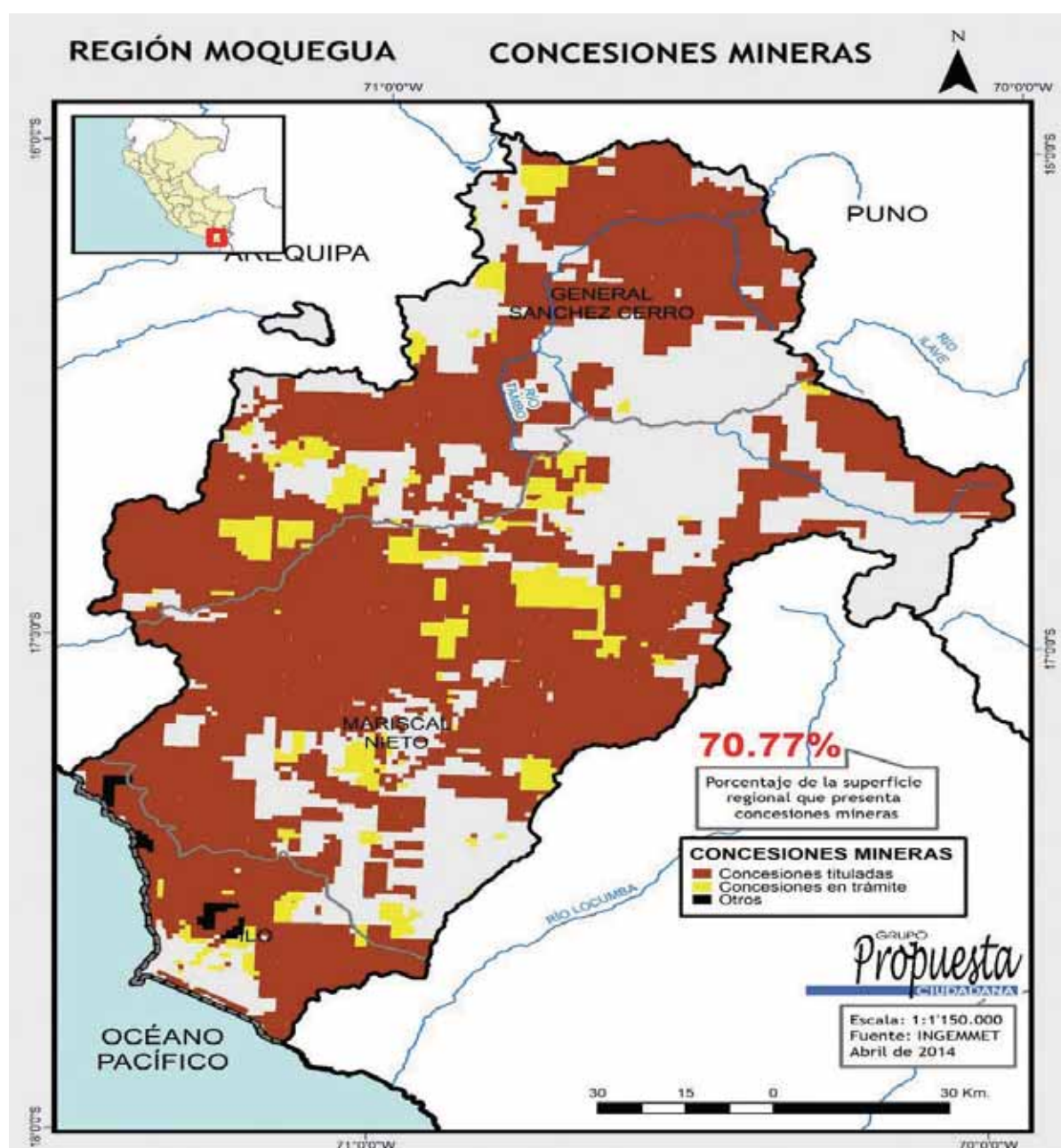
En esta región se halla la provincia de La Convención (donde se ubica el proyecto Camisea) que tiene un bajo porcentaje de su territorio con concesiones mineras. Sin embargo, en la parte amazónica de este territorio se ubican varios lotes de exploración/explotación de hidrocarburos con extensiones muy grandes.

g. MOQUEGUA

Moquegua es una región pequeña pero con una importante actividad minera. La superficie ocupada por concesiones es de 1.11 millones de hectáreas, lo que representa el 70% de su territorio y la convierte en la región con la mayor parte de su territorio concesionado. Del total de concesiones mineras registradas, el 87% se encuentran tituladas, un 11% en trámite y solo el 1% se encuentran extintas.

La provincia más concesionada es Ilo, con más del 83% de su superficie, mientras que las provincias de Mariscal Nieto y General Sanchez Cerro presentan una ocupación de alrededor de 69% y 68% respectivamente. Ver cuadro 18.

MOQUEGUA: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 17
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN MOQUEGUA

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	21,173	1.9
Tituladas	968,683	87
En trámite	123,566	11.1
Total	1,113,421	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CUADRO 18
CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN MOQUEGUA

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Ilo	113,521	83.12
Mariscal Nieto	606,245	69.77
General Sanchez Cerro	393,655	68.42

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

h. PIURA

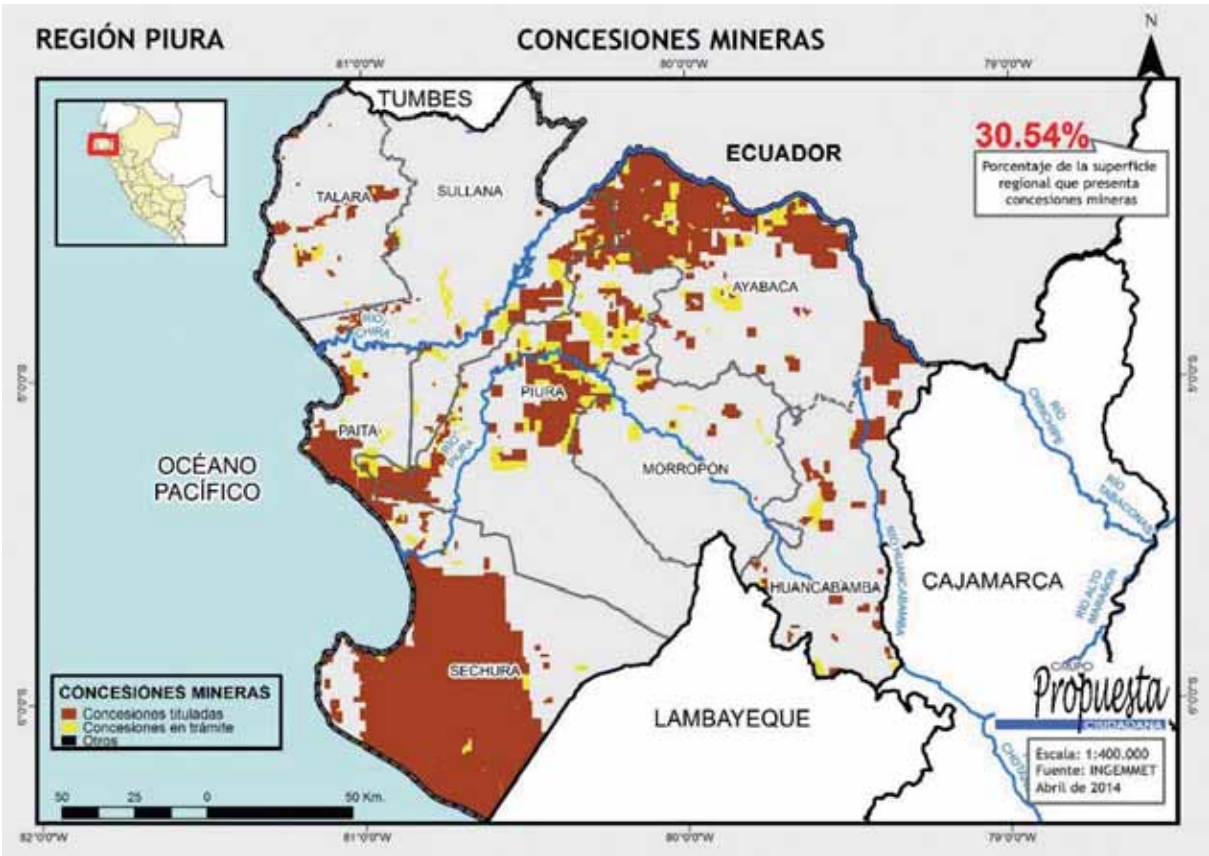
Luego de un período de crecimiento de las concesiones mineras en la región Piura –que empezó en la década de 1990–, estas están experimentando un cambio de tendencia desde 2008 a la fecha ligada a una menor demanda.

Piura tiene el 30.5% de superficie en concesiones mineras, lo que equivale a 1.09 millones de hectá-

reas. De ellas, el 81% son concesiones tituladas, 15% están en trámite y un 3.7% extintas.

Los derechos mineros se extienden principalmente sobre las provincias de Sechura (65.5%) y Ayabaca (43.8%). En cambio, en provincias como Morropón y Talara se registran bajas tasas de ocupación territorial.

PIURA: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



CUADRO 19
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN PIURA

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	40,535	3.70
Tituladas	891,050	81.28
En trámite	164,699	15.02
Total	1,096,283	100

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CUADRO 20
CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIA EN PIURA

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Sechura	425,379	65.55
Ayabaca	229,499	43.87
Paita	58,034	33.91
Piura	187,828	30.16
Huancabamba	68,512	15.96
Sullana	73,141	13.74
Talara	24,292	8.23
Morropón	29,598	7.70

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

i. TACNA

La entrega de derechos mineros ha presentado un comportamiento muy variable en la región Tacna. El área concesionada es de 872,799 hectáreas, que representan el 54.3% de su territorio.

Tacna tiene el porcentaje más bajo de concesiones tituladas, alrededor del 58% con un importante nú-

mero de nuevos petitorios que representan el 25% de los derechos mineros regionales totales. Jorge Basadre es la provincia con mayor porcentaje de ocupación de su territorio; en cambio, la provincia de Tacna tiene la mayor extensión concesionada con derechos mineros.

CUADRO 21
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN TACNA

Estado de la concesión	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Extintas	141,635	16.23
Tituladas	506,219	58.00
En trámite	224,945	25.77
Total	872,800	100

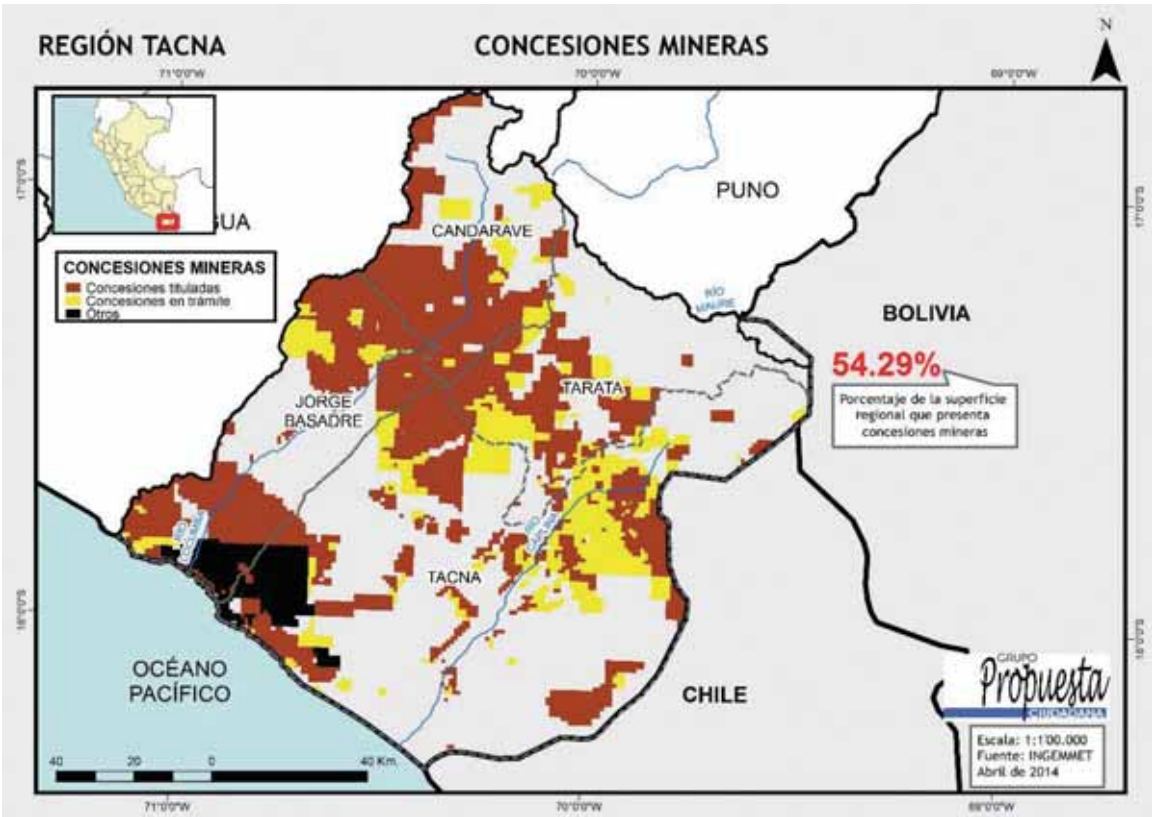
Fuente INGEMMET, Marzo 2014

CUADRO 22
ESTADO DE LAS CONCESIONES MINERAS EN LA REGIÓN TACNA

Provincia	CCMM Hectáreas	% del territorio con concesiones mineras
Jorge Basadre	201,163	73.56
Candarave	162,734	70.24
Tarata	162,823	58.67
Tacna	346,080	41.93

Fuente INGEMMET, Marzo 2014

TACNA: MAPA DE CONCESIONES MINERAS



3. ANÁLISIS DE LA EXPANSIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS

3.1 DISTRIBUCIÓN DE LAS CONCESIONES SEGÚN TIPOS DE TITULARES

¿Quiénes son, actualmente, los principales titulares de las concesiones mineras? El grupo de titulares de las concesiones mineras está constituido por grandes, medianas y pequeñas empresas y también por personas naturales. Pero ¿cuál de estos grupos tiene la mayor cantidad de concesiones? ¿Cómo se distribuyen las concesiones según el tipo de titulares que las poseen?

Sin considerar las 526 concesiones mineras registradas en el mar peruano, las 59,400 concesiones vigentes están distribuidas entre 16,164 titulares. Para responder las interrogantes planteadas más arriba organizamos la información tanto del número de concesiones como de la superficie concesionada según seis tipos de titulares²¹ tal como se muestra en el gráfico 13. Los principales resultados son:

- Los 9,529 titulares mineros que tienen sólo una concesión constituyen el 59% de todos los titulares y poseen un total de 3.03 millones de hectáreas equivalentes al 12% de la superficie concesionada en todo el país.
- Hay 73 titulares que tienen más de 100 concesiones, representan el 0.4% del total de titulares y poseen 10.2 millones de hectáreas, equivalentes al 39.5% de la superficie total concesionada.
- Hay un total de 6,145 titulares de concesiones que tienen entre 2 y 10 concesiones que representan el 38% del total. En conjunto tienen 6.81 millones de hectáreas que equivalen al 26% del área concesionada.

- Los 417 titulares que tienen entre 11 y 100 concesiones representan el 2.5% del total de titulares y poseen 5.78 millones de hectáreas que equivalen al 22.3% del total.
- Agrupando a los 490 titulares que tienen entre 11 y más de 200 concesiones, tendríamos que el 61.6% de la superficie concesionada está en manos del 3% de los titulares mineros constituidos por grandes y medianas empresas. En el otro extremo, los 13,725 titulares mineros que tienen entre 1 y 4 concesiones representan el 85% del total y poseen sólo el 28% de la superficie total concesionada.

Esta información es muy importante para identificar los problemas asociados al crecimiento acelerado de las concesiones mineras, tales como el alquiler de concesiones para la minería informal –que se practica a lo largo y ancho del territorio nacional–, el incumplimiento de la producción mínima, los movimientos especulativos, el uso de testaferreros, entre otros. ¿Cuáles son los titulares mineros que incurren o están vinculados a los problemas señalados? Si el Estado puede identificar a los titulares que ceden sus concesiones para la minería informal, ¿por qué no se controla esta práctica?

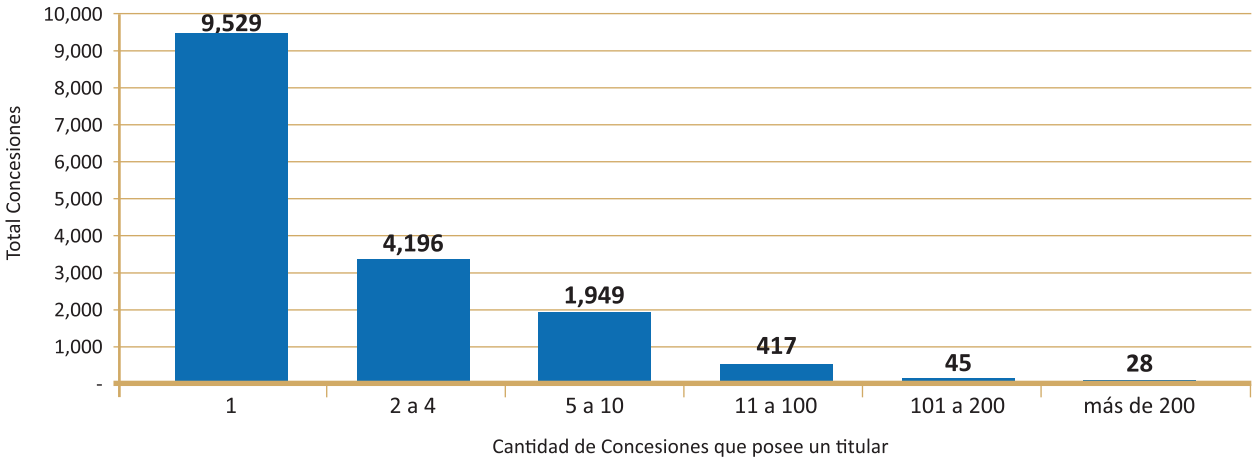
Que el 59% de los titulares cuenten con una sola concesión minera, y que estén dispersos por todo el país, puede representar una dificultad para la tarea de supervisión del Estado.

¿Cuáles son los titulares que tienen mayor superficie concesionada? En base a la información de INGEMMET hemos elaborado el cuadro 24, en el que identificamos a 22 titulares constituidos por empre-

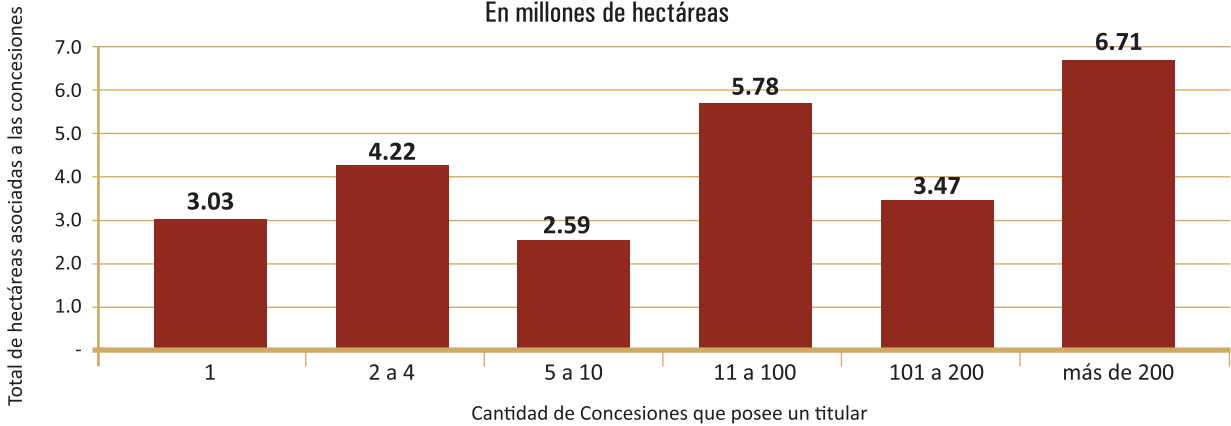
21 El primer tipo son los titulares que tienen una sola concesión minera y en el otro extremo los titulares (se supone empresas grandes) que poseen más de 200 concesiones.

GRÁFICO 16

Concesiones mineras según tipo de titulares mineros
En número



Superficie concesionada según tipo de titulares mineros
En millones de hectáreas



Fuente: INGEMMET; Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

sas mineras cuyas concesiones ocupan el 25% de la superficie total concesionada en el país. En la relación que se muestra en el cuadro destaca BHP Billiton Worl Exploration, empresa que cuenta con 1,522 concesiones mineras asentadas en 1.27 millones de hectáreas, de las cuales el 85% de se ubica en Puno (797 mil hectáreas) y Tacna (118 mil hectáreas). La minera BHP Billiton se enfoca en proyectos iniciales o 'greenfield', es decir, desde "cero"²².

En segundo lugar, está la Compañía de Minas Buenaventura con 1,039 concesiones asentadas en 621 mil hectáreas (lo que equivale a casi tres veces el

área de la provincia de Lima), ubicadas principalmente en Arequipa (167 mil) y Huancavelica (145 mil). La empresa, peruana, también se caracteriza por haber descubierto, detectado y desarrollado sus propios proyectos, destacando entre ellos algunos de los nuevos como Tambomayo (Arequipa) y Chucapaca (Moquegua) y Trapiche (Apurímac)²³.

Estas dos empresas concentran el 7.3% de la superficie total concesionada.

También destacan las empresas Golden Ideal, June-field Mining y Super Strong, de capitales chinos²⁴,

22 <http://proactivo.com.pe/bhp-billiton-impulsara-exploracion-minera-en-el-peru/>

23 <http://elcomercio.pe/economia/negocios/estos-son-futuros-proyectos-que-emprendera-buenaventura-noticia-1756516>

24 <http://gestion.pe/empresas/china-golden-ideal-mayor-numero-petitorios-mineros-2085256>

cuyas solicitudes para adjudicarse concesiones mineras han crecido en los últimos años, especialmente desde el 2009. Estas empresas tienen, a la fecha, 889 concesiones y ocupan una extensión de 655 mil hectáreas, ubicadas principalmente en Arequipa, Moquegua y Ayacucho.

Otra empresa que destaca por su crecimiento en el primer trimestre de 2014 es Fresno Peru SAC, filial de la mexicana Fresno, que registró la mayor cantidad de petitorios mineros otorgados, con 315 solicitudes, distribuidas en las regiones Ayacucho (94 concesiones) y Apurímac (51).

En suma, las 22 empresas listadas en el cuadro 23 tienen en un total de 6.4 millones de hectáreas

concesionadas, lo que representa el 25% del total.

3.2 CONCESIONES MINERAS SEGÚN TIPO DE USO

En el capítulo anterior señalamos el crecimiento acelerado de las concesiones mineras, particularmente en la sierra del país. ¿Qué porcentaje de los millones de hectáreas tomadas en concesión vienen siendo utilizadas? Según los datos disponibles, sólo en el 6.07% de los derechos mineros otorgados se realizan actividades de explotación y exploración minera, lo que significa que en el restante 94% de ellos no se registra ningún tipo de actividad (ver cuadro 24). Entonces, si la tasa de actividad en las

CUADRO 23

PRINCIPALES TITULARES DE CONCESIONES MINERAS POR MACRO REGIÓN (EN HECTÁREAS)

Titulares de concesiones	Sur	Centro	Norte	Total
BHP Billiton World Exploration Inc. Sucursal del Perú	1,082,791	177,879	6,402	1,267,073
Compañía de Minas Buenaventura	363,342	228,573	27,064	618,979
Golden Ideal Gold Mining	391,996	50,130	8,990	451,115
Minera Barrick Misquichilca	140,234	148,322	71,391	359,947
Compañía Minera Ares	328,732	10,895	8,734	348,361
Fresnillo Perú	186,660	96,818	56,747	340,225
Vale Exploration Perú	71,997	51,988	200,543	324,528
Compañía Minera Milpo	101,959	134,664	44,613	281,236
Cementos Pacasmayo		8,219	254,978	263,197
Newmont Peru	66,057	125,920	32,923	224,900
Teck Peru	175,007	29,500		204,507
Votorantim Metais - Cajamarquilla	19,779	95,857	79,935	195,571
Minera Yanacocha			191,521	191,521
Southern Peru Copper Corporation, Sucursal del Perú	166,507	14,303	2,203	183,014
MINSUR	144,721	27,235	2,408	174,364
Anglo American Peru	142,185	22,414	100	164,699
Compañía minera Miski Mayo	900		161,901	162,801
Minera Gold Fields Peru	159,962			159,962
Compañía de Exploraciones Orión	139,049	11,800	925	151,775
Global Gold	140,550	500		141,050
Peruvian Latin Resources	115,846		21,586	137,433
Compañía Minera Vichaycocha	1,968	134,306		136,275
Sub total	3,940,242	1,369,323	1,172,964	6,482,533
Otros (16,146 titulares)	8,926,315	6,590,711	3,730,652	19,247,674
Total	12,866,557	7,960,034	4,903,616	25,730,207

Fuente: INGEMMET; Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

concesiones mineras tituladas es tan baja, ¿por qué la demanda es tan alta y por qué sigue en aumento? ¿Por qué la gran parte de las concesiones se mantienen sin ningún tipo de actividad? ¿Existirá algún ánimo de especulación que lleve a las empresas y personas naturales a solicitar y adquirir derechos mineros para posteriormente traspasarlos generando una utilidad producto del alza de los precios internacionales de los minerales y la consecuente mejora en la demanda de estos activos?

Estas estadísticas no incluyen estimados del desarrollo de actividades informales porque no se dispone de cifras exactas del impacto de la minería ilegal. Sin embargo, algunos especialistas señalan que "la minería ilegal en el Perú mueve más de 2,900 millones de dólares al año, convirtiéndose en una actividad criminal que genera mayores ganancias que el narcotráfico."²⁵

Al respecto, la información cualitativa de campo da cuenta de que el crecimiento acelerado de las concesiones ha permitido el surgimiento de titulares mineros dedicados a la especulación, es decir, personas que solicitan la concesión con la finalidad de negociar el derecho. Al respecto un funcionario de INGEMET señala que «el sistema de concesiones es bueno, pero muchos se aprovechan de ello. Hay gente que denuncia y pone concesiones para especular y aprovecharse de los mineros honestos. También hay aquellos que se aprovechan de los informales cobrándoles cupos y regalías. Muchas personas tienen concesiones en provincias y están en Lima tranquilamente sentadas y esperando que los ilegales les paguen sus regalías»²⁶

Siendo las concesiones mineras un activo que se puede vender, alquilar o hipotecar, no debería llamar la atención que en coyunturas de altos precios se generen incentivos para la especulación. Al respecto un funcionario señala «Muchas per-

sonas que solicitan las concesiones solo firman la primera solicitud y después quienes vienen a seguir todos los trámites son otras personas que tienen un poder y son los verdaderos dueños. Ellos son los que se dedican al negocio minero y recurren a familiares, conocidos, para conseguir las concesiones...»

Lo anterior sugiere que en el mercado de las concesiones actúan los llamados testaferros, así lo reconoce otro entrevistado cuando señala que «el testaferraje es algo normal en las peticiones. Por ejemplo, un titular minero que dejó caducar su derecho minero está impedido de presentar pedidos por dos años, entonces lo que hace es recurrir a testaferros para adquirir otra vez su concesión. También hay familias enteras involucradas en trámites que trabajan con ingenieros y abogados dedicados al negocio».

3.3 ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS

Según INGEMET, las concesiones mineras se clasifican en tres tipos según su estado de situación: concesiones tituladas, en trámite y extintas. Del total de derechos mineros existentes en el catastro nacional, el 76.24% de ellos se encuentran titulados, lo que equivale a una superficie total de 19.71 millones de hectáreas. Otro 16.86% de los derechos mineros se encontraban en trámite y el restante 6.9% de derechos mineros están extintos. Las causales de extinción²⁷ son múltiples, sin embargo, dentro del grupo de concesiones mineras extintas predominan aquellas que pueden publicarse como de libre denuncia-bilidad. Esto significa que sus petitorios han sido declarados extintos por causales administrativas y no por su inadmisibilidad y, por lo tanto, pueden ser regularizados y posteriormente ser re titulados.

25 [http://www.rpp.com.pe/2013-12-11-mineria-ilegal-mueve-mas-de-us\\$-2-900-millones-al-ano-en-peru-noticia_654242.html](http://www.rpp.com.pe/2013-12-11-mineria-ilegal-mueve-mas-de-us$-2-900-millones-al-ano-en-peru-noticia_654242.html)

26 Vilca, Paulo (2014); «Análisis cualitativo de las concesiones mineras y su impacto territorial en el Perú». Informe de investigación para Grupo Propuesta Ciudadana.

27 Cancelación: Al haber sido formulado superpuesto totalmente sobre otro derecho minero o área restringida a la actividad minera. Abandono: Por incumplir obligaciones o plazos establecidos en las normas del procedimiento minero. Caducidad: Por no cumplir con el pago oportuno del derecho de vigencia o penalidad por dos (02) años consecutivo. Mayor detalle en capítulo 5, acápite 5.1.4

CUADRO 24
ACTIVIDAD MINERA EN EL TERRITORIO NACIONAL.

Unidades	Unidades Mineras	Área (En hectáreas)	% respecto al territorio concesionado
575	Explotación	1,151,395	4.45%
464	Exploración	418,235	1.62%
254	Cateo y Prospección	101,435	0.39%
86	Construcción	61,858	0.24%
13	Cierre Post - Cierre (Definitivo)	7,775	0.03%
1	Cierre Final	5,194	0.02%
21	Beneficio	4,767	0.02%
	Total	1,750,659	

Fuente: MEM; elaboración: propia.

CUADRO 25
ESTADO ACTUAL DE LAS CONCESIONES MINERAS

Estado de las concesiones mineras	Extensión en hectáreas	%
Concesiones Extintas	1,783,898	6.9
D.M. Cautelar Poder Judicial	173,865	0.7
D.M. Extinguidas a publicar de Libre Disponibilidad	1,168,233	4.5
D.M. Extinguidas no Peticionables	35,765	0.1
D.M. Extinguidas a publicar de Libre Disponibilidad Redenunciable	406,034	1.6
Concesiones Tituladas	19,713,410	76.2
Acumulación D.M. Titulada	645,622	2.5
Autorización de Beneficio.	35	-
Cantera D.S. 037-96-EM	15,322	0.1
D.M. Titulado D.L. 109	1,278,684	5.0
D.M. Titulado D.L. 708	17,705,541	68.5
Depósito de Relaves	951	-
Planta de Beneficio	67,255	0.3
Concesiones en trámite	4,359,099	16.9
D.M. en Trámite D.L. 109	3,168	0.0
D.M. en Trámite D.L. 708	4,355,931	16.9
Total	25,856,406	100.0

Fuente INGEMMET, Marzo 2014. Elaboración: propia

3.4 CLASIFICACIÓN DE LOS TITULARES MINEROS SEGÚN CATEGORÍA

A nivel nacional, la actividad minera se estratifica en cuatro categorías: i) Gran Minería, ii) Mediana

Minería, iii) Pequeña Minería y iv) Minería Artesanal. Se conoce como "régimen general" a las actividades desarrolladas en los estratos de Gran y Mediana Minería.

El Ministerio de Energía y Minas (MEM) actualiza periódicamente el directorio minero nacional, en el que categoriza y clasifica el estrato al que pertenecen los distintos titulares mineros que poseen o se encuentran tramitando derechos mineros. En la clasificación nacional destacan tres tipos de regímenes: régimen general (RG), pequeño productor minero (PPM) y productor minero artesanal (PMA).

Son considerados **pequeños productores mineros** los que posean hasta 2,000 hectáreas (entre petitorios y concesiones mineras), y además posean una capacidad instalada de producción y/o beneficio en:

- Minería metálica: no mayor a 350 toneladas métricas por día.
- Minería no metálica: no mayor a 1,200 toneladas métricas por día.
- Yacimientos metálicos tipo placer (yacimientos formados por la concentración de minerales en la arena de ríos, torrentes o playas): no mayor a 3,000 metros cúbicos por día.

Son **productores mineros artesanales** los que realizan sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos y posean hasta 1,000 hectáreas de derechos mineros titulados o en trámite en el país. También se les considera así a las personas que hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros y además posean una capacidad instalada de producción y/o beneficio en:

- Minería metálica: no mayor a 25 toneladas métricas por día.

- Minería no metálica: no mayor a 100 toneladas métricas por día.
- Yacimientos metálicos tipo placer: no mayor a 200 metros cúbicos por día.

El Ministerio de Energía y Minas viene realizando esfuerzos para la identificación y clasificación de los titulares mineros en sus distintos estratos. Esta información es presentada de manera periódica a través de los directorios mineros que actualiza el propio ministerio.

De acuerdo al MEM, en 2012 el 22.75% del total de titulares mineros pertenecían al régimen de pequeño productor minero; sin embargo, hasta abril 2014, las cifras oficiales muestran que los pequeños mineros sólo representaban el 0.36% del total. En cuanto al régimen general este representaba el 57% del total de titulares mineros para el año 2012 pero para el 2014 este porcentaje aumentó a 97% (ver cuadro 26). ¿Cómo se puede explicar una variación tan grande en los datos?

Por un lado, se sabe que estas estadísticas se obtienen principalmente del Reporte de Estadística Minera (ESTAMIN), datos que son presentados vía electrónica a modo de declaración jurada por parte de los titulares mineros y pueden albergar márgenes elevados de error pues no existe constatación por parte del ente técnico sobre la veracidad de la información.

Por otro lado, desde el 2012 el Estado peruano viene implementando medidas para la formalización de los mineros informales y el combate a la minería ilegal. Es probable que como parte de este proceso se haya realizado la reclasificación de los titulares mi-

CUADRO 26
NÚMERO DE TITULARES DE LA ACTIVIDAD MINERA POR ESTRATOS, 2012 Y 2014

Estratos	Titulares 2012	%	Titulares 2014	%
PMA	2,331	19.99	40	0.36
PPM	2,653	22.75	228	2.06
Reg. General	6,679	57.27	11,094	97.64
Total	11,663	100	11,362	100

Fuente: Ministerio de Energía y Minas 25-10-2012 y 29-04-2014

neros, que significó el paso de pequeños productores mineros al régimen general. Esto, debido a que se ha identificado que los métodos que usan (maquinaria y tecnología) y la cantidad de material que movilizaban los pequeños mineros no correspondía a la mencionada categoría sino a una superior.

3.5 UNIDADES MINERAS SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD POR REGIÓN

Para 2011 el MEM registraba un total de 931 unidades mineras a nivel nacional en actividad (cons-

trucción, exploración y explotación). Las regiones de Junín, Lima, Arequipa, Ancash y Cajamarca son las que tienen el mayor número de unidades mineras en exploración y explotación tal como se muestra en el cuadro 28. Por su parte, el Cusco aparece con el mayor número de unidades en la fase de construcción, seguido por Tacna.

De este balance nacional –que data de fines de diciembre 2011– se deduce que se encuentran en construcción 31 unidades mineras, otras 468 en fase de explotación y, finalmente, 432 unidades están realizando labores de exploración.

CUADRO 27
UNIDADES MINERAS EN ACTIVIDAD A NIVEL NACIONAL

Region	Construcción		Exploración		Explotación		Total	
	Und.	Lla	Und.	Ha	Und.	HA	Unidades	Ha
Amazonas			6	5,699			6	5,699
Ancash	2	4,008	49	32,356	35	44,292	86	80,656
Apurímac			16	28,151			16	28,151
Arequipa			45	22,610	48	169,280	93	191,889
Ayacucho	1	6,100	25	14,504	8	14,316	34	34,920
Cajamarca	2	7,388	35	34,584	27	53,645	64	95,618
Callao					3	416	3	416
Cusco	13	7,945	16	24,990	3	10,900	32	43,835
Huancavelica	1	100	10	8,404	11	31,464	22	39,968
Huánuco			6	6,227	6	12,640	12	18,867
Ica	1	3,969	11	4,630	24	84,129	36	92,728
Junín	2	1,833	57	48,052	72	76,705	131	126,591
La Libertad	2	332	46	28,672	31	99,684	79	128,687
Lambayeque					1	21,459	1	21,459
Lima	1	100	54	32,438	46	117,987	101	150,525
Madre de Dios					77	19,685	77	19,685
Moquegua			10	10,500	11	90,559	21	101,059
Pasco			17	10,862	15	46,248	32	57,110
Piura					6	77,981	6	77,981
Puno			26	30,687	15	58,859	41	89,545
San Martín	1	100	2	200	11	13,300	14	13,600
Tacna	5	5,060	1	300	18	20,188	24	25,548
Total	31	36,935	432	343,866	468	1,063,737	931	1,444,537

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Diciembre 2011. Elaboración: propia

4. EFECTOS E IMPACTOS DEL CRECIMIENTO ACELERADO DE LAS CONCESIONES

El crecimiento acelerado de las concesiones mineras en los últimos diez años ha generado, directa e indirectamente, efectos e impactos entre los que podemos señalar la sobre-posición de derechos, la presión sobre el territorio de las comunidades que configuran situaciones de conflictividad, el crecimiento de la minería informal que contamina el medioambiente, las concesiones en zonas de frontera, la invasión de Áreas Naturales Protegidas y las provincias con alto porcentaje de sus territorios concesionados que cuestionan los planes de desarrollo.

La información del INGEMMET y de SERNANP permite identificar las áreas con superposición de derechos. Así, existe superposición de concesiones con áreas de protección en un total de 1.1 millones de hectáreas a nivel nacional, las cuales se ubican principalmente en Arequipa (27%), Lima (10%), Madre de Dios (7%) y San Martín (7%), tal como se muestra en el cuadro 29.

¿Qué significado tiene para las comunidades y poblaciones de las provincias y distritos de la sierra el hecho de que el 80% –o más– del territorio en el que viven hayan sido concesionados para la actividad minera? ¿Pueden las autoridades locales y la población local planificar su desarrollo sobre la base de las actividades económicas no mineras que ellos consideran prioritarios? Ambas son interrogantes que se plantean actualmente en muchos lugares. Aun cuando sabemos que sólo una pequeña parte de las concesiones otorgadas terminarán plasma-

das en proyectos económicamente viables, el otorgamiento de concesiones sin la información suficiente ni consulta a la población –y, peor aún, cuando las concesiones abarcan gran parte del territorio– esta situación introduce un factor de incertidumbre que altera la vida de la población generando temor y desconfianza²⁸ que después se convierten en conflictos.

En este escenario, el crecimiento de las concesiones se ha convertido en un factor generador de conflictividad social por el temor y la desconfianza, fundados o supuestos, que produce principalmente en las comunidades campesinas y localidades de la sierra la percepción de que serán despojadas (a través de la venta forzada de sus tierras) de los medios de vida (agua, tierras) que sustentan sus sistemas de producción agropecuarios, en favor de la actividad minera. Por ello, es necesario revisar el sistema de otorgamiento de concesiones para introducir cambios acordes con la idea de buscar una nueva minería, más ordenada y planificada, respetando los derechos de las poblaciones.

4.1 PRESENCIA DE CONCESIONES MINERAS EN ÁREAS DE PROTECCIÓN

Alrededor del 16.9% del territorio nacional se encuentra protegido por algún tipo de modalidad al interior del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (ANP) por el Estado (SINAMPE), así como por las áreas de conservación privada (ACP) y áreas

28 SER (2013); "Los límites de la expansión minera en el Perú", pg. 45-48.

de conservación regional (ACR). Según estimaciones realizadas por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP), actualmente existen 77 ANPs, que representan el 88% de la superficie total de las áreas protegidas. Por otro lado, las áreas de conservación regional representa el 10.8% y las Áreas de conservación privada apenas el 1.17%.

De acuerdo con nuestra legislación, en las ANP de uso indirecto las concesiones para explotación de recursos naturales están prohibidos, mientras que en las ANP de uso directo las concesiones se permiten siempre que la actividad a realizarse sea compatible con los objetivos del área y contando con la opinión previa favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Sin embargo, la norma establece que las ANP deben contar con un Plan Director que garantice una gestión adecuada del área y de no ser así el INGEMMET puede otorgar concesiones mineras en el área. Este riesgo

está latente porque de las 97 ANP sólo 37 cuentan con planes maestros aprobados²⁹

¿Cuál es el nivel de superposición de áreas de protección, en sus distintas modalidades, con las concesiones mineras? Las cifras del cuadro 29 muestran que las áreas de conservación privada tienen el mayor porcentaje de sobre-posición (20%), seguido de las ANP (10.1%) y las áreas de conservación regional (2.3%). En términos absolutos, son las ANP las que tienen una mayor superficie superpuesta con concesiones mineras, ascendentes a 991 mil hectáreas que representan el 90% del total.

Las regiones con mayor superficie de concesiones mineras superpuestas con áreas de protección, principalmente ANP, son Arequipa, Lima, San Martín, Apurímac e Ica.

A modo de ilustración presentamos la situación del Parque Nacional de Huascarán.

CUADRO 28
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS RESPECTO A LA SUPERFICIE NACIONAL

Áreas Naturales Protegidas	Miles de ha.	%
Áreas Naturales Protegidas (77)	19,521	88.1
Áreas de Conservación Regional (15)	2,406	10.9
Áreas de Conservación Privada (70)	259	1.17
Total	22,161	100
% Respecto de la superficie del Perú (*)	16.93%	

Nota: (*) % de la superficie de ANP sobre el territorio nacional

Fuente: SERNAMP 2014

El Parque Nacional Huascarán

El parque se encuentra localizado en la región Ancash, entre las provincias de Huaylas, Yungay, Carhuaz, Recuay, Bolognesi, Huari, Asunción, Mariscal Luzuriaga y Pomabamba y comprende una extensión de alrededor 340 mil hectáreas. El Parque Nacional Huascarán fue creado en 1975 y es de especial importancia a nivel nacional porque protege una gran diversidad biológica, paisajística y cultural. En 1977 fue reconocido como Reserva Biósfera de

la Humanidad y posteriormente fue incluido en la lista de Patrimonio Natural de la Humanidad. Sin embargo, a pesar de su reconocimiento e importancia, su conservación no se encuentra del todo asegurada por la presión que ejercen las actividades extractivas al interior y exterior del área de protección.

Se han identificado 91 derechos mineros existentes al interior del Parque; algunos de estos, algu-

29 Este tema es desarrollado con mayor amplitud en el capítulo 5.

CUADRO 29

SUPERFICIE DE LAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN CON SOBRE-POSICIÓN DE CONCESIONES MINERAS (EN HECTÁREAS)

Ambitos	ACP	ACR	ANP's	Total
	Ha	Ha	Ha	
Mar		28	4,605	4,633
Amazonas	2,870		23,801	26,671
Ancash	6,887		42,599	49,486
Apurímac			66,172	66,172
Arequipa	13,881		283,603	297,484
Ayacucho		158	32,478	32,636
Cajamarca	3,923		34,140	38,063
Callao		173	-	173
Cusco	5,895	1,985	44,788	52,669
Huánuco	3,912		34,987	38,899
Ica			55,968	55,968
Junín		3,224	37,810	41,035
Lambayeque	9,532	927	213	10,672
Lima	6,934	91	100,234	107,260
Loreto			8,259	8,259
Madre de Dios	9		72,092	72,100
Moquegua			9,068	9,068
Pasco			22,615	22,615
Piura		3,786	5,143	8,929
Puno		0	36,223	36,223
San Martín	9	212	76,288	76,509
Tacna		46,395	-	46,395
Tumbes	123		236	359
Ucayali			400	400
Total	53,977	56,980	991,721	1,102,679
% Respecto a su categoría	20.8%	2.4%	10.2%	-

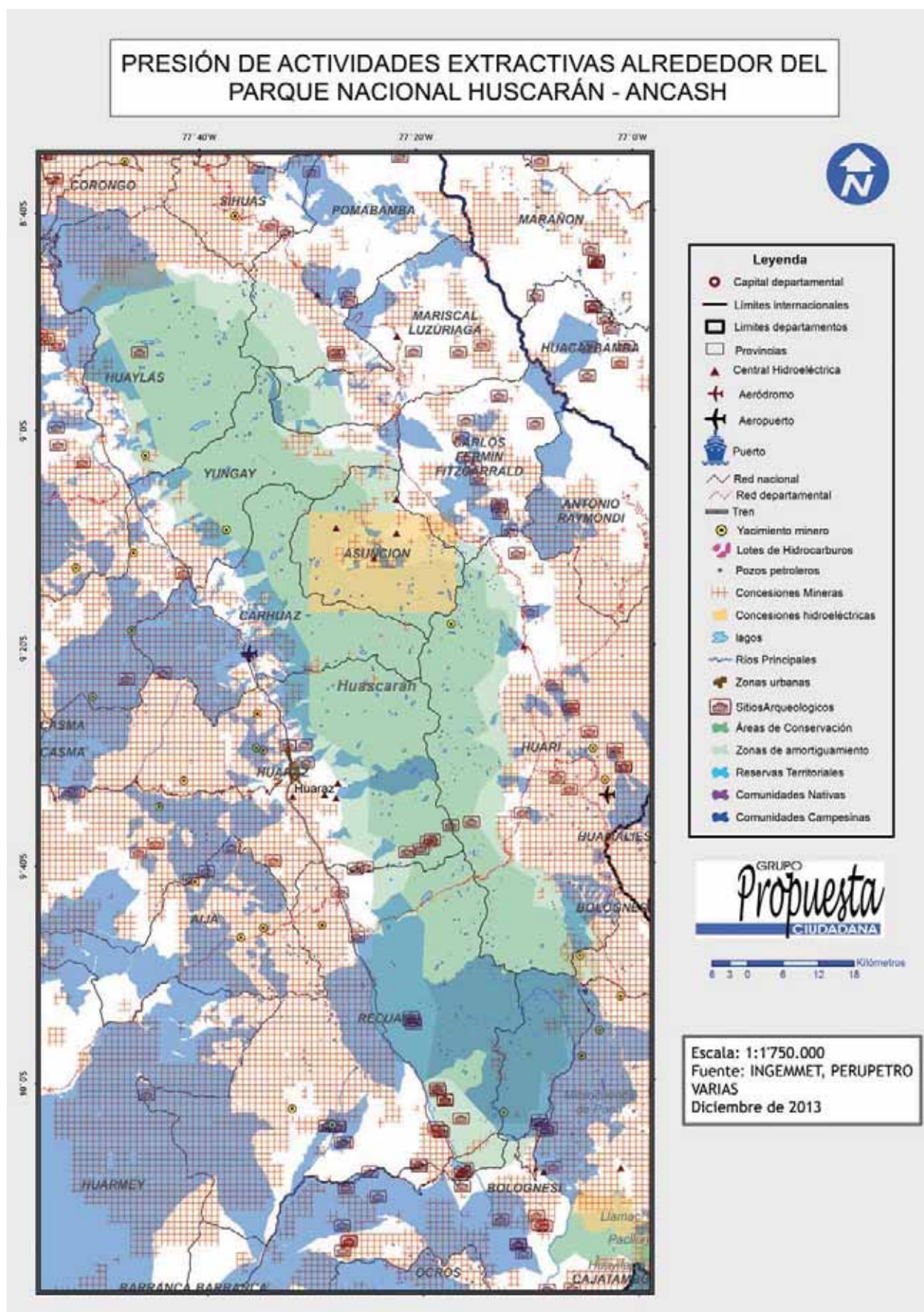
Fuente: Análisis SIG para el estudio (INGEMMET, SERNAP, etc)

nos tan antiguos que datan del año 1885 y de la primera mitad del siglo XX. Llama la atención la cantidad de derechos mineros que han sido otorgados (titulados) o tan sólo admitidos al interior del Parque después de su creación. Un total de 31 derechos mineros que fueron solicitados y titulados en fechas posteriores a la creación del Parque se mantienen a la fecha; algunos de estos petitorios son de carácter reciente, 17 de ellos datan de los últimos cuatro años, lo cual motiva dudas respecto a los filtros que utiliza el INGEMMET para la

entrega de derechos, pues estos no deberían ni siquiera ser admitidos como petitorio en esta área.

En el gráfico adjunto se observa un gran número de derechos mineros localizados sobre la zona de amortiguamiento del Parque Nacional. Si bien no existen restricciones para el otorgamiento de derechos mineros al interior de las zonas de amortiguamiento, la sola posibilidad de que se produzcan impactos ambientales producto de la actividad minera es causa de preocupación.

PRESIÓN DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS ALREDEDOR DEL PARQUE NACIONAL HUASCARÁN - ANCASH



4.2 CONCESIONES MINERAS EN ZONAS DE FRONTERA

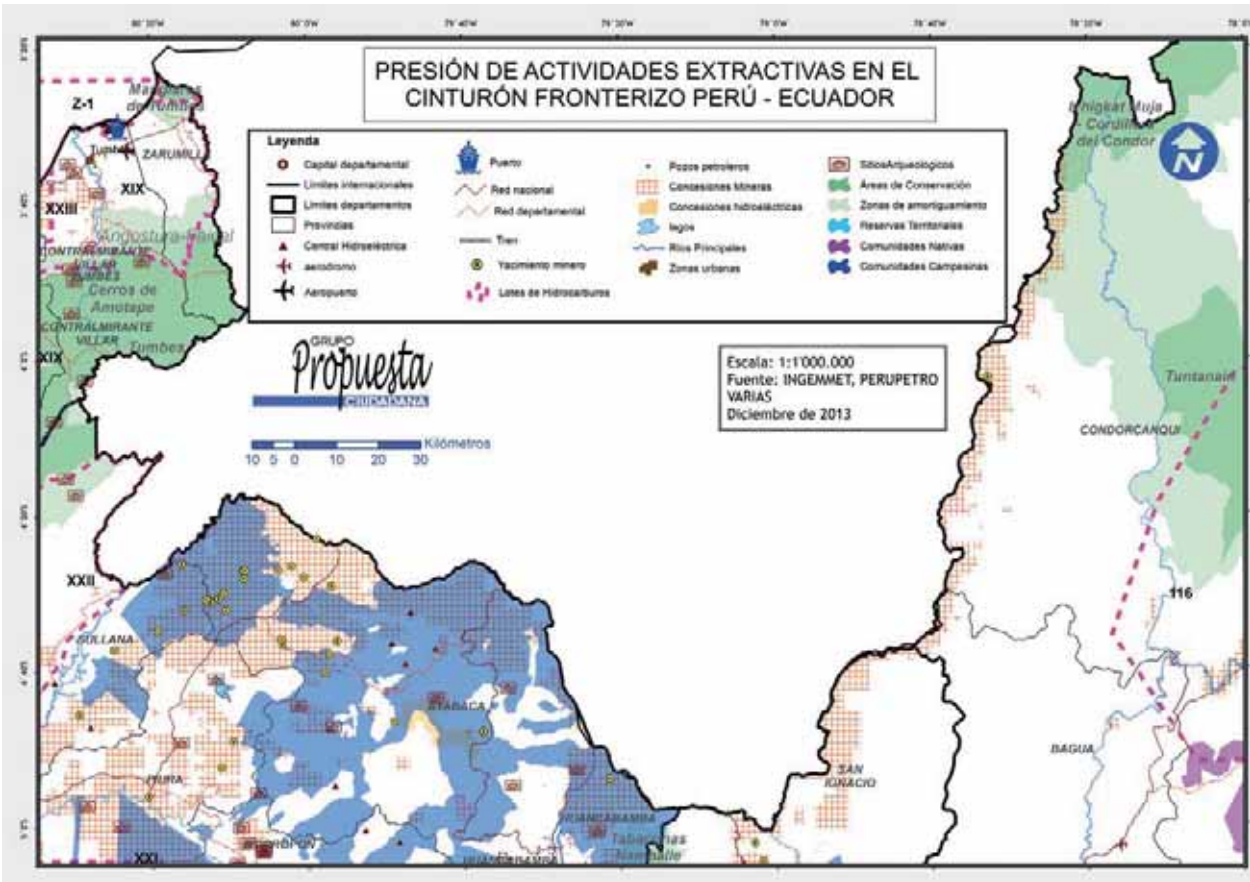
Frontera Norte Perú – Ecuador

La Constitución Política del Perú contempla algunas restricciones para que los extranjeros adquieran derechos mineros en un rango de 50 km de la frontera internacional del país. Sin embargo, desde 2005 se observa una importante presión sobre la frontera norte, específicamente en las regiones Piura, Cajamarca y Amazonas, en cada una de ellas con distintas características. En la región Piura, las concesiones mineras van más allá del cinturón fronterizo especialmente en la provincia de Ayabaca, donde se registra una ocupación intensiva de minería artesanal e incluso ilegal. En la provincia de Huancabamba se encuentra otro importante grupo, destacando las concesiones del proyecto minero Río Blanco.

La titularidad de los derechos mineros en zona de frontera es principalmente ejercida por personas naturales, como Carlos Eduardo Ballón Barraza, Enrique Edmundo Sanchez Mac Clinton, Carlos Felipe Alva Soto, Jorge Arturo Bedoya Torrico, quienes poseen un importante número de derechos en las provincias de Condorcanqui y Bagua. En cuanto a las empresas tenemos a Compañía Minera Afrodita (Condorcanqui), Minera NDR Perú SAC (Condorcanqui), Compañía Minera Mayaría (Huancabamba y Ayabaca), Minera Ate (Ayabaca) y Newmont Perú (Ayabaca). Estos derechos fueron entregados para la realización de minería metálica.

Es importante señalar que en esta porción del territorio peruano existen dos áreas de protección. Por un lado, en la provincia de San Ignacio Cajamarca, se encuentra el Santuario Nacional Tabaconas Namballe, creado en 1988, en cuyas

PRESIÓN DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN EL CINTURON FRONTERIZO PERÚ - ECUADOR



inmediaciones se ubican 17 derechos mineros propiedad de la empresa Minera Las Palmeras, que datan del año 1997. Dos de estos derechos se traslapan en parte del núcleo de protección, siendo estos de fecha de otorgamiento más reciente (2001). Por otro lado, hacia el Norte, se encuentra el Parque Nacional Ichigkat Muja (Cordillera del Cóndor), su área inicial contemplaba una extensión de 153 mil hectáreas que fueron recortadas a 88.477 hectáreas, casi la mitad. Es posible que dicho recorte se debiera a la fuerte presión de intereses extractivos. Ver mapa adjunto.

4.3 EXPANSIÓN DE LA MINERÍA ALUVIAL EN MADRE DE DIOS Y CUSCO

La actividad minera aluvial en las regiones Cusco y Madre de Dios se ha expandido y ahora se ubica entre las provincias de Quispicanchis en la primera y en Tambopata y Manu, en el caso de la segunda.

En Madre de Dios esta actividad se realiza desde muchos años entre las zonas de Huepetuhe–Caychive y la llanura amazónica. En la zona de Huepetuhe las cuencas afectadas son las de los ríos Caychive y Huepetuhe mientras que en la zona de la llanura amazónica las afectadas son las cuencas de los ríos Madre de Dios, Puquirí, Colorado, Inambari y Malinowski.

La amenaza es que el otorgamiento de derechos mineros se extiende hacia la zona de amortiguamiento y el núcleo de áreas protegidas. Tal es el caso de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional del Tambopata–Río Malinowski. En este sector existen alrededor de 200 derechos mineros (64 de ellos se encuentran titulados), los más antiguos datan de inicios de la década de 1980 pero la mayoría se han venido solicitando desde el año 2001.

Aún más severa es la situación que enfrenta la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Comunal

Amarakaerí, en donde se ubican alrededor de 300 derechos mineros, 60% o más de los cuales se encuentran titulados.

Como hemos señalado, el otorgamiento de concesiones mineras en estos territorios sólo procede con la opinión técnica favorable del INRENA (ahora SERNANP).

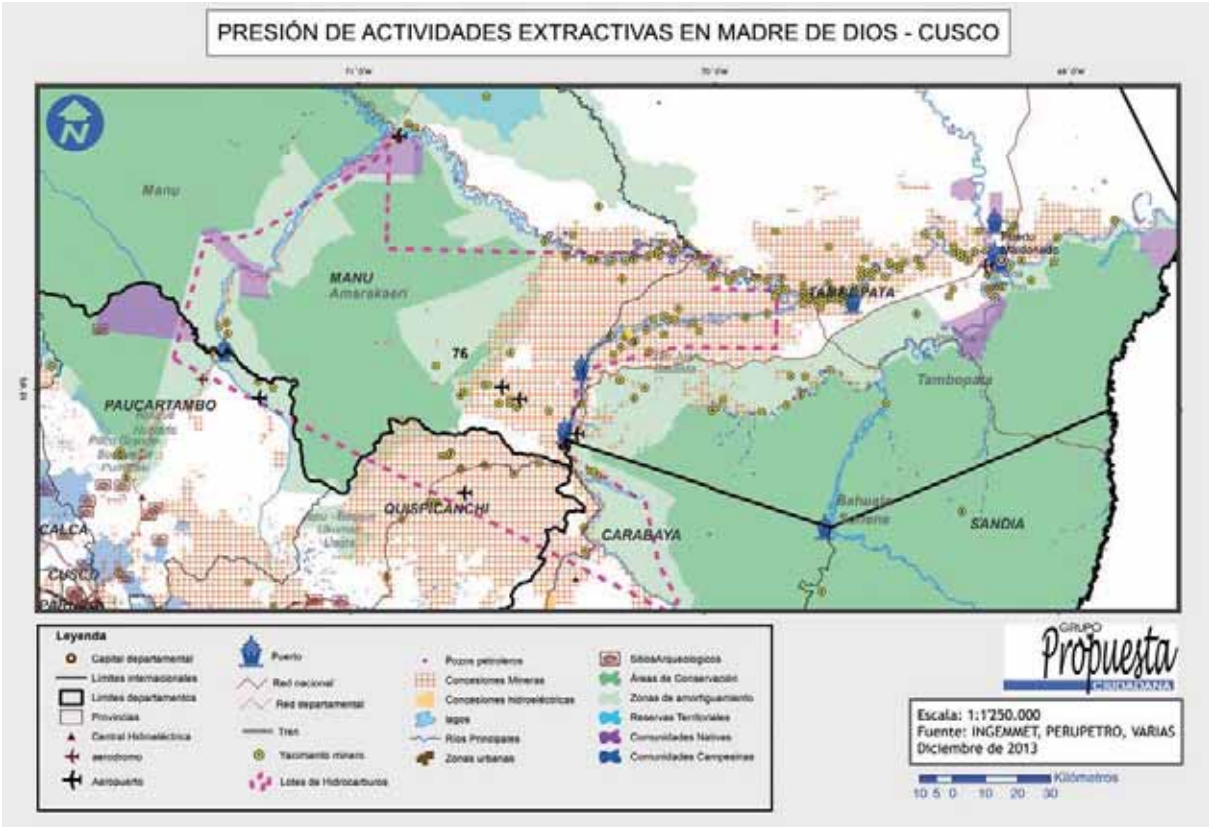
En opinión del Ministerio de Energía y Minas, la solicitud de opinión técnica al SERNANP ha contribuido a la generación de informalidad: "Esto ha originado el incremento del número de mineros informales en la zona de amortiguamiento y el que los comuneros nativos aprovechen esta situación para aducir derechos de posesión obligando a estos informales al pago de regalías para permitirles trabajar en la zona de amortiguamiento. Esto ha generado enfrentamientos y represalias por parte de los comuneros nativos cuando los mineros no se avienen a sus condiciones"³⁰.

En dicha zona también se encuentra el Lote N°76 para la exploración de hidrocarburos de la Compañía Hunt Oil Exploration, que posee más de 1 millón de hectáreas que abarcan la Reserva Comunal de Amarakaerí y su zona de amortiguamiento, parte de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional del Tambopata, parte de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y una gran extensión de concesiones mineras de la región. Actualmente, las comunidades nativas vienen reclamando por el otorgamiento de dicho lote pues no se realizó ningún tipo de consulta.

En 2006, Hunt Oil suscribió un Contrato de Licencia para la exploración y explotación de Hidrocarburos en el Lote 76 con Perupetro S.A. Dicho contrato establece una licencia de 30 años para la explotación de petróleo y de 40 años para la explotación de gas. Se sabe que el lote 76 tendría grandes reservas gasíferas, que incluso podrían superar las identificadas en Camisea. La explotación de este lote, prevista para finales del 2014, podría significar grandes cambios para las comunidades nativas y para toda la región Madre de Dios.

30 http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/INFORMES/informe_madre_dios.pdf

PRESIÓN DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN MADRE DE DIOS - CUSCO



4.4 TERRITORIOS DE FUTURA EXPANSIÓN MINERA

Avance de la minería aluvial en la Provincia de Condorcanqui – Amazonas

El área señalada se encuentra entre las provincias de Bagua, Condorcanqui y Datem del Maraón. En este espacio se ha identificado aproximadamente 171 concesiones mineras que comprenden un área de 77,735 hectáreas. Sólo 4 de estos derechos corresponden a minería no metálica y son propiedad de Cementos Pacasmayo, el resto son para minería metálica.

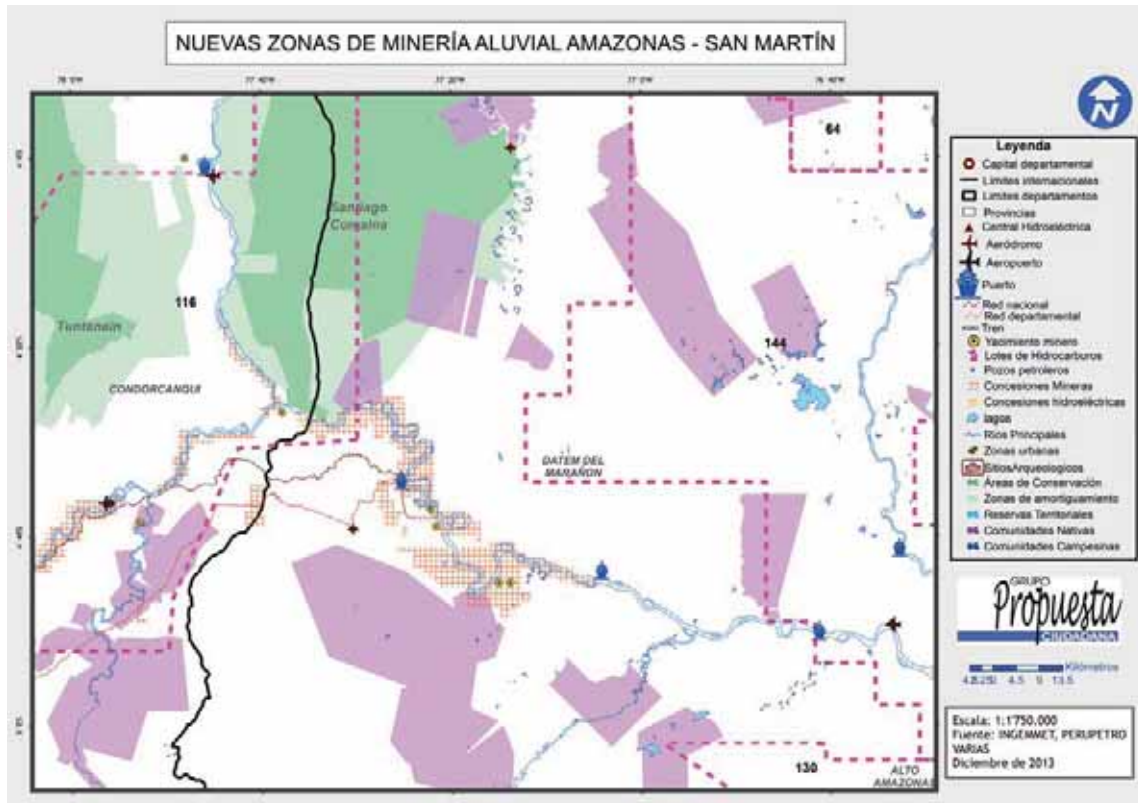
A diferencia de los derechos mineros existentes en zona de frontera, en estos espacios predominan los derechos mineros de personas jurídicas. Entre los principales titulares de derechos está la Compañía Minera Mayu Kuri S.A.C, la Compañía Minera Tuanamillo, CP Gold Perú S.A.C, Sezar Rusia Investment y SRML Santiago Dos, entre otros. Los primeros derechos mineros en la zona datan del año 1987, sin embargo, la mayoría de ellos comenzaron a otorgarse a partir del año 2004 en adelante.

La preocupación por el avance minero en esta zona obedece a las características de su localización, pues estos derechos se encuentran sobre parte del trayecto de los ríos Alto y Bajo Maraón, donde podría desarrollarse minería aluvial. Este tipo de minería es una de las más contaminantes porque suele estar asociada a una actividad ilegal y a un tipo de explotación altamente destructiva pues se emplean dragas de succión para la extracción de agua y minerales y mercurio para la recuperación del oro.

Otro aspecto importante es la presencia de otro tipo de usos territoriales que podrían entrar en conflicto con esta forma de minería. En la misma zona se encuentra localizados el Lote 116 de la empresa de hidrocarburos Pacific Stratus Energy, el cual, además de superponerse a los derechos mineros existentes, lo hace también con la Reserva Comunal Tuntanai, cuya existencia data del año 2007. También se superpone a la zona reservada de Santiago de Comaina, constituida el año 1999.

Además, en las inmediaciones de la zona existen 12 comunidades nativas del grupo Aguarunas, familia lingüística de los Jíbaros.

NUEVAS ZONAS DE MINERÍA ALUVIAL AMAZONAS - SAN MARTÍN



Concesiones mineras en Bagua, Utcubamba, Jaén y San Ignacio.

En el siguiente mapa se observa parte del territorio de las provincias de Bagua y Utcubamba en la región de Amazonas y de San Ignacio y Jaén en Cajamarca. En todos ellos hay una presencia creciente de concesiones mineras distribuidas a lo largo del cauce de los ríos para realizar minería aluvial de oro. Hemos identificado un total de 120 derechos mineros superpuestos con lotes de exploración de hidrocarburos. Los titulares mineros que destacan por contar con un mayor número de derechos son: Minera Anaconda del Perú, Sezar Rusia Investment y la minera Votorantim Metais – Cajamarquilla.

En el mapa también observamos el Lote N° 145, propiedad de la empresa Andean Exploration Perú. Este fue adquirido muy recientemente, en julio de 2013, gracias a que la empresa Olympic Perú le cedió en posición contractual la exploración de ese territorio.

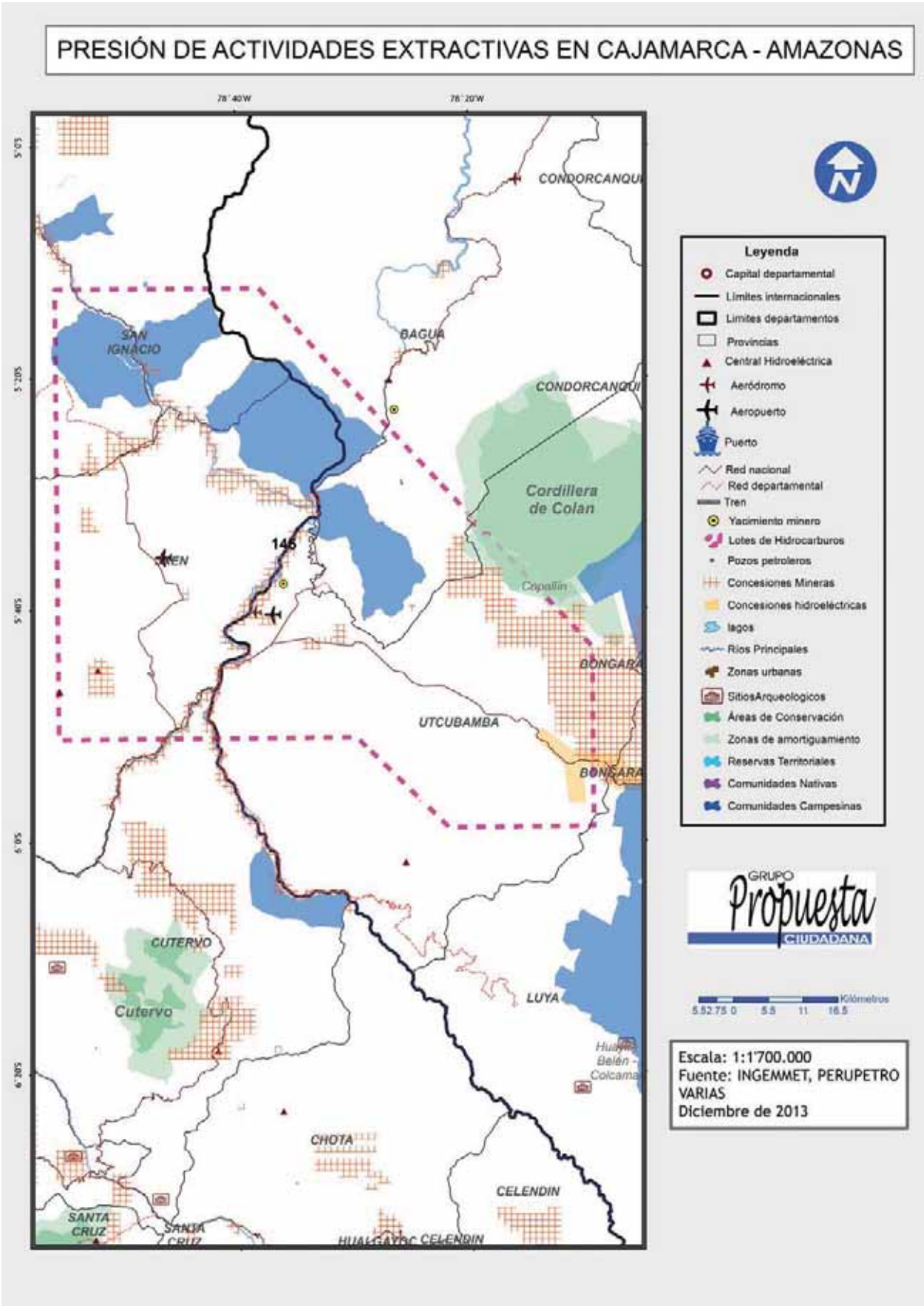
Además de los mencionados, hemos constatado que el otorgamiento de derechos mineros ha ve-

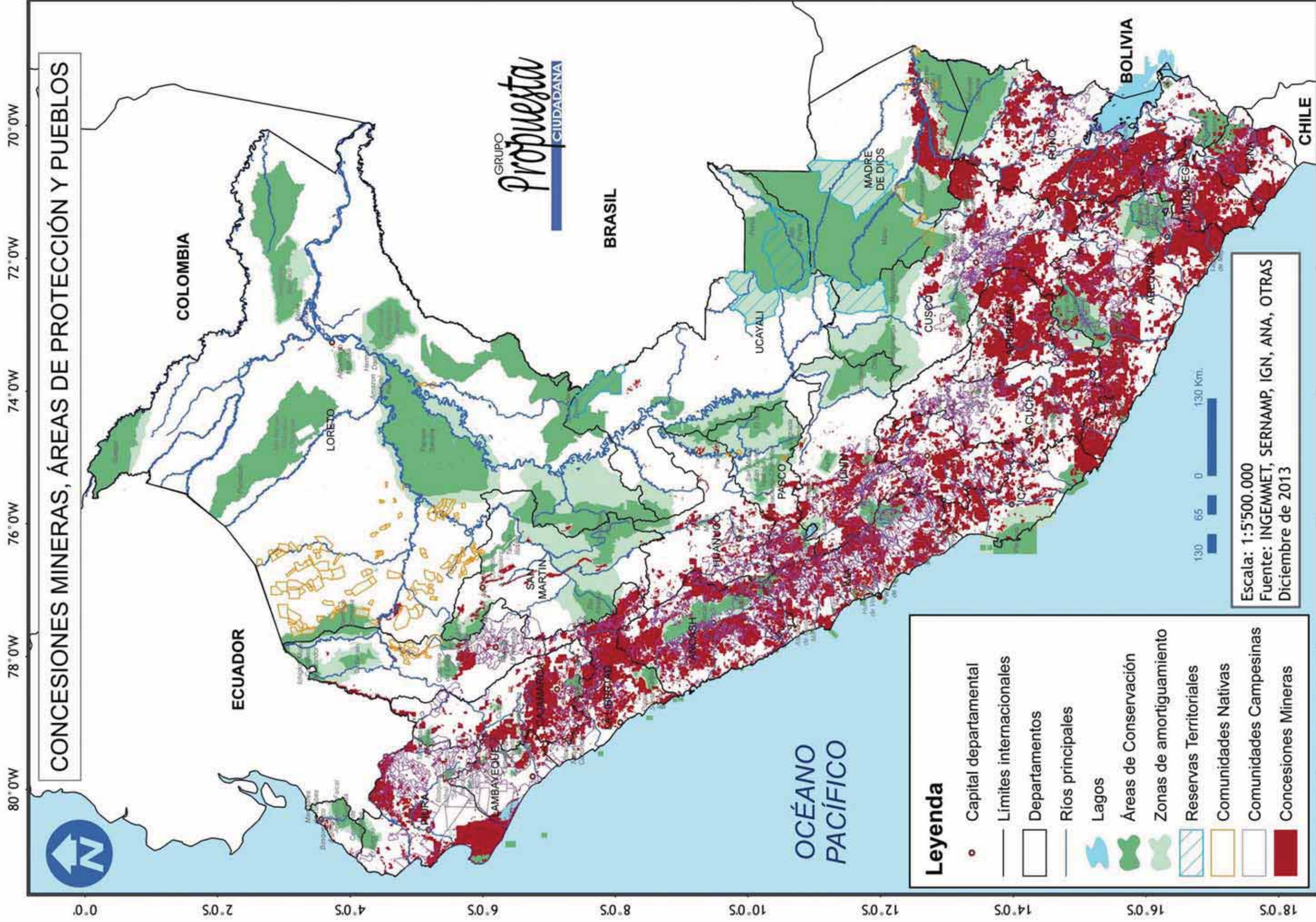
nido presionando el área de amortiguamiento del Santuario Nacional Cordillera de Colán. Esta zona ha sido reconocida por ser un espacio prioritario para la conservación de la naturaleza por su alta capacidad generadora y reguladora del ciclo del agua de los bosques de neblina.

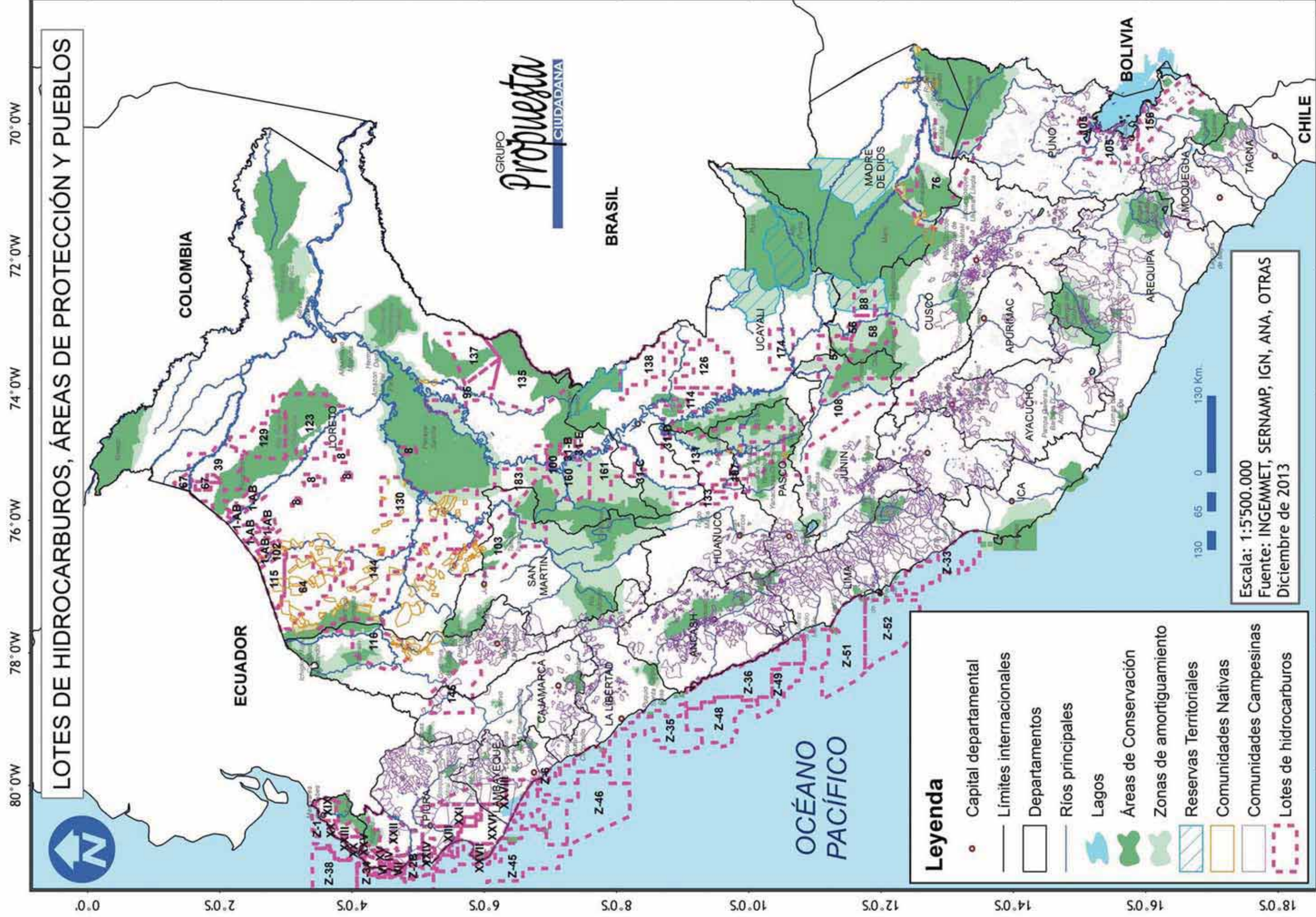
Otro aspecto problemático es la superposición de estas concesiones sobre los territorios de siete Comunidades Campesinas y Nativas localizadas en la misma zona: La Yunga, Santa Rosa, Sapotal, San José de Chirinos y San Antonio de Huarangos, la comunidad de San Pedro de Perico y la Comunidad Amazónica La Peca.

La escasa o nula información de la que disponen estas poblaciones sobre estos derechos mineros es solo uno de los problemas por enfrentar. Si bien instituciones como INGENMET y PERUPETRO tienen una política de libre acceso a la información, esta no es ni accesible ni comprensible para las poblaciones que viven en zonas aisladas y hablan lenguas nativas, por lo que en estos casos las instituciones mencionadas deberían ocuparse en hacerle llegar esta información.

PRESION DE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN CAJAMARCA - AMAZONAS







4.5 CONFLICTOS SOCIALES RELACIONADOS CON LA EXPANSIÓN DE CONCESIONES MINERAS

Según el Reporte de Conflictos Sociales que publica la Defensoría del Pueblo³¹, buena parte de ellos están relacionados con la ocupación de territorios para actividades vinculadas a la minería. A Diciembre 2008³² existían 197 conflictos sociales, de los cuales 93 fueron de tipo socioambiental, 70 de ellos estuvieron relacionados con la actividad minera y 7 con la de hidrocarburos. En tal escenario, el reporte identifica 5 conflictos relacionados con las concesiones mineras, de los cuales en 4 los pobladores

se oponen al otorgamiento de estas concesiones, tal como se puede observar en la tabla adjunta.

A fin de comparar, recogimos la misma información para el presente año. A Julio 2014³³, hay 208 conflictos activos de los cuales 133 son de tipo socioambiental. De estos, 95 están relacionados con la actividad minera y 18 con la de hidrocarburos. A la fecha se tienen identificados 8 conflictos relacionados con concesiones mineras y en seis de ellos los pobladores se manifiestan en contra de su existencia. Cusco es la región con más casos activos seguido de Ayacucho.

	Región	Descripción	Actores
1	Arequipa	Disputa por la propiedad y la posesión de la concesión minera entre la comunidad campesina de Otapara y la empresa minera Otapara.	Comuneros de la Comunidad campesina de "Otapara", Empresa Minera Otapara S. A. y el Sr. Juan Aybar Palomino.
2	Cusco	Comunidades exigen el respeto y la intangibilidad del Santuario de Coylloriti, ante la posible concesión minera por los impactos culturales y ambientales que pueden generar.	Comunidad de Mahuayani, Hermandad del Señor de Coylloriti, Cofradía del Señor de Coylloriti Municipalidad distrital de Ocongate, Instituto Nacional de Cultura, poblaciones peregrinas de Paucartambo, Anta, Canchis, Urubamba, Ocongate.
3	Cusco	Pobladores de Canchis se oponen a las concesiones mineras.	Frente de Defensa de los Intereses de Canchis, la Federación Campesina de la Provincia de Canchis.
4	Cusco	Paralización de la actividad minera informal realizada por empresa Nazareno Rey y rechazo a toda actividad minera en la zona por ser agrícola y arqueológica.	Comunidad de Lutto Kututo, Anexo Kututo, Empresa minera Nazareno Rey, Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.
5	Lima	Comité de Defensa del Medio Ambiente de Lima Norte se opone a otorgamiento de concesiones mineras en áreas urbanas en Carabayllo y Puente Piedra.	Comité de Defensa del Medio Ambiente de Lima Norte, COFOPRI, Municipalidad de Lima Metropolitana, Ministerio de Energía y Minas.

31 <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>

32 <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2009/reporte-058.pdf>

33 <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-Conflictos-Sociales-125-Julio-2014.pdf>

	Región	Descripción	Actores
1	Ancash	La CC de Shumay y demás Comunidades Campesinas de Carhuaz demandan que la empresa Mistr se retire de la zona.	Comunidad Campesina de Shumay y Concesión Minera No Metálica San Gerónimo Mistr S.A.
2	Apurímac	La Asociación de mineros artesanales CcoriLlankay del distrito de Sañayca, está en disputa con empresas que poseen concesiones mineras en dicha comunidad.	Comunidad Campesina Sañayca, Asociación de Mineros artesanales CcoriLlankay, Empresarios con concesiones mineras.
3	Ayacucho	La CC Pomacocha sostiene que la actividad minera informal desarrollada por la Asociación de Mineros Unificados del Campamento Minero de Luicho, en zona concesionada a la Empresa Minera Santiago 03 S.A.C., afecta su patrimonio .	Asociación de Mineros Unificados del Campamento Minero de Luicho (ASMIL), Comunidad Campesina Pomacocha, y Empresa Minera Santiago 03 S.A.C.
4	Ayacucho	Los mineros informales del Anexo de Relave demandan ocupar el área concesionada a favor de la empresa minera Beta Luz del Sur S.A.C, en el marco del proceso de formalización de la minería informal.	Mineros Informales de Relave, Empresa Minera Beta Luz del Sur S.A.C.
5	Cajamarca	Pobladores de los distritos de Sexi, Llama, Querocoto, Querocotillo y Huambos demandan la suspensión inmediata de las actividades de la compañía minera Troy S.A.C. así como, la nulidad de sus concesiones mineras.	Rondas Campesinas de los distritos de Sexi, lama, Querocoto, Querocotillo y Huambos, compañía minera Troy S.A.C, municipalidades distritales de Querocoto, Huambos, Llama y Sexi.
6	Cusco	Pobladores manifiestan que las actividades de extracción de piedra chancada que se realizan en la concesión minera (no metálica) vienen generando impactos ambientales .	Comunidad de Vicho, empresa HatunRumi, Grupo Campesino Señor de Huanca.
7	Cusco	Pobladores de Canchis se oponen a las concesiones mineras en la provincia.	Frente de Defensa de los Intereses de Canchis, la Federación Campesina de la Provincia de Canchis.
8	Cusco	Pobladores de las comunidades de Sihua, Quillhuay, Patabamba, Macay y Paullo y el Frente de Defensa de los RRNN de la Margen Izquierda del distrito de Coya expresaron su oposición a la concesión minera no metálica que se estaría otorgando a favor de la empresa Kallpa Perú Proyectos (KPP SAC) con el respaldo de la comunidad de Qencco.	Comunidades campesinas de Qquencco, Patabamba, Sihua, Quillhuay, Macay, Paullo , Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Margen Izquierda del Distrito de Coya, Empresa Kallpa Perú Proyectos (KPP-SAC).

5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES MINERAS³⁴

Una de las principales apuestas de las políticas del Consenso en Washington implementadas con fuerza en el Perú desde inicios de la década de 1990, fue promover las inversiones en el sector minero. Con ese fin, se generaron importantes reformas a nivel normativo e institucional para plasmar el nuevo modelo de aprovechamiento de estos recursos, acorde con las expectativas del capital transnacional. Para tal efecto, se reguló una política tributaria promotora de la inversión y se generaron instrumentos para dotar de seguridad jurídica a los inversionistas mineros mediante contratos de estabilidad jurídica y administrativa. Se introdujeron en la legislación instrumentos de gestión ambiental, así como incentivos económicos y tributarios; el sistema de entrega de concesiones mineras fue flexibilizado al máximo dejando, en el camino, grandes vacíos en el plano social, lo que se ha traducido en un número importante de conflictos sociales generados a propósito del desarrollo de estas actividades.

A más de veinte años de la instauración de este nuevo régimen legal aplicable a las actividades mineras –y en particular del referido a la entrega de concesiones mineras–, es necesario evaluar su desempeño a la luz de los conflictos y cuestionamientos que ha producido: i) el crecimiento acelerado de las concesiones mineras que han llegado a ocupar más del 80% de varias provincias y distritos, ii)

la sobre posición de derechos mineros con otros como el forestal, el ecoturismo, el de Áreas Naturales Protegidas, entre otros; iii) el crecimiento de la minería informal e ilegal con graves impactos en el medio ambiente en los terrenos que les son alquilados a los titulares de concesiones.

En esta parte buscamos, de un lado, realizar una presentación sencilla pero rigurosa de las normas para que éstas puedan ser conocidas y entendidas por cualquier ciudadano y del otro, hacer un análisis crítico que identifique sus avances y sus fallas. Nuestra hipótesis es que el actual sistema de concesiones ya no es sostenible y requiere de modificaciones que pueden concretarse en el corto y mediano plazo.

5.1 MARCO GENERAL

Para hablar del régimen legal de aprovechamiento de los recursos minerales en nuestro país, es necesario remitirnos, en primer lugar, a la Constitución Política, la misma que establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. En ese sentido, el Estado es soberano en su aprovechamiento; sin embargo, su utilización puede ser otorgada a particulares mediante modalidades establecidas por una ley orgánica.

34 Este capítulo ha sido elaborado sobre la base del informe "Análisis del régimen legal para el desarrollo de las actividades mineras en el Perú" elaborado por Vanessa Chávarri, para Propuesta Ciudadana.

En la línea de lo establecido en la Constitución, para el caso de los recursos minerales, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería –norma que diseña el marco general de las actividades mineras– establece que el ejercicio de las actividades mineras, con excepción del cateo, la prospección³⁵, la comercialización y el almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de las operaciones mineras, se realiza exclusivamente bajo el sistema de concesiones, al que

se accede bajo procedimientos de orden público, es decir, legalmente establecidos. No cabe, pues, una modalidad de aprovechamiento distinta a la de la concesión para el desarrollo de actividades mineras que requieran un título habilitante por parte del Estado.

En ese sentido, las actividades mineras que requieren de la obtención de una concesión para su desarrollo, son las siguientes:

Actividad minera	¿Requiere concesión?	Derechos concedidos a favor del titular
Cateo y Prospección	No	---
Exploración y Explotación	Sí: Concesión minera	Permite al concesionario explorar y explotar los recursos minerales concedidos.
Labor General	Sí: Concesión de labor general	Prestar servicios auxiliares a dos o más concesiones mineras.
Beneficio de minerales	Sí: Concesión de beneficio	Extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados y/o a fundir, purificar o refinar metales, ya sea mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos.
Transporte minero	Sí: Concesión de transporte minero	Instalar y operar un sistema de transporte masivo continuo de productos minerales entre uno o varios centros mineros y un puerto o planta de beneficio, o una refinería o en uno o más tramos de estos trayectos.
Comercialización	No	---
Almacenamiento de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de operación	No	---

35 Se entiende **por cateo** a la acción dirigida a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales. En la práctica, el cateo consiste en realizar búsquedas visuales de anomalías geológicas en la superficie, lo que puede dar indicios de presencia de minerales, para lo cual se realiza, por ejemplo, la recolección de rocas del suelo. **La prospección**, por el contrario, es una actividad más compleja que el cateo, la cual se realiza con el apoyo de herramientas tecnológicas para realizar un trabajo más eficiente y rápido, como las fotos aéreas, datos satelitales, técnicas geofísicas (para observar propiedades físicas de las rocas analizadas) o geoquímicas (para obtener resultados químicos de los materiales observados).

Por la importancia que conlleva, en adelante vamos a centrar nuestro análisis en la concesión que se otorga para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de minerales, es decir en la concesión minera.

5.1.1 Concesión Minera

La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, por un tiempo indefinido si es que cumple con las principales obligaciones establecidas en la legislación para mantener su vigencia, las cuales son: (i) el pago del derecho de vigencia y (ii) el trabajo de la concesión o la producción mínima. En este último supuesto, existen excepciones en virtud de las cuales aun cuando no se cumpla con la producción mínima, se puede evitar la caducidad de la concesión. Así, por ejemplo, la legislación establece como parte de estos supuestos en los cuales el concesionario no incurre en causal de caducidad por la falta de trabajo de la concesión, si el incumplimiento de la producción mínima, luego del décimo quinto año y hasta por un plazo máximo de cinco años no prorrogables, se debe a situaciones de caso fortuito, fuerza mayor o a hechos no imputables al concesionario, el mismo que deberá estar debidamente sustentado y aprobado por la autoridad competente.

Por otro lado, cabe indicar que la concesión minera se constituye como un derecho distinto al que existe sobre el terreno superficial, lo cual significa que para que el titular minero pueda llevar a cabo sus actividades, deberá contar de manera complementaria con dos derechos diferentes: (i) la concesión minera, que permite el aprovechamiento exclusivo de los minerales que se encuentran debajo del predio; y, (ii) el derecho para el uso del terreno superficial, que puede ser un derecho de propiedad, servidumbre o arrendamiento.

De acuerdo con los alcances de la legislación minera vigente, las concesiones mineras se clasifican en metálicas y no metálicas, según la clase de sustancia que se pretende explotar, pudiendo ser transformada a sustancia distinta de la que fue originalmente otorgada, mediante una declaración del titular. Aquellas se otorgan en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes al menos por un lado, salvo en el mar, donde podrán otorgarse en cuadrículas de 100 a 10,000 hectáreas.

Cabe señalar que a partir del año 1991, con la publicación del Decreto Legislativo N° 708, se oficializa como método de medida de las concesiones mineras el sistema de cuadrículas, a través del cual se dividió el territorio nacional en unidades de superficie de un kilómetro de lado; es sobre esta división que se conceden los derechos mineros. Ello, de la mano del sistema de coordenadas *Universal Transversal Mercator – UTM*, el mismo que, complementado con la aplicación del *Sistema de Posicionamiento Global* (GPS, por sus siglas en inglés), permite determinar la ubicación de los derechos mineros con precisión, a diferencia de las deficiencias que presentaba el sistema anterior, donde la ubicación geográfica de las concesiones era determinada por la referencia del punto de partida a accidentes topográficos, visuales, puntos de referencia, etc., lo cual podía ocasionar una serie de superposiciones de las mismas concesiones mineras.

A nivel de gran y mediana minería³⁶, la instancia encargada de otorgar las concesiones mineras es el INGEMMET, mientras que para los derechos mineros correspondientes a pequeños productores mineros y mineros artesanales, desde hace poco el ente encargado son las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales de la región donde se ubica el derecho minero. Los Gobiernos Locales no participan en el proceso de otorgamiento de derechos mineros, ni mantienen com-

36 Según la normativa vigente, se entiende que una actividad es de gran minería cuando su capacidad productiva es mayor de 5000 toneladas métricas al día; y es mediana, para los cuando la capacidad productiva es de 350 a 5000 toneladas.

petencias para regular y/o supervisar estas actividades tanto a nivel regulatorio minero como en materia ambiental.

5.1.2 Procedimiento para la obtención de una concesión minera

El procedimiento para la obtención de una concesión minera se inicia con una solicitud denominada *petitorio minero*, la cual se tramita ante cualquiera de las mesas de partes del INGEMMET. Una vez presentada la solicitud, la Dirección de Concesiones Mineras, órgano de línea del INGEMMET, es la encargada de tramitar y resolver los petitorios mineros y evaluar que estos cumplan con los siguientes requisitos:

- La identificación del peticionario (nombre, apellidos, RUC, entre otros);
- Nombre de petitorio;
- Ubicación del petitorio;
- Clase de concesión (metálica o no metálica³⁷);
- Identificación de la cuadrícula o la poligonal cerrada del conjunto de cuadrículas solicitadas, con coordenadas UTM, indicando la ubicación del petitorio y el nombre de la carta;
- Extensión superficial del área solicitada, expresada en hectáreas;
- Identificación de la cuadrícula o conjunto de cuadrículas colindantes, sobre las que se solicita la concesión, respetando los derechos preexistentes; y,
- Nombres y domicilio del propietario del terreno superficial donde se ubica la concesión minera, en caso fuere conocido.

En esta etapa, dicha Dirección evalúa que las coordenadas estén correctamente formuladas, evalúa las superposiciones a derechos mineros prioritarios así como a áreas naturales protegidas, restos arqueológicos, entre otros; advierte si éstas se superponen a lagunas, carreteras, ríos y posibles áreas urbanas y, finalmente, determina la ubicación política del petitorio, es decir define su ubicación geográfica. La no participación de los gobiernos regionales o locales en el proceso de evaluación de la admisibilidad de las concesiones para la mediana y gran minería es una falla del sistema que debería ser superada porque, al excluir a un actor relevante del territorio opera con un esquema anterior a la reforma descentralista, se desaprovecha su potencial aporte a mejorar las decisiones por su mejor conocimiento del territorio que administran y, así, mejorar las decisiones y disminuir errores que puedan generar conflictos.

Además de los requisitos anteriormente indicados, a partir del año 2003 se incorporó como parte del procedimiento un *compromiso previo en forma de declaración jurada*, mediante el cual, el peticionario se compromete a diversas acciones con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible. Éstas son:

- Contribuir al desarrollo sostenible de la población ubicada en el área de influencia de la actividad minera procurando de manera conjunta con ella, el desarrollo y el fortalecimiento de la institucionalidad local, principalmente, y la articulación con los proyectos de desarrollo productivo, que conlleven a la diversificación económica y la sostenibilidad local, más allá de la vida útil de las actividades mineras;
- Realizar las actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, en su interdependencia con el entorno social, buscando la gestión social y ambiental con excelencia y el uso y manejo responsable de los recursos naturales para impulsar el desarrollo sostenible;

37 Las concesiones se clasifican en metálicas y no metálicas "según la sustancia". Al respecto, mientras la minería metálica implica la extracción de minerales para su transformación en metales, la minería no metálica es aquella a través de la cual se explotan minerales no metálicos y se transforman, tales como carbonato de calcio y calizas, para su posterior incorporación en la industria del cemento.

- Cumplir con los compromisos sociales asumidos en convenios, actas, contratos y Estudios Ambientales;
- Respetar a las personas e instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales. Promover acciones que fortalezcan la confianza entre los actores involucrados con la actividad minera, a través del establecimiento y vigencia de procesos participativos y favoreciéndose la prevención y gestión de conflictos y la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos;
- Fomentar preferentemente la contratación de personal local, para realizar labores de la actividad minera o relacionadas con la misma según los requerimientos del titular en las diversas etapas del ciclo minero y de forma consensuada con la población del área de influencia, pudiendo brindar para el efecto las oportunidades de capacitación requeridas;
- Contribuir al desarrollo económico local y/o regional a través de la adquisición preferente de bienes y servicios locales y/o regionales en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio para ambas partes y la promoción de iniciativas empresariales, que busquen la diversificación de las actividades económicas de la zona; y,
- Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la actividad minera y sus organismos representativos, bajo un enfoque intercultural, proporcionándoles información transparente, oportuna y accesible sobre sus actividades mineras mediante el lenguaje y los medios de comunicación adecuados, de modo que permita el intercambio de opiniones, de sugerencias y participación de todos los actores involucrados, de conformidad con las normas de participación ciudadana aplicables.

De acuerdo con la legislación vigente, estos compromisos, que pueden resultar meramente declarativos, deben ser materializados por los titulares mineros como parte de los compromisos sociales recogidos en sus Estudios Ambientales; y es en esa medida que, a la fecha, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, viene supervisando como parte de sus actividades el cumplimiento de los compromisos sociales recogidos en los Estudios Ambientales de cada uno de los titulares mineros de la gran y mediana minería. Si bien la supervisión de muchos de los compromisos sociales puede resultar compleja por la amplitud y generalidad de los mismos, es un avance inicial que el Estado haya iniciado el seguimiento del cumplimiento de los mismos. Sin embargo, a pesar de ello, este control aún no es un mecanismo eficiente y está limitado únicamente a las actividades de gran y mediana minería.

Además, como parte del proceso de tramitación del petitorio minero, se exige al peticionante la publicación del petitorio en el Diario Oficial "El Peruano", así como en el diario encargado de la publicación de los avisos judiciales de la capital del departamento en donde se encuentre ubicada el área solicitada, con el fin de dar publicidad al hecho. De no mediar oposición y con los dictámenes técnicos y legales favorables de INGEMMET, no antes de los treinta (30) días calendario de efectuada la última publicación en los respectivos diarios, el Presidente del Consejo Directivo del INGEMMET expedirá el título de la concesión minera.

Respecto a los mecanismos de difusión del procedimiento de obtención de la concesión, podemos indicar que éstos presentan una limitación en su alcance, dado que la publicación en diarios de la capital del departamento, no asegura que las poblaciones donde se va a llevar a cabo la actividad, que son las comunidades campesinas y los propios gobiernos locales, conozcan del procedimiento que se está llevando a cabo.³⁸ Téngase en cuenta que gran parte de las concesiones mineras otorgadas se

38 Una ilustración clara de este problema para el caso de Puno se encuentra en: "Los límites de la expansión minera en el Perú" (2013), pgs. 30- 33. publicado por el SER.

encuentra en territorios de las comunidades campesinas y nativas: se estima que el 49.6% del territorio de las comunidades campesinas tienen concesiones mineras³⁹

Por otro lado, una vez obtenida la concesión minera, ésta va a otorgar a su titular un derecho concedido por el Estado a través del cual se le faculta a realizar actividades de exploración y explotación minera sobre un área determinada, a fin de aprovechar los minerales que se encuentran en el subsuelo de dicha área. Sin embargo, como ya se ha indicado, **la concesión minera no concede a su titular ningún derecho sobre la superficie del terreno bajo el cual se encuentran los minerales**. Para ello, el titular minero deberá obtener derechos para el uso del terreno superficial, que puede ser un derecho de propiedad, la servidumbre o el arrendamiento de las tierras.

Resulta primordial tener presente que el título de la concesión minera no autoriza por sí mismo al titular a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, tal como lo indican el artículo 23 del Reglamento de Procedimientos Mineros y el mismo título minero obtenido por el titular, sino que previamente el concesionario deberá:

- a) Gestionar la aprobación por parte del Ministerio de Cultura de las declaraciones, autorizaciones o certificados que son necesarios para el ejercicio de las actividades mineras.
- b) Contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental competente, con sujeción a las normas de participación ciudadana.
- c) Obtener el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del

terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre administrativa, conforme a la reglamentación sobre la materia.

- d) Obtener las demás licencias, permisos y autorizaciones que son requeridos en la legislación vigente, de acuerdo con la naturaleza y localización de las actividades que va a desarrollar⁴⁰.

Tomando en cuenta lo antes indicado, si bien la concesión resulta un título habilitante fundamental para el desarrollo de las actividades mineras de exploración y explotación, no es el único; la misma legislación establece la necesidad de que el titular cuente con otros títulos o derechos adicionales para hacer viable legalmente su proyecto.

En suma, las fallas observadas en el procedimiento vigente para la entrega de concesiones son:

- La declaración de compromiso previo que presentan los peticionarios en relación al desarrollo sostenible es meramente formal, letra muerta, en ausencia de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de lo que allí se expresa. Los impactos ambientales graves que produce la minería informal en muchos departamentos del país (Madre de Dios, Puno) son la muestra más clara de ello.
- La publicación del petitorio minero en el diario El Peruano y en algún diario regional también es un procedimiento meramente formal que no prevé que la información llegue a los principales interesados (y afectados) que son los líderes de las comunidades campesinas e indígenas, lo que reduce la posibilidad de que éstos hagan conocer su opinión sobre los dictámenes técnicos y legales que maneja el INGEMMET.

39 Leyva A y Del Castillo L (2014); "La minería y su impacto en los recursos naturales y el territorio", en Propuesta de políticas para una nueva minería en el Perú. Red Mqui, Propuesta Ciudadana.

40 Las licencias prioritarias para el desarrollo de actividades mineras son, entre otras: concesión de beneficio, licencias de uso de aguas, autorizaciones de vertimiento de aguas, autorización global de explosivos, autorización de inicio de actividades, certificado de operaciones mineras, licencias de operador de equipos de radiación ionizantes, constancias de registro de consumidor directo de combustibles líquidos.

- La exclusión de los gobiernos regionales y locales del proceso administrativo de otorgamiento de concesiones para mediana y gran minería es otra falla del sistema. Recientemente se les ha entregado competencias para las concesiones en pequeña minería y minería artesanal pero sin los medios ni las capacidades para ejercer tal función.

5.1.3 Restricciones al otorgamiento de concesiones mineras

La legislación vigente establece algunas limitaciones al desarrollo de las actividades mineras en nuestro país:

a) Actividades mineras en Áreas Naturales Protegidas (ANP).

La Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que el aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, zonificación asignada y el Plan Maestro del área. En ese sentido, se dispone que el aprovechamiento de los recursos no deba perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área.

En esa misma línea la legislación establece que no se pueden llevar a cabo actividades mineras o hidrocarburíferas en **áreas naturales protegidas de uso indirecto**, entendiendo por ellas a las áreas que por su gran vulnerabilidad tienen un mayor nivel de protección y es por ello que no se permite la extracción de recursos naturales que puedan implicar una transformación de su ambiente natural. Las áreas de este tipo son los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. Es por ello que, años atrás, cuando se estableció la posibilidad de realizar actividades en el Parque Nacional Bahuaja Sonene, se presentaron algunas propuestas para

recortarlo a fin de dar viabilidad al proyecto, dado que no está permitido llevar a cabo actividades extractivas en este tipo de áreas. Dicha propuesta no prosperó.

Respecto a las otras áreas naturales protegidas⁴¹, conocidas en la legislación como **áreas de uso directo**, dado que en ellas se permite el aprovechamiento y extracción de recursos naturales siempre que ello sea compatible con los objetivos del área; sí es posible llevar a cabo actividades mineras o hidrocarburíferas, siempre y cuando el desarrollo de éstas cuente con la opinión previa favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). El mismo tratamiento se da a las zonas de amortiguamiento, zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas, que se constituyen con la finalidad de garantizar la conservación de las áreas naturales protegidas, razón por la cual requieren de un tratamiento especial.

En base a estas consideraciones, la legislación establece que para la tramitación de petitorios mineros ubicados en un área natural protegida de uso directo o en su zona de amortiguamiento, la respectiva concesión sólo podrá otorgarse si cuenta con el informe técnico favorable de la autoridad competente, en este caso SERNANP. En dicho informe, el SERNANP evaluará la compatibilidad entre el desarrollo de la actividad y los fines de protección del área. En un momento posterior, es decir, con la presentación del Estudio Ambiental, SERNANP deberá volver a emitir opinión respecto del proyecto minero y las medidas de control y mitigación que ha adoptado el titular. Del mismo modo que con la compatibilidad emitida previo al otorgamiento de la concesión, la opinión del SERNANP tiene que ser favorable para que el proyecto prospere.

En ese sentido, la aprobación de cualquier concesión minera ubicada sobre un área natural pro-

41 Son áreas de uso directo las Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Comunales, Bosques de Protección, Cotos de Caza y Áreas de Conservación Regionales.

tegida de uso directo o su zona de amortiguamiento (porque en las de uso indirecto está prohibido) deberá contar con la opinión del SERNANP, en la cual se analice la compatibilidad de la actividad con los fines de protección del área, previo al otorgamiento de la concesión. En caso el SERNANP determine que no hay compatibilidad entre la actividad minera y el área natural protegida o su zona de amortiguamiento, la concesión minera no podrá otorgarse. Sin embargo, la norma establece que las ANP deben contar con su Plan Director que garantice una gestión adecuada del área, en caso contrario el INGEMMET puede otorgar concesiones mineras en el área, riesgo que estaría latente porque de las 97 ANP sólo 37 contaban con planes maestros aprobados.⁴²

Sin perjuicio de lo antes indicado, debemos señalar que a la fecha pueden existir casos de derechos mineros que han sido otorgados en áreas naturales protegidas. Ello se puede explicar porque dichos derechos fueron otorgados, ya sea antes de 2001, cuando entra en vigencia el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas o, previamente a la clasificación y categorización del área natural protegida, ya que la legislación establece el respeto de los derechos que fueron adquiridos previos al cambio de una nueva situación. Es decir, si se otorgó derechos mineros de manera previa a la designación de, por ejemplo, la Reserva Nacional Pacaya Samiria, esos derechos se mantienen y se respetan, pero las actividades que deben desarrollar estos titulares deben estar alineadas con los fines de protección del área.

Con base en lo antes indicado, podemos concluir que para el caso de la tramitación de petitorios mineros ubicados en áreas naturales protegidas de uso directo o sus zonas de amortiguamiento, la concesión sólo podrá otorgarse previo informe técnico favorable del SERNANP. En caso la

creación del área sea posterior al otorgamiento de las concesiones mineras, estos derechos se respetan pero se exige que las actividades que se lleven a cabo en el área deben tomar todas las medidas de precaución para no poner en riesgo los fines de protección de la misma.

En este punto en particular, creemos importante hacer la precisión de que la clasificación existente en la legislación de áreas naturales protegidas no contempla las reservas territoriales. Estas áreas se encuentran recogidas en otra legislación, en la cual se establece que son tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria a favor de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial en tanto mantengan estas condiciones. En vista de ello, en el caso que exista una superposición entre una reserva territorial y un petitorio minero, INGEMMET no estaría obligado legalmente –como si lo está en el caso de las áreas naturales protegidas– a pedir una opinión previa favorable de otra entidad del Estado, que en este caso sería el Ministerio de Cultura.

b. Actividades mineras en áreas urbanas y de expansión urbana.

La Ley N° 27015, Ley Especial que regula el otorgamiento de concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana, prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras en ellas, salvo que se cumplan con un conjunto de requisitos. En el caso de áreas urbanas, la Ley establece que el otorgamiento de una concesión minera es excepcional, en vista de lo cual para su otorgamiento se requeriría de una Ley Especial que autorice la admisión del petitorio y su otorgamiento. Por otro lado, en aquellos casos en los que se evidencie la posibilidad de que el petitorio se encuentre en un área urbana, sin que ésta haya sido calificada como tal por la Municipalidad Provincial respectiva, el INGEMMET

42 Red Muqui (2011); "Propuestas para una agenda concertada sobre minería y desarrollo. Principales temas para el debate. Pg. 27.

deberá oficiar a dicha Municipalidad a fin de que emita y publique, en el plazo de 60 días hábiles (contados desde la remisión del oficio), la Ordenanza que califique el área como urbana. Si transcurrido dicho plazo, no se hubiere publicado la Ordenanza respectiva, el INGEMMET aprobará la concesión minera siguiendo el trámite ordinario, siempre que se haya cumplido con los requisitos establecidos en la legislación.

En el caso de los petitorios mineros sobre áreas de expansión urbana, su autorización requiere de una Resolución Ministerial del Ministerio de Energía y Minas, previo acuerdo del Concejo de la Municipalidad Provincial correspondiente. Para ello, a partir de la presentación del petitorio, la Oficina de Concesiones del INGEMMET remitirá a la Municipalidad Provincial la información correspondiente, solicitándole su pronunciamiento, dentro de un plazo no mayor de 60 días calendario; en su defecto, se aplicará el silencio administrativo negativo. Es decir que en caso la Municipalidad Provincial no se haya pronunciado dentro del plazo establecido, se entenderá denegado el otorgamiento de la concesión minera.

Este punto resulta esencial, considerando que en muchas zonas se presenta gran temor de parte de la población respecto a que eventualmente zonas de su localidad hayan sido concesionadas. Como bien indica la legislación, este tipo de concesiones se darán de manera excepcional y requieren que la emisión de una Ley o el pronunciamiento de la Municipalidad—hechos que impiden que el INGEMMET otorgue de manera arbitraria— autorice las concesiones en estas zonas.

c. Actividades mineras en áreas límite de fronteras.

El artículo 71 de la Constitución Política, prohíbe la posibilidad de que extranjeros realicen actividades mineras dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, salvo en casos de necesidad pública expresamente declarada por de-

creto supremo aprobado por el Consejo de Ministros.

En esa línea, en la década de los noventa, mediante Decreto Legislativo N° 757, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, se declaró de necesidad nacional *"la inversión privada, nacional y extranjera, en actividades productivas realizadas o por realizarse en las zonas de frontera del país. En consecuencia las personas naturales y jurídicas extranjeras podrán adquirir concesiones y derechos sobre minas, tierras, bosques, aguas, combustibles, fuentes de energía y otros recursos que sean necesarios para el desarrollo de sus actividades productivas dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras del país, previa autorización otorgada mediante resolución suprema refrendada por el Ministro que ejerza la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector Correspondiente"*.

Conforme con lo anterior, los extranjeros podrán ejercer derechos de propiedad o posesión sobre las minas que se encuentren dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera del país, si es que previamente obtienen una autorización del Ministerio de Energía y Minas y del Presidente del Consejo de Ministros mediante Resolución Suprema.

La solicitud para obtener la autorización para el otorgamiento de una concesión a favor de un extranjero deberá ser presentada ante el Ministerio de Energía y Minas, señalándose información sobre el inversionista extranjero (nacionalidad, porcentaje de participación del inversionista extranjero en el capital de la empresa, etc.), así como sobre los bienes objeto de la adquisición (tipos de bienes, derecho que se adquiere sobre los bienes, descripción del proyecto, plazo previsto para realizar la inversión, entre otros).

Si la evaluación es favorable, la solicitud será aprobada mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro que ejerce la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministro de Energía y Minas, debiendo contar con la opinión favorable del Comando Conjunto de las Fuerzas

Armadas. Por último, esta autorización podrá establecer condiciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad o posesión correspondiente, fundamentadas en razones de seguridad nacional.

Un informe reciente de CooperAcción⁴³ da cuenta que durante el gobierno aprista se dieron medidas (decretos supremos) para permitir que empresas extranjeras adquieran concesiones en zonas de frontera con el Ecuador en el norte y con Chile y Bolivia en el sur, lo cual es sumamente controvertido. Por ejemplo, en diciembre de 2008 el Ministerio de Defensa autorizó mediante DS 024-2008 adquirir directamente 35 concesiones en zona de frontera con el Ecuador, cuyos titulares son CIA minera Mayari y Minera Majaz.

5.1.4 Supuestos de pérdida de la concesión

De acuerdo con la Ley General de Minería, se produce la caducidad del petitorio y de una concesión minera **cuando el titular no realiza el pago oportuno del derecho de vigencia**⁴⁴ durante dos años consecutivos. En caso se omita el pago de un año, su regularización podrá cumplirse con el pago y acreditación del año corriente, hasta el 30 de junio del año en curso.

También se considera causal de caducidad de las concesiones mineras **el incumplimiento de las obligaciones de producción mínima durante dos años**, considerándose que la producción mínima no podrá ser inferior al equivalente a una Unidad Impositiva Tributaria⁴⁵ por año y por hectárea otorgada,

tratándose de sustancias metálicas. La norma establece además, que la producción deberá obtenerse no más tarde del vencimiento del décimo año, computado a partir del año siguiente en que se hubiere otorgado el título de la concesión. Dicha producción deberá acreditarse con las liquidaciones de venta, que deberán ser presentadas a la autoridad.

En caso que el titular no cumpliera con acreditar la producción mínima antes indicada, la legislación establece que a partir del primer semestre del undécimo año, contado a partir del siguiente a aquel en que se le ha otorgado el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 10% de la producción mínima anual, exigible por año y por hectárea, hasta el año que cumpla con la producción mínima anual. El pago de la penalidad es adicional al pago del derecho de vigencia. En caso el titular haya incumplido hasta el vencimiento del décimo quinto año de otorgada la concesión minera, se declarará la caducidad.

Como se puede apreciar, las causales establecidas en la legislación a la fecha están únicamente vinculadas al pago del derecho de vigencia y a la obligación de trabajar la concesión; no se contemplan otro tipo de causales referidas al incumplimiento de otro tipo de obligaciones (contaminación ambiental, compromiso previo). De este modo, las concesiones terminan teniendo vigencia indefinida. Por tanto, es claro que ante el carácter permisivo y laxo de las causales y considerando los problemas actuales asociados al crecimiento acelerado de las concesiones que tienen un evidente componente especulativo, las exigencias para la vigencia de aquellas deben ser mayores y las causales de extinción ampliadas.

43 Cooperaccion (2011); "La presencia territorial de la minería y los proyectos en las fronteras peruanas". Lima, Perú.

44 La legislación establece que a partir del año en que se hubiere formulado el petitorio minero, el concesionario está obligado al pago del derecho de vigencia, equivalente a US\$ 3.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada. El derecho de vigencia correspondiente año en que se formula el petitorio de la concesión, deberá abonarse y acreditarse durante el procedimiento de formulación del petitorio. Cabe indicar que el monto por derecho de vigencia varía cuando se trata de pequeños productores mineros y mineros artesanales.

45 La Unidad Impositiva Tributaria para el año 214, es equivalente a S/. 3800 Nuevos Soles.

5.2 TÍTULOS HABILITANTES ADICIONALES A LA CONCESIÓN PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES MINERAS

Es común pensar que una vez otorgada la concesión minera, el titular cuenta con todos los derechos y se encuentra habilitado para el inicio de actividades y el desarrollo de su proyecto de exploración o explotación; sin embargo, ello no es así. La legislación establece una serie de reglas previas adicionales que el titular deberá cumplir a efectos de obtener todos los títulos legales habilitantes para el inicio de sus actividades, los cuales radican prioritariamente en los siguientes: (i) gestionar la aprobación del Ministerio de Cultura de todas las autorizaciones o certificaciones que son necesarias para el inicio de sus actividades; (ii) contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental competente, cumpliendo con los procesos de participación ciudadana; (iii) obtener el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre; y, (iv) obtener las demás licencias y permisos exigidos en la legislación que van desde la obtención de la licencia de uso de agua hasta la obtención del certificado de operación minera para la autorización de uso de explosivos, las cuales suman una serie de autorizaciones a ser tramitadas de manera previa al inicio de actividades.

Si bien la concesión minera resulta un título legal importante para el desarrollo de actividades mineras, no es ni el único ni el más importante, como explicamos en párrafos anteriores. En ese sentido, a continuación presentaremos mayores alcances de otras reglas que resultan prioritarias para el inicio de actividades.

5.2.1 Terreno superficial

Como ya se ha señalado, la concesión minera va a otorgar derechos para el aprovechamiento de

los recursos minerales del subsuelo. No obstante, estos recursos no podrán ser aprovechados si es que el titular no cuenta con los permisos necesarios para el uso del suelo. En ese sentido, el permiso del propietario del terreno superficial constituye uno de los principales títulos adicionales con que el titular debe contar para iniciar sus actividades.

Nuestra legislación reconoce este título con la denominación de *acuerdo previo*, por medio del cual el titular del terreno superficial autoriza al titular de la concesión a través de la venta o arrendamiento, la realización de actividades mineras sobre sus tierras. No obstante ello, la legislación contempla que en caso el titular de la concesión no logre el acuerdo con el titular del terreno superficial, se establezca un procedimiento de servidumbre minera, como mecanismo alternativo,

Por otro lado, este título sobre el terreno superficial no sólo aplica para los casos de terrenos de propiedad privada, sino que en caso de tierras del Estado, el titular minero deberá llevar adelante un proceso de adquisición de tierras por medio de subasta, venta directa o arrendamiento, conforme lo establece el artículo 74 de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes del Estado.

Actualmente existe una fuerte demanda por las tierras de las comunidades campesinas de la sierra y comunidades indígenas de la Amazonía, tanto desde la gran y mediana minería, como de la pequeña minería y minería artesanal. Al respecto, recordemos que en 2008 mediante DS 994 el gobierno aprista dispuso que las de las comunidades no inscritas en los registros públicos pasaran al dominio del Estado y, por tanto, este podía disponer de ellas; pero gracias a la presión dicho exceso fue corregido el mismo año⁴⁶.

A continuación, detallamos los alcances de las figuras del acuerdo previo y servidumbre minera:

46 Leyva, A y Del Castillo A (2014); "La minería y su impacto en los recursos naturales y el territorio" en Propuestas de políticas públicas para una nueva minería en el Perú. Red Muqui y Propuesta Ciudadana.

a) Acuerdo previo.

La Constitución Política no sólo reconoce el derecho a la propiedad como un derecho fundamental de las personas sino que, además, establece que es inviolable y en esa medida el Estado tiene la obligación de garantizarlo. Además, reconoce que el ejercicio de este derecho debe realizarse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

En esa línea, mediante la Ley N° 26505, *Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas*, se reconoce que *"la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el Reglamento de la presente Ley."*

Esta ley reconoce el derecho de propiedad de los titulares de los terrenos superficiales sobre los cuales se encuentran los recursos minerales y, en virtud de dicho reconocimiento, se concede total libertad para que el titular de estas tierras, negocie con el titular de un proyecto minero las condiciones que consideren pertinentes para el desarrollo de dicho proyecto sobre el terreno superficial pudiendo para ello celebrar contratos de arrendamiento, venta, cesión en uso, servidumbre, entre otros. Debemos señalar aquí que uno de los principales problemas que ha encontrado esta libertad dada a los propietarios, es que las negociaciones se dan en un ámbito privado entre las comunidades y las empresas, sin participación alguna de instituciones del Estado para proteger los intereses de las primeras ante la gran asimetría existente frente a las empresas (en información, capacidad económica y

de negociación), lo que redundará en perjuicio de las comunidades.

Por otro lado, la legislación establece un régimen especial para el caso en que la titularidad del terreno superficial sobre el cual se encuentren los recursos minerales sea de **comunidades campesinas o comunidades nativas**. Así, se estableció que para disponer de las tierras comunales de una comunidad campesina de la costa, se requiere del voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la asamblea instalada con el quórum correspondiente⁴⁷.

En cambio, si se trata de las tierras comunales de la sierra o selva, se establece que para disponer de estas tierras se requiere *"del acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad"*. Considerando que las actividades mineras se ubican en la sierra de nuestro país, la mayor parte de empresas han acudido a la figura del acuerdo previo para lograr la adquisición de los terrenos superficiales a sus concesiones mineras. Como bien se indicó previamente, uno de los grandes problemas que ha existido al respecto, es que este proceso termina siendo desventajoso para las comunidades por la asimetría mencionada. La consecuencia de esto son los reclamos posteriores de la población que considera haber sido engañada pues el precio de sus tierras no fue el adecuado. No obstante, y a pesar de que en algunas zonas este problema persiste, a la fecha las poblaciones ya se encuentran más empoderadas en estos temas para poder negociar acuerdos que les sean más ventajosos y satisfactorios.

Más allá de los problemas que se generan en las negociaciones, se debe considerar que la legis-

47 Con respecto al quórum requerido para la instalación de la asamblea, el artículo 44 del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, establece que *"la Asamblea General ordinaria y extraordinaria, para sesionar válidamente, requiere en primera convocatoria, de la concurrencia de cuando menos la mitad más uno de los comuneros calificados, y en segunda convocatoria, con el número de comuneros calificados que establezca el Estatuto de la Comunidad."*

lación exige a las comunidades campesinas y las comunidades nativas regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales antes de realizar una negociación de sus tierras. Para ello se les exige cumplir con ciertas formalidades como: (i) inscribir en Registros Públicos a la comunidad, su Estatuto y el padrón de comuneros; (ii) inscribir a la Directiva Comunal en el Ministerio de Agricultura y en Registros Públicos; (iii) tener su padrón de comuneros al día con las formalidades que exige la Ley General de Comunidades; y, (iv) asentar en el Libro de Actas de la Asamblea General de la Comunidad, el acuerdo de uso de las tierras al que arribe (sea venta, arrendamiento, uso temporal de las tierras comunales, o cualquier otro) con la empresa dueña del derecho de concesión minero. El cumplimiento de estas formalidades previas es clave para evitar que se produzca cualquier vicio en la negociación.

b) Servidumbre minera.

En el supuesto de que el titular minero y el propietario del terreno superficial no hayan logrado concretar el acuerdo previo, la legislación reconoce el derecho de aquel de solicitar ante la Dirección General de Minería, el otorgamiento de una *servidumbre legal minera* para el uso del terreno y poder ejercer su actividad. La norma es clara en señalar que la servidumbre minera procederá únicamente en el caso que no enerve el derecho de propiedad, es decir, que no limite el derecho de propiedad y limite el uso o disfrute de la propiedad.

El procedimiento administrativo para el otorgamiento de esta servidumbre ha sido establecido mediante el Reglamento del artículo 7 de la Ley N° 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos. Dicho procedimiento contempla las siguientes etapas:

(i) *Etapas de trato directo:* la legislación exige que la solicitud para el otorgamiento de una servidumbre minera sólo se presentará luego de agotada la *etapa de trato directo* en-

tre las partes. Esta etapa se inicia con la propuesta del titular minero de una negociación para pactar la realización de actividades mineras sobre el terreno superficial que contiene un yacimiento minero. Esta propuesta tiene que estar dirigida al titular del terreno superficial, mediante carta notarial a fin de buscar que las partes, hasta el último momento, logren un acuerdo privado.

Transcurridos treinta días de recibida la carta notarial por parte del propietario del terreno superficial sin que se haya producido acuerdo entre las partes, el titular minero notificará a la Dirección General de Minería, a fin de que ésta invoque a las partes a una conciliación, con el propósito de que prevalezca la autonomía de la voluntad de las partes. Es preciso resaltar que antes del inicio de la etapa conciliatoria, la Dirección General de Minería debe instruir al propietario del terreno superficial sobre la legislación minera y de servidumbre legal minera, así como sobre los derechos que le asisten.

(ii) *Etapas de conciliación:* la conciliación se realizará durante diez días hábiles ante un Centro de Conciliación y, en caso de que no se logre un acuerdo en ese plazo, la Dirección General de Minería solicitará a la Dirección Regional Agraria de la jurisdicción del proyecto, la conformación de una terna de la cual se elegirá a los miembros del Centro de Conciliación. Una vez formado, el Centro de Conciliación tendrá un máximo de treinta (30) días hábiles para procurar el acuerdo económico respecto de la servidumbre.

Simultáneamente a la invocación a conciliar, la Dirección General de Minería designará un perito minero para que se pronuncie sobre la necesidad y magnitud de la servidumbre para el desarrollo de la actividad minera planeada; solicitará al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la designación de un perito profesional, quien

procederá a la tasación del área solicitada elaborando, adicionalmente, un informe técnico debidamente sustentado que analice si la servidumbre es posible **sin enervar el derecho de propiedad**, es decir sin perjudicar al resto del predio de tal modo que lo haga inútil o lo afecte de manera sustantiva respecto de los fines para los cuales estaba siendo usado o estuviere destinado. Ambas pericias serán remitidas en el plazo máximo de 15 días hábiles al Centro de Conciliación y a la Dirección General de Minería, para que sirvan de referencia o base de sus respectivos procedimientos.

- (iii) *Establecimiento de servidumbre legal minera*: la falta de acuerdo durante la etapa conciliatoria pondrá fin a la búsqueda de acuerdos entre las partes y, en consecuencia, el titular minero podrá solicitar a la Dirección General de Minería, el inicio del procedimiento administrativo de servidumbre minera legal. Este procedimiento es dirigido por la Dirección General de Minería, la cual determinará si es viable la imposición legal de una servidumbre minera a favor del concesionario.

El análisis de la viabilidad de la servidumbre minera parte de los informes periciales producidos durante la etapa conciliatoria. Sobre el particular, tanto el Director General de Minería, como el Director General de Promoción Agraria del Ministerio de Agricultura, emitirán cada uno su opinión técnica señalando en forma expresa si la servidumbre es posible sin enervar el derecho de propiedad, teniendo para ello en cuenta los dictámenes periciales. En caso se considere que las pericias contienen vicios o defectos, la Dirección General de Minería ordenará que los peritos los subsanen en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

Si se determina que la servidumbre es posible sin enervar el derecho de propiedad – es decir, que no se perjudique el resto del

predio sirviente de tal modo que lo haga inútil o lo afecte de manera sustantiva respecto de los fines para los cuales estaba siendo usado o estuviere destinado–, el Director General de Minería preparará el proyecto de Resolución Suprema que fija la indemnización, conjuntamente con la minuta de establecimiento de la servidumbre elevando todos los actuados para la expedición de la Resolución Suprema que impondrá la servidumbre, la que será refrendada por los Ministros de Energía y Minas y de Agricultura.

Una vez expedida la Resolución Suprema, el titular minero tendrá el plazo máximo de diez días (contados desde la notificación de la Resolución) para consignar en el Banco de la Nación el monto de la indemnización, bajo pena de declararse abandonada la solicitud. La Resolución Suprema que otorgue la servidumbre sólo podrá contradecirse ante el Poder Judicial respecto al monto de la indemnización fijada, más no contra la servidumbre legal en sí.

En caso la Dirección General de Minería determine que la servidumbre enervará el derecho de propiedad, se denegará el pedido del titular minero mediante Resolución Ministerial expedida por el Ministro de Energía y Minas.

Al respecto de esta figura legal, debemos señalar que si bien se encuentra recogida en la legislación, las ocasiones en donde los concesionarios mineros optan por seguir este procedimiento son muy escasas, casi inexistentes. En primer lugar, para evitar futuros conflictos con las poblaciones locales; en segundo, porque son muy poco comunes los casos en que se puede desarrollar actividades mineras "sin enervar" el derecho de propiedad del titular del terreno superficial. La práctica es tan poco usual, que una de las últimas servidumbres mineras dadas en los últimos diez años fue impuesta el año 2010 para unos terrenos ubicados en Cajamarca. Esta se otorgó luego de que la empresa hubiera negociado previamente de manera particular con cada uno de los

poseedores de los terrenos sin que pudiera alcanzar un acuerdo con todos. Al final, si bien se impuso la servidumbre, la empresa posteriormente tuvo que dialogar con los pobladores para pagar una compensación adicional al monto establecido en la resolución que aprobó la servidumbre.

En ese escenario en el cual la imposición de una servidumbre legal puede conllevar un conflicto social, los titulares mineros están optando por la figura del acuerdo previo a efectos de operar legalmente sus concesiones y desarrollar sus actividades mineras.

Finalmente, es preciso señalar que si bien en la legislación minera se recoge como un derecho del

concesionario minero la posibilidad de solicitar la expropiación si la servidumbre enerva el derecho de propiedad, esta disposición se encuentra tácitamente derogada debido a que contraviene otras disposiciones legales e incluso disposiciones establecidas en la misma Constitución. En ese sentido y considerando lo establecido en el artículo 70 de la Constitución Política, hoy día resulta inviable la posibilidad de una expropiación con fines mineros, por cuanto el desarrollo de la actividad minera no constituye un supuesto de seguridad nacional o necesidad pública para que se justifique esta figura.

A continuación, se presenta un resumen de las opciones existentes para obtener el permiso del propietario del terreno superficial:

SUPUESTOS LEGALES PARA LA ADQUISICIÓN DEL TERRENO SUPERFICIAL

Titular del derecho	Primera opción	Segunda opción
Si el titular del terreno es un privado	Acuerdo previo con el titular o la culminación del procedimiento.	Culminación del procedimiento de servidumbre (sin enervar el derecho de propiedad): (i) etapa trato directo, (ii) etapa de conciliación, (iii) aprobación de resolución suprema.
Si el titular del terreno es una comunidad campesina de la costa	Acuerdo previo, que para aprobarlo requiere el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente.	Culminación del procedimiento de servidumbre (sin enervar el derecho de propiedad): (i) etapa trato directo, (ii) etapa de conciliación, (iii) aprobación de resolución suprema.
Si el titular del terreno es una comunidad campesina de la sierra o una comunidad nativa de la selva	Acuerdo previo, que requiere el acuerdo de la Asamblea General de la comunidad, con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.	Culminación del procedimiento de servidumbre (sin enervar el derecho de propiedad): (i) etapa trato directo, (ii) etapa de conciliación, (iii) aprobación de resolución suprema.
Sobre terrenos de propiedad del Estado	Mediante las modalidades de subasta, venta directa, arrendamiento u otros.	---

5.2.2 Certificación Ambiental

Otro de los requisitos fundamentales que el titular minero requiere, previo al inicio de sus operaciones, es la certificación ambiental aprobada por la autoridad ambiental competente. En tanto que la gestión ambiental peruana es transectorial –es decir que cada sector mantiene competencias ambientales para las actividades que regula–, para el caso de las actividades mineras la autoridad ambiental competente es la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas.

En ese sentido, será dicha entidad quien apruebe los Estudios Ambientales y otorgue la certificación ambiental al titular minero. No obstante ello, y dada la transferencia de competencias ambientales que se han dado en los últimos años, la supervisión de

los compromisos ambientales y sociales asumidos por el titular minero en dichos Estudios Ambientales estará a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Respecto a la certificación ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) establece que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, así como tampoco podrán ser aprobados, autorizados, permitidos, concedidos ni habilitados por ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local, si no cuentan previamente con la certificación ambiental expedida por la respectiva autoridad competente. Para la obtención de dicha certificación ambiental, los titulares mineros, dependiendo de la actividad que van a llevar a cabo podrán calificar en las siguientes categorías de Estudios establecidas en la legislación:

TIPOS DE ESTUDIOS AMBIENTALES

Categoría	Tipo de proyectos	Certificación ambiental	Actividades que requieren Estudio Ambiental
Categoría I	Proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.	Declaración de Impacto Ambiental (DIA).	Proyectos de exploración minera que impliquen cualquiera de los siguientes aspectos: (i) un máximo de 20 plataformas de perforación, (ii) un área efectivamente disturbada menor a 10 hectáreas, (iii) la construcción de túneles de hasta 50 metros de longitud.
Categoría II	Proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).	Proyectos de exploración que impliquen cualquiera de los siguientes aspectos: (i) más de 20 plataformas de perforación, (ii) un área efectivamente disturbada mayor a 10 hectáreas, (iii) la construcción de túneles de más de 50 metros de longitud.
Categoría III	Proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.	Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA- d).	Proyectos de explotación minera, labor general, beneficio de minerales, transporte de minerales o de almacenamiento de concentrados de minerales en depósitos ubicados fuera de las áreas de las operaciones.

La legislación establece un contenido mínimo que el titular minero debe cumplir para la elaboración de sus Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados y Detallados: (i) descripción del proyecto; (ii) una línea de base que precise las características del área o lugar donde se ejecutará el proyecto; (iii) un plan de participación ciudadana⁴⁸; (iv) una caracterización del impacto ambiental; (v) una estrategia de manejo ambiental que debe considerar un plan de contingencias, un plan de relaciones comunitarias, un plan de compensación, un plan de manejo ambiental, un plan de cierre a nivel de propuesta; (vi) valorización económica del impacto ambiental.

Es preciso indicar que todos los planes contenidos en la estrategia ambiental tienen como principal objetivo minimizar el impacto ambiental que generan las actividades mineras. En esa línea, el instrumento del plan de cierre se convierte en una herramienta útil para comprometer al titular minero a cerrar sus operaciones de una manera ambientalmente adecuada. Este instrumento –muy poco conocido en la legislación de países en donde las actividades mineras son prioritarias– se presenta a nivel de propuesta con el Estudio Ambiental y a un año de aprobado dicho Estudio, el titular tiene la obligación de presentar un plan de cierre al detalle, el cual además implica el otorgamiento de una garantía financiera a favor del Ministerio de Energía y Minas que avale las actividades comprendidas en dicho plan.

Por último, es debemos indicar que la certificación ambiental mantiene una vigencia de hasta cinco años desde la fecha de su emisión, si es que el titular no ha iniciado la ejecución del proyecto. Es decir que, si se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto minero y éste no logra llevarse a cabo en el plazo de cinco años, el titular deberá presentar un nuevo Estudio para poder iniciar sus actividades.

5.2.3 Participación Ciudadana

Otro elemento que el titular minero debe tener en cuenta de manera previa al inicio de sus operacio-

nes, es el proceso de participación ciudadana que tiene que cumplir como parte del proceso de evaluación y aprobación de sus Estudios Ambientales. Este requisito resulta esencial dado que, sin que se cumpla con los mecanismos obligatorios establecidos, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros no podrá dar inicio a la evaluación del Estudio Ambiental y, en este sentido, el titular minero no podrá contar con la certificación ambiental obligatoria para el inicio de sus actividades de exploración y explotación minera.

En ese sentido, el cumplimiento del proceso de participación ciudadana se convierte en un requisito esencial, reconociendo este derecho como un derecho constitucional que tiene toda persona y que le permite *"participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno"*.

Este derecho constitucional que es materializado en las normas ambientales, faculta a todas las personas a presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones y/o aportes en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella. Asimismo, en su posterior ejecución, seguimiento y control circunscribiendo dicha participación a una actuación responsable, de acuerdo con las reglas y procedimientos de los mecanismos formales establecidos para tal fin y conforme con los principios de buena fe, transparencia y veracidad.

Dentro de este marco, el Ministerio de Energía y Minas aprobó el **Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero** y las normas que regulan dicho proceso. Ello a fin de poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución, promover el diálogo y la construcción de consensos entre las empresas y las poblaciones locales. Asimismo, para conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de

48 Documento mediante el cual el titular minero propone a la autoridad minera los mecanismos de participación que se usarán durante la evaluación del EIA o EIA y durante la operación del proyecto.

vista, observaciones y/o aportes de la población respecto de las actividades mineras para la posterior toma de decisiones de la autoridad en los procedimientos administrativos a su cargo.

Conforme con dichos objetivos, las referidas normas establecen diversas etapas en las que se debe llevar a cabo dicho proceso, planteando asimismo los mecanismos que se deben implementar en cada una de dichas etapas. Cada uno de los mecanismos

tiene como objetivo informar a la población sobre las actividades que se están realizando o realizarán y en ese sentido, no constituyen medidas de veto a favor de la población, pues buscan prioritariamente mantenerlas informadas, absolver sus dudas y promover espacios de diálogo para evitar conflictos socioambientales posteriores. Este proceso que va desde el otorgamiento de la concesión hasta la fase de cierre, comprende prioritariamente los siguientes mecanismos:

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EXIGIDOS POR CADA ETAPA DE LA ACTIVIDAD MINERA

Etapa de la actividad	Mecanismo de participación ciudadana
Otorgamiento de la concesión minera	Eventos informativos (foros, conferencias, talleres, entre otros) de manera periódica a nivel regional o provincial a cargo del Ministerio de Energía y Minas.
Exploración minera (proyectos categoría I con DIA)	Al menos un taller informativo a favor del área de influencia directa del proyecto. Presentación del Protocolo de Relacionamento comunitario ⁴⁹ Acceso al Estudio Ambiental. Difusión en la página web de la autoridad competente. Remisión de aportes, comentarios y observaciones al Estudio Ambiental.
Exploración minera (proyectos categoría II con EIAAsd)	Talleres informativos. Plan de participación ciudadana. Acceso al Estudio Ambiental. Difusión en la página web de la autoridad competente. Remisión de aportes, comentarios y observaciones al Estudio Ambiental. Publicación de avisos en periódicos. Anuncios radiales. Entrega de Estudio Ambiental a la población.
Explotación y beneficio minero	Plan de participación ciudadana. Acceso al Estudio Ambiental. Difusión en la página web de la autoridad competente. Remisión de aportes, comentarios y observaciones al Estudio Ambiental. Talleres informativos. Publicación de aviso en diario. Anuncios radiales. Carteles. Presentación de aportes, comentarios u observaciones. Audiencia pública.

49 Documento que debe contener los lineamientos, principios y políticas de comportamiento que adoptará el titular minero con relación a los diferentes actores sociales ubicados en el área de influencia del proyecto. Se buscará que dicho Protocolo sea elaborado de manera conjunta con las poblaciones locales desde el primer momento de su relacionamiento.

Etapas de la actividad	Mecanismo de participación ciudadana
Ejecución del proyecto	Oficina de información permanente. Monitoreo participativo. Otros establecidos en el Plan de participación ciudadana.
Cierre de minas	Publicación de avisos. Acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido del Plan de Cierre. Difusión de información a través de un equipo de facilitadores. Presentación de aportes, comentarios u observaciones. Otros que el titular minero estime conveniente.

Con el fin de que se conozca más sobre el alcance de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la legislación, presentamos el siguiente cuadro que recoge todos los mecanismos establecidos en el Reglamento, tanto los obligatorios,

como aquellos que el Ministerio ha contemplado para que los titulares mineros puedan recogerlos como instrumentos adicionales de relacionamiento con la población.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA ACTIVIDADES MINERAS

Mecanismo	Sumilla
Acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los estudios ambientales	Entrega del resumen ejecutivo del Estudio Ambiental, por escrito, en medio digital y en cualquier otro medio que la autoridad competente considere idóneo, previa revisión y conformidad del contenido por parte de la DGAAM, a las autoridades públicas, comunales o vecinales, y a las personas o entidades interesadas que puedan facilitar su difusión. La finalidad es promover que el proyecto minero y el Estudio Ambiental correspondiente sean fácilmente comprensibles y hacer más sencilla la revisión del texto completo de tal Estudio Ambiental, en las sedes indicadas por la autoridad.
Publicidad de avisos de participación ciudadana en medios escritos o radiales	Difusión de avisos en los diarios de mayor circulación y anuncios radiales, en los que se dé cuenta de la presentación de un Estudio Ambiental ante la autoridad competente, además del plazo para la revisión del texto completo del Estudio Ambiental y la presentación de observaciones y sugerencias.
Encuestas, entrevistas o grupos focales	Destinados a recabar información sobre actividades, intereses, percepciones y otro tipo de información que deba considerarse en el diseño de las actividades de exploración y explotación del proyecto minero, y en la toma de decisiones que le compete a la autoridad.
Distribución de materiales informativos	Materiales escritos, de audio o audiovisuales que sirvan para ilustrar y dar a conocer, de manera sencilla y didáctica: (i) las actividades propuestas o en ejecución; (ii) las medidas de manejo ambiental que cumplirá o viene cumpliendo la empresa; y (iii) otra información que pueda ser relevante. Deben ser elaborados en un lenguaje sencillo, coloquial y usando la lengua mayoritariamente usada y comprendida por la población involucrada.

Mecanismo	Sumilla
Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto	Visitas guiadas por personal especializado dispuesto por el titular minero (con o sin participación de la autoridad), a fin de mostrar: (i) las características del lugar en el que se desarrollará el proyecto materia del Estudio Ambiental; (ii) las medidas de prevención, control y mitigación empleadas en el caso que el titular haya desarrollado proyectos previos; y (iii) cualquier otro aspecto relevante para el proceso de participación ciudadana.
Interacción con la población involucrada a través de un equipo de facilitadores	Dispuesta por el titular minero, en coordinación con la autoridad. El equipo de facilitadores visita el área de influencia del proyecto minero (casa por casa o comunidad por comunidad), para informar y recoger percepciones sobre el Estudio Ambiental que se va a elaborar, se viene elaborando o está siendo revisado por la autoridad. También sobre el proyecto minero, sus posibles impactos y las medidas de prevención, control y mitigación a adoptarse.
Talleres participativos	Orientados a brindar información, establecer un diálogo y conocer percepciones, preocupaciones e intereses de la población respecto del proyecto minero, antes de la elaboración del Estudio Ambiental, durante su elaboración, o durante la evaluación a cargo de la autoridad.
Audiencias públicas	Acto público dirigido por la autoridad competente, en el cual se presenta el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIAsd) de proyectos de explotación y beneficio minero. Se registran los aportes, comentarios u observaciones de los participantes.
Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente	Facilitar el ejercicio del derecho a la participación mediante la presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente en el plazo establecido por el marco normativo aplicable.
Oficina de información permanente	Establecimiento o disposición, por parte del titular minero, de un ambiente físico en un lugar apropiado para el acceso de la población involucrada. En este espacio se brinda información sobre el proyecto minero y se absuelven las interrogantes que respecto de este y del Estudio Ambiental, o su cumplimiento, pueda tener tal población.
Monitoreo y vigilancia ambiental participativo	Promover, de manera organizada, la participación de la población involucrada, para el acceso y generación de información que se relacione con los aspectos ambientales de las actividades de explotación minera. Esto ocurre luego de aprobados los EIA o EIAsd, a través del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del titular minero.
Uso de medios tradicionales	Aquellas formas de participación identificadas, de acuerdo a las características sociales y culturales de la población involucrada. Deben ser planteadas por el titular minero en la propuesta de Plan de Participación Ciudadana para la consideración de la autoridad competente, sin perjuicio de que esta las disponga de oficio.

Mecanismo	Sumilla
Mesas de diálogo	Espacio permanente o temporal de interacción entre los representantes acreditados de la población involucrada, de la sociedad civil organizada, de los titulares mineros y las autoridades locales, regionales o nacionales con competencias, en el que se aborda determinados asuntos ambientales o socioambientales relacionados al proyecto minero, a fin de construir consensos y establecer acuerdos. Es el Ministerio de Energía y Minas quien promueve la conformación de la Mesa de Diálogo, en coordinación con las autoridades regionales o locales con competencias en minería o medio ambiente.

Es importante precisar que, en la selección de los mecanismos de participación ciudadana que realice el titular minero y que apruebe la DGAAM, se deberá priorizar la protección del derecho a la participación ciudadana de la población o poblaciones involucradas. En ese sentido, la DGAAM -autoridad competente para orientar, dirigir y llevar a cabo procesos de participación ciudadana relacionados con las actividades mineras- seleccionará los mecanismos de participación ciudadana tomando en cuenta el área de influencia del proyecto, delimitada en función de sus impactos, así como los centros poblados, comunidades, autoridades locales o grupos de interés a quienes posiblemente alcancen los impactos del proyecto.

Estos mecanismos de participación, en especial las audiencias públicas y los talleres informativos, han cobrado tal importancia en los últimos años que resultan determinantes para la evaluación del proyecto. Así, por ejemplo, el caso de las fallidas audiencias públicas de un proyecto ubicado en Arequipa han impedido, entre otros puntos, que el titular obtenga la certificación ambiental y con ello el inicio de operaciones del proyecto. No obstante, es preciso recalcar que los resultados o conclusiones luego de este proceso no son vinculantes para la autoridad competente y sirven únicamente como referencia para la mejora de los Estudios Ambien-

tales y de los procesos de comunicación entre las partes; se convierten así en instrumentos para buscar el diálogo entre todos los actores.

Debemos señalar que los mecanismos de participación ciudadana descritos solo permiten una participación de baja intensidad, en el sentido que son concebidos para proveer información, promover diálogo, recoger opiniones y aportes, sobre las actividades mineras, para la toma de decisiones. Problemas adicionales son la falta de definición precisa de la zona de influencia del proyecto, dificultades prácticas para transmitir información técnica y compleja a poblaciones con bajos niveles de educación⁵⁰ y la presencia de actores con intereses diversos en el territorio.

La reciente promulgación de la Ley de Consulta Previa, en 2011, que consagra un derecho largamente esperado por las comunidades nativas, puede generar en la práctica alguna confusión con el derecho a la participación ciudadana. Por ello, es importante describir este derecho, ante la importancia que ha cobrado en los últimos tiempos.

CONSULTA PREVIA

Es el derecho que poseen los pueblos indígenas u originarios a ser consultados con anterioridad so-

50 Leyva A (2012); "Legislación minera en el derecho comparado. Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador" pg. 88-90. Fedepaz, Perú.

bre medidas legislativas o administrativas, así como planes, programas o proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Este derecho fue reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, al cual nuestro Estado se encuentra adscrito desde 1995⁵¹.

Este derecho recae solamente en pueblos indígenas, quienes son los únicos destinatarios del mismo. Para ser considerado pueblo indígena u originario, el Convenio establece el cumplimiento de dos elementos, uno objetivo y otro subjetivo. Están referidos a que estas poblaciones descendan de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica actual, conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Estas comunidades deben reconocerse a sí mismas como pueblos indígenas.

Cabe resaltar que las poblaciones que viven organizadas en comunidades campesinas y nativas pueden ser identificadas como pueblo indígena si es que cumplen con los dos elementos mencionados previamente. En esa medida, no toda comunidad campesina va a ser considerado pueblo indígena y, por ende, no sería beneficiaria de este derecho.

El objetivo principal de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado, con el objetivo de garantizar medidas respetuosas de los derechos colectivos. El derecho a la consulta, sin embargo, no debe ser entendido como un derecho a veto a favor de estos pueblos, tal y como lo señala el propio Convenio 169.

De acuerdo con los alcances de la legislación en la materia, para la materialización de este derecho las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa, deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta: (i) identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta; (ii) identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados; (iii) publicidad de la medida legislativa o administrativa; (iv) información sobre la medida legislativa o administrativa; (v) evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente; (vi) proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios; y (vii) decisión.

Según el Reglamento de la Ley, las medidas legislativas o administrativas a consultar son entendidas como las normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de una actividad o proyecto, o el que autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Bajo ese alcance, se entiende que los procedimientos administrativos de otorgamiento de concesiones mineras no recaerían bajo el concepto de medida administrativa, dado que esta autorización por sí sola no habilita al titular al desarrollo de las actividades mineras. Siendo así, el Estado no requeriría en esta etapa llevar a cabo un proceso de consulta, como sí lo tendría que hacer de manera previa al otorgamiento del permiso de inicio de actividades. Así, en tanto el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería, no autorice el inicio de actividades, de lo único que estamos hablando es de una asignación de un derecho real respecto de ciertos minerales en determinada zona.

51 El Convenio fue ratificado por nuestro país mediante Resolución Legislativa N° 26253, del 05 de diciembre de 1993; y entra en vigencia a partir del 02 de febrero de 1995.

DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

Temas	Derecho a la participación ciudadana	Derecho a la consulta previa
Beneficiarios	Todos a nivel general.	Sólo pueblos indígenas.
Etapas de desarrollo	En cualquier etapa del proyecto minero.	Al otorgamiento de un acto administrativo que faculte el inicio de la actividad.
¿Quién la ejecuta?	Dependiendo de la etapa en la que se dé, Estado y empresa.	Estado.
¿Genera derecho a veto?	No.	No.

Finalmente, es claro que la implementación de la Ley de Consulta Previa, aprobada por unanimidad en el Congreso de la República, es vista por las empresas y por el Ministerio de Energía y Minas como un factor que obstaculizaría las inversiones, por lo que ambos actores ejercen presión para que la aplicación de esta ley se limite a las comunidades indígenas amazónicas, dejando de lado a las comunidades campesinas de la sierra. Al respecto, ha causado sorpresa la negativa del gobierno de publicar la base de datos de los pueblos indígenas y su decisión de esperar a que sea la comunidad que se considere afectada por un proyecto de inversión la que solicite el reconocimiento. En otras palabras, iniciar el proceso "a pedido de parte" y atenderlo "caso por caso"⁵².

El reglamento de la Ley de Consulta Previa, publicado en abril del 2012, no solo consideraba la elaboración de la base de datos oficial de los Pueblos Indígenas del Perú, sino que además precisaba que esta debe ser de "acceso público". No publicarla y dejar que las comunidades indígenas se autovaliden es no respetar los derechos ciudadanos y relativizar el Convenio 169 de la OIT. Las marchas y contramarchas del gobierno en esta materia contribuyen a generar mayor desconfianza, especialmente

entre las comunidades campesinas del ande, en cuyos territorios se asientan muchos proyectos mineros.

5.2.4 Restos arqueológicos.

Considerando que el Perú posee un gran patrimonio arqueológico que no necesariamente está registrado, la normativa establece ciertas obligaciones que todo titular de actividades mineras debe cumplir de forma previa y permanente al desarrollo de sus actividades, con la finalidad de preservar los posibles vestigios arqueológicos que se encuentren en el área de influencia de su concesión.

En este sentido, se obliga a todo titular minero a que cuente con un Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), antes de realizar sus actividades mineras. El CIRA es el documento mediante el cual el Ministerio de Cultura certifica que, en un área determinada, no existen evidencias arqueológicas.

Si durante el proceso de aprobación del CIRA se encontrase algún indicio de evidencias arqueológicas, el Ministerio de Cultura desestimaré la solici-

52 Editorial de mayo 2013. Grupo Propuesta Ciudadana.

tud de otorgamiento del Certificado. En el caso en que el titular de la actividad estime continuar con el proyecto, será necesaria la presentación de un Proyecto de Evaluación Arqueológica, con el que se realicen excavaciones restringidas con el fin de delimitar nuevamente el proyecto, a efectos de que no impacte en restos arqueológicos o que se proceda a rescatar los restos arqueológicos. Este documento debe ser evaluado y aprobado por el Ministerio de Cultura, en tanto cumpla con los lineamientos de protección establecidos en la legislación.

Cabe indicar que el procedimiento de obtención del CIRA se realiza de manera complementaria a la tramitación de la certificación ambiental, no así para la obtención de la concesión minera. Sin embargo, en el mismo título de la concesión minera se indica al titular que para el inicio de sus actividades tendrá que cumplir con la obtención de este certificado.

5.2.5 Pequeña minería y minería artesanal

Si bien hemos centrado el análisis de este documento en las actividades de la gran minería y la mediana minería, es preciso indicar que las actividades de pequeña minería y minería artesanal también están reguladas con los mismos principios legales antes indicados. Es decir, para el inicio de las actividades mineras de este tipo es necesario contar con una concesión minera, certificación ambiental y demás permisos y autorizaciones que su actividad requiere, tales como permiso del propietario del terreno superficial y certificaciones sobre restos arqueológicos, adecuadas al tipo de actividades e impactos que van a generar. Por ejemplo, respecto de la certificación ambiental, a un pequeño productor minero no se le exigirá la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, pero para obtener la certificación sí deberá presentar una Declaración

de Impacto Ambiental, es decir, un estudio más acotado.

En mérito a la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, teóricamente son estas entidades las encargadas de otorgar las concesiones mineras en el ámbito de sus jurisdicciones a partir de 2010. Asimismo, son competentes para supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental y regulatoria por parte de los concesionarios mineros y para fiscalizar las actividades de minería informal e ilegal. Sin embargo, hasta hace poco, la entidad encargada de otorgar las concesiones mineras fue el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMMET). La transferencia de esta competencia en cuanto a pequeños productores y a productores mineros artesanales fue realizada en 2009, por el DS 051-2009-EM. Pero es recién a partir de enero de 2012 que algunas regiones como Moquegua y Tacna⁵³ otorgaron, por primera vez, títulos de concesión de pequeña minería y minería artesanal. Es de conocimiento público que los gobiernos regionales asumieron una responsabilidad muy grande y compleja, y que, lamentablemente, este proceso ha sido más formal que real, pues los gobiernos regionales carecen de recursos humanos capacitados y de presupuesto para ejercerlo de manera efectiva.

En diciembre de 2011, y dados los dramáticos impactos ambientales que observaron como resultado de esta actividad, el Congreso de la República (a través de la Ley 29815) delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de minería ilegal. En ese marco se aprobaron varios Decretos Legislativos (DL) que debían ordenar la actividad minera artesanal a nivel nacional, destacando el DL 1100, publicado el 19 de febrero de 2012, que regula la interdicción⁵⁴ de la minería ilegal. Posteriormente, los decretos legislativos 1101, 1102, 1103, 1104,

53 12 en Moquegua y 4 en Tacna; Cuadros, Julia, *ibid*.

54 La interdicción se refiere a medidas concretas para identificar, reprimir, prohibir o vetar de manera inmediata las actividades prohibidas; decomisar bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos por la norma y destruir o demoler bienes, maquinarias o equipos citados en el artículo 5° (dragas, chutes, bombas de succión, zarandas, cargadores frontales, retroexcavadoras, quimbaletes, molinos, pozas de cianuración, entre otros)

1105, 1106 y 1107 establecieron medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental, incorporaron los delitos de minería ilegal al Código Penal, establecieron medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos, modificaron la legislación sobre pérdida del dominio al incluir la minería ilegal, precisaron medidas para el proceso de formalización, la lucha contra el lavado de activos y definieron medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos. Hay que resaltar que con estas medidas se introdujo la distinción formal entre minería ilegal y minería informal. Luego, en 2013 se aprobó la Estrategia Nacional para la interdicción de la minería ilegal. A pesar de estas medidas legislativas, los avances en la lucha que ha emprendido el Estado aún no tienen resultados muy satisfactorios y de gran escala.

¿En qué medida el actual sistema de concesiones facilita o permite el crecimiento de la minería informal en el país? Se sabe que una gran parte de los productores mineros informales (pequeños y artesanales) operan en tierras alquiladas a los titulares de la concesión minera y sin cumplir los requisitos exigidos por ley. Uno de los obstáculos para el avance de la formalización es que los mineros no pueden cumplir con la "acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera"⁵⁵. Lo que llama la atención es que el Estado hace poco para presionar a los titulares de las concesiones que se prestan para este sistema pernicioso de extracción de minerales. ¿No debería ser acaso esta actividad una causal para la nulidad de la concesión minera, por incumplimiento total del compromiso previo? Es otra falla del actual sistema.

55 Este es el segundo de los seis requisitos que establece el Decreto Legislativo 1105, del año 2012.

6. PRINCIPALES CRÍTICAS AL SISTEMA DE CONCESIONES MINERAS

A continuación, se presenta un resumen de las principales críticas al sistema de concesiones que surgen del análisis realizado.

a) Los requisitos exigidos para la obtención de una concesión minera son mínimos. Cualquier ciudadano puede acudir a INGEMMET y solicitar una concesión minera, sin que necesariamente cuente con los medios y capacidades suficientes para el desarrollo de tales actividades. En materia de hidrocarburos, por ejemplo, la legislación exige que quien suscriba el contrato de licencia cuente con capacidad técnica y económica para el desarrollo de estas actividades. Se busca, de esta manera, asegurar que el desarrollo de las actividades de hidrocarburos se lleve a cabo de una manera eficiente y adecuada. Pero esto no ocurre en minería, a pesar de que esta actividad también requiere de capacidades técnicas para que se desarrolle de manera ambiental y socialmente adecuada.

La concesión no es el único título habilitante que el titular minero requiere para el inicio de sus actividades. Esta afirmación no solo está recogida en la legislación, sino también en el mismo título de la concesión minera, lo cual implica que el titular minero debe conocer que, para el inicio de sus actividades, debe cumplir con la obtención de una serie de títulos habilitantes adicionales. A pesar de que el título minero para ser válido requiere ser complementado con otros títulos, la caducidad del derecho de concesión está circunscrita únicamente al cumplimiento de obligaciones de tipo formal vinculadas al título minero en sí mismo (pago del derecho de vigen-

cia y obligación de trabajo de la concesión). No contempla otros supuestos vinculados que, por su relevancia, también podrían poner en riesgo las actividades mineras (producir impactos ambientales negativos, alquilar la concesión a mineros informales o ilegales).

En las actuales condiciones de debilidad de las instituciones nacionales y regionales llamadas a supervisar el cumplimiento de las normas que regulan la pequeña minería y la minería artesanal, el sistema automático de otorgamiento de concesiones se ha convertido en un factor que facilita la práctica de la minería informal en la sierra y ceja de selva. Algunos mineros empiezan a operar solo con el título de concesión minera e incluso con el petitorio minero, omitiendo el resto de exigencias.

b) No se cuenta con una base de datos integrada sobre los recursos naturales, derechos asignados y restos arqueológicos existentes en todo el territorio nacional. Resulta imposible considerar un procedimiento legal que involucre opiniones previas de otras entidades para el otorgamiento de la concesión minera, al carecer de esta base de datos. Si el Estado mantuviera un sistema centralizado con información sobre restos arqueológicos, áreas naturales protegidas, concesiones forestales, contratos de licencia, reservas territoriales, zonas urbanas y de expansión urbana, y tierras de comunidades, entre otra información, disminuirían los problemas de superposición y se contribuiría a que los administrados sepan de antemano si pueden desarrollar actividad minera en la zona de su concesión.

La transparencia de la información es clave para que los ciudadanos interesados, en particular las comunidades campesinas y nativas, conozcan y cuenten con información sobre la presencia de concesiones en sus territorios. Nuestro país cuenta con información pública sobre las concesiones mineras y los Estudios de Impacto Ambiental; sin embargo, el carácter técnico de esta información la hace poco comprensible para el ciudadano. Hay que añadir las limitaciones de la mayoría de personas para acceder a los servicios de Internet y los elevados costos de transacción para llegar a la información requerida.

c) La autorización o permiso del propietario del terreno superficial es uno de los principales títulos habilitantes complementarios a la obtención de la concesión minera. Nuestra legislación regula este proceso de manera detallada, buscando siempre que las partes (comunidad y empresa) lleguen a un acuerdo privado respecto de estos terrenos. En esa medida, si bien el Estado dota de seguridad jurídica a los propietarios de los terrenos superficiales, ya que la expropiación no es una opción en este caso, no se contempla la gran asimetría en la información que existe entre las partes. Esta es una gran deficiencia, ya que la mayor parte de los conflictos se han generado por malos procesos de negociación durante la adquisición de los terrenos superficiales.

d) Se establece que para la obtención de una concesión minera, el titular debe suscribir una declaración jurada de compromiso previo. Esta declaración tiene que ser materializada en los Estudios Ambientales y Sociales que el titular minero debe presentar para obtener la certificación ambiental. Además de la importancia de considerar el tema social, creemos conveniente que este punto sea separado y no forme parte de los Estudios Ambientales por las siguientes razones: (i) la supervisión de estos compromisos la realiza el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que no cuenta con profesionales que supervisen y evalúen la correcta aplicación de los compromisos en esta materia; (ii) el titular minero no está obligado a presentar un reporte trimestral del cumplimiento

de estos compromisos, como sí lo está, por ejemplo, para el tema ambiental. Además, está claro que el Estado no realiza monitoreo al cumplimiento del compromiso previo en la pequeña minería y minería artesanal.

e) El INGEMMET argumenta que «la información proveniente de la geología básica del territorio peruano solo indica la probable existencia de recursos minerales en diversas zonas. La verificación y determinación, de si son económicamente aprovechables, solo puede obtenerse mediante actividades de exploración, que se efectúan con posterioridad al título de concesión minera y previa Certificación Ambiental del Proyecto Minero». Sin embargo, en los hechos vemos que la minería practicada en Madre de Dios, Puno, Huánuco y otros lugares no se ajusta a lo que establecen las normas. Este tipo de minería no requiere de estudios de exploración ni, mucho menos, opera con la certeza de encontrar oro en los territorios, lo cual pone en evidencia la escasa capacidad de supervisión y control del Estado.

f) M. Remuzgo de INGEMMET sostiene que el problema no radica en el sistema de concesiones sino en la evaluación ambiental y en la fiscalización de la minería a toda escala. Sostiene que «la atención debería dirigirse en el fortalecimiento del Sistema de Evaluación Ambiental y del Sistema de Fiscalización Ambiental; ambos sistemas deben ser capaces de generar confianza en el proceso de elaboración y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos mineros, así como en su fiscalización a lo largo de toda la vida del proyecto, constituyéndose instituciones garantes de estos temas». Este planteamiento, siendo razonable, se contrapone con las recientes medidas del gobierno orientadas a debilitar la institucionalidad ambiental (OEFA, SENACE), con el argumento de acelerar las inversiones extractivas para retomar el crecimiento económico.

g) Los mecanismos de participación ciudadana descritos permiten una participación de baja intensidad, ya que son concebidos solo para proveer información, promover diálogo, y recoger

opiniones y aportes sobre las actividades mineras. Pero existen problemas adicionales con potencial para quebrar este proceso, como la falta de definición de la zona de influencia del proyecto, las dificultades prácticas para transmitir información técnica y compleja a poblaciones con bajos niveles de educación, y la presencia de actores con intereses diversos en el territorio.

h) Creciente presencia de concesiones mineras en zonas de frontera restringidas por Ley.

Según un informe reciente de Cooperaccion⁵⁶, durante el gobierno aprista se aprobaron decretos supremos para permitir que empresas extranjeras adquieran concesiones en zonas de frontera con Ecuador, en el norte, y Chile y Bolivia en el sur, lo cual es sumamente controvertido. Por ejemplo, en diciembre de 2008 el Ministerio de Defensa autorizó mediante DS 024-2008 adquirir directamente 35 concesiones en zona de frontera con Ecuador, cuyos titulares son CIA minera Mayari y Minera Majaz.

i) En un contexto en el cual las políticas de gobierno priorizan la inversión minera y apoyan una actividad que adquiere un carácter cada vez más agresivo, el derecho de los titulares de concesiones mineras alcanza un estatus superior en comparación con el derecho de propiedad de las comunidades sobre sus territorios. Cuando los recursos minerales existentes bajo tierra tienen

una dimensión que los hace económicamente rentables, la normatividad vigente lleva a que, en la práctica, el propietario del terreno superficial no tenga otra salida que vender o alquilar sus tierras a la empresa minera, pues de no hacerlo se aplica la servidumbre. Así, el derecho de los titulares de concesiones mineras tiene más poder que el de las comunidades, porque tiene a las leyes y al Estado promotor de la inversión minera de su lado.

¿En qué medida el actual sistema de concesiones facilita o permite el crecimiento de la minería informal en el país?

Se sabe que una gran parte de los productores mineros informales (pequeños y artesanales) opera en tierras alquiladas a los titulares de la concesión minera y sin cumplir los requisitos exigidos por ley. Uno de los obstáculos para el avance de la formalización es que los mineros no pueden cumplir con la «acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera». Lo que parece paradójico es tener un Estado imposibilitado por sus propias normas para actuar frente a esta situación, al no poder cancelar o declarar la caducidad de las concesiones cuyos titulares vienen facilitando este sistema pernicioso de extracción. ¿No se debería, acaso, modificar la norma para incluir esta infracción como causal para la caducidad de la concesión minera, por incumplimiento del compromiso previo?

56 Cooperaccion (2011); "La presencia territorial de la minería y los proyectos en las fronteras peruanas". Lima, Perú.

7. ANALISIS DE LOS CAMBIOS AL ACTUAL SISTEMA DE CONCESIONES⁵⁷

El asunto a analizar es lo que esto significa dentro del sistema de regulación de la minería, dado que el tener un título de concesión otorga un derecho que es el primer paso de un proceso con varias etapas a seguir antes de iniciar con el aprovechamiento del recurso. Así, las actividades de exploración requieren de una licencia ambiental, también de fácil obtención, mientras que iniciar la fase de explotación exige tener un EIA aprobado, así como licencias para el uso de aguas. Asimismo, se supone que los inversionistas también debieran tener la propiedad o el usufructo de las tierras adonde llevarán a cabo sus operaciones, aunque como ha recordado recientemente la Defensoría del Pueblo, no se está cumpliendo con esta exigencia en los trámites administrativos formales.

En ese sentido, dado que la titularidad de concesiones no es un permiso para realizar las actividades extractivas, una forma de entender el proceso de regulación minera es que recién cuando ya se va a iniciar la inversión para la explotación minera, desde el Estado se deben exigir los trámites formales previos que aseguren que dichas actividades cumplan con adecuarse a los estándares ambientales, sociales y democráticos exigidos. Analicemos esta situación con mayor detenimiento.

ECONOMÍA, COMPETENCIA E INFORMACIÓN

Un primer elemento a considerar es el tema de la distribución de la renta minera. Como se sabe, esta

renta puede ser muy desigual entre uno y otro yacimiento, debido a las diferencias de la ley natural del yacimiento y de los costos para la extracción de mineral y su procesamiento (concentración, separación de metales y elementos químicos que desvalorizan el producto, quizás refinación).

En ese sentido, existe un problema en la determinación de un «impuesto óptimo» homogéneo para todas las explotaciones mineras; una determinada tasa puede ser reducida en términos de la posibilidad de recaudación para un yacimiento, mientras que puede resultar prohibitiva e impedir la explotación de otros yacimientos. Por otro lado, la determinación de niveles ad hoc, específicos y no predeterminados de impuestos para cada yacimiento, lleva a una gran incertidumbre para los inversionistas. Es por eso que diversos economistas han planteado, como alternativa, *la licitación de los yacimientos como procesos competitivos* en los que los inversionistas puján mediante la oferta de mayores tasas contributivas.

El uso de un mecanismo competitivo para las licencias puede haber sido considerado inadecuado en un contexto como el de 1992, cuando se establecieron las bases del nuevo régimen legal general y de concesiones para la minería. Dado que era un contexto de muy baja inversión minera, por los problemas de crisis económica general (bajos precios y seguridad interna), la demanda por concesiones en relación al territorio disponible para las mismas,

⁵⁷ Este análisis proviene del informe «Concesiones mineras: una evaluación global» elaborado por Pedro Francke para Grupo Propuesta Ciudadana (2013).

era muy baja. Ante el exceso de oferta, podría presumirse que el precio de equilibrio en ese mercado era cero y el sistema de concesiones sólo apuntaba a ordenar y asegurar los derechos de los titulares de las concesiones otorgadas, en esencia de manera gratuita. Atrás de esta idea, estaba también el hecho de que – como indicamos antes- los inversionistas debían realizar inversiones de alto riesgo en exploración.

Sin embargo, hay que recordar que el Estado peruano, también en la década de los 90, actuó de manera diferente en relación a las concesiones de las que era titular - vía Centromin Perú o Minero Perú- como Las Bambas, Antamina o Bayóvar, donde había más información y sí fueron materia de un proceso de privatización con competencia entre postores, donde un elemento clave fue la tasa de regalías ofrecidas, caso Las Bambas. Del mismo modo, el Estado peruano establece procesos competitivos para el otorgamiento de lotes petroleros.

¿Se podría hacer así en el caso de la minería, en la situación actual, con 26 millones de hectáreas concesionadas? Un proceso de ese tipo partiría por establecer una cantidad de hectáreas a licitar anual o trianualmente, lo que permitiría poner un tope máximo, que sería producto de un proceso de planificación. A su vez, las áreas a licitar, tras un proceso de ordenamiento territorial, podrían ser las resultantes como aptas para la minería. Finalmente, la licitación aproximaría de mejor manera a un esquema de impuestos óptimos, donde las condiciones naturales permiten obtener mayores tasas, allá donde la ley natural del mineral es mayor y los costos son menores, pero a su vez establecer tasas menores y así no impedir la explotación donde la ley natural es menor.

El principal tema a discutir en una política como ésta es el de la información, en especial de las variables críticas a la rentabilidad y dimensión de los proyectos, como la ley del mineral y el volumen de reservas probables. Debido a que la información previa es limitada, pero también porque en la minería hay tecnologías y empresas diferenciadas según el tipo de mineral, el funcionamiento de un mercado com-

petitivo para concesiones podría ser demasiado imperfecto y con muy pocas empresas. Simultáneamente, habría que discutir si un requisito básico de las concesiones no debiera ser, en caso de no continuar con la explotación, el compartir todos los resultados de estudios y pruebas con el Estado peruano, de tal manera que la acumulación de conocimientos sea óptima y no se desperdicie por cuestiones de secreto entre empresas.

REGULACIONES E INFORMACIÓN

El segundo gran tema a considerar es si algunos de los procedimientos exigidos por ley para la explotación minera deben realizarse antes de las concesiones. Pensamos en requisitos tales como el ordenamiento territorial o la consulta previa.

Dada la conflictividad social, desde la sociedad civil se ha propuesto que estos requisitos sean exigidos antes del otorgamiento de concesiones. Debe tenerse en claro que esto implica que quien se encargue de tales procesos sea el Estado: dado que no hay titularidad de concesiones y esos territorios podrían ser concesionados a cualquiera, no habría forma de que una empresa privada o persona natural, quiera apoyar dichos procesos. Aunque puede entenderse que sea así, en el Perú por lo general lo que ha sucedido, es que a partir de la titularidad de las concesiones, es la empresa privada quien promueve y empuja el cumplimiento de los demás requisitos.

¿Cuál sería la desventaja o el problema de realizar, antes de la concesión, un ordenamiento territorial o una consulta previa? Nuevamente, el problema sería de información. Si no se tiene una idea medianamente precisa del tamaño del yacimiento, su valor, su forma de explotación, sus impactos ambientales ¿cómo podrían evaluarse, con un mínimo de racionalidad, si es mejor o no que otra actividad o si justifica o no cambiar determinados aspectos de la vida de una población? Puesto de otra manera, si la consulta debe ser previa, libre e informada ¿existen las condiciones mínimas de información antes de realizar la exploración, o siquiera la prospección? La alternativa, que puede irse construyendo paula-

tinamente, es que el Estado vaya adquiriendo esa información, en parte por acción propia, hoy, principalmente como un resultado de poner la entrega de información como un requisito para la renovación de concesiones.

Hay que considerar, por otro lado, que no debe tomarse el ordenamiento territorial ni la consulta previa, como procesos necesariamente cerrados. Una determinada regulación territorial, por ejemplo prohibiendo la minería en una zona, podría revisarse, si la exploración y el diseño del proyecto indican que se obtendría un alto valor con un mínimo impacto. El ordenamiento territorial también podría establecer condiciones mínimas, tales como límites al uso del agua, al volumen de mineral extraído o a las áreas de explotación a tajo abierto. Del mismo modo, el resultado de una consulta previa podría ser modificado por una posterior, realizada con más elementos de información al alcance de la población.

CONFLICTOS SOCIALES, PROPIEDAD Y CONCESIONES

Un tercer elemento a considerar es el impacto de las concesiones sobre la propiedad de las tierras y los impactos acumulativos en los territorios. Hoy, a partir de las concesiones y del inicio de actividades de exploración, se suceden impactos sobre las sociedades rurales a partir de procesos de compra de tierras, marcados por una extrema asimetría de poder e información entre las empresas mineras y los campesinos y comunidades. Si el sistema de concesiones fuera poniendo a licitación determinadas áreas, eso permitiría conocer de antemano en qué

zonas podría haber impactos de este tipo y actuar preventivamente para evitar abusos y conflictos.

En un contexto en el cual las políticas de promoción de la inversión minera tienen carácter de prioridad de gobierno y, además, han venido adquiriendo un carácter cada vez más agresivo para su implementación, el derecho de los titulares de concesiones mineras, en los hechos, adquiere un estatus superior en comparación con el derecho de propiedad de las comunidades sobre sus territorios. Cuando los recursos minerales existentes bajo tierra tienen una dimensión que la haga económicamente rentable, la normatividad vigente lleva a que, en la práctica, el propietario del terreno superficial no tiene otra salida que vender o alquilar sus tierras a la empresa minera, pues de no hacerlo se aplica la servidumbre. Así, el derecho de los titulares de concesiones mineras tiene más poder que el de las comunidades porque tiene a las leyes y al Estado promotor de la inversión minera de su lado.

Al otorgar las concesiones mineras en gran parte de un territorio provincial o distrital el INGEMMET es el que en la práctica termina estableciendo la ocupación de territorio con fines de explotación minera sin ningún tipo de consulta. Es decir, en ausencia de ordenamiento del territorio, el uso del suelo lo define tácitamente el sector privado mediante sus solicitudes de petitorios y el Estado lo convalida entregando el título de concesión. Por las consecuencias jurídicas que tienen las concesiones mineras – como veremos en el capítulo siguiente – una vez otorgadas difícilmente pueden ser revertidas al Estado⁵⁸.

58 Leyva, A y Del Castillo L (2013); «La minería y su impacto en los recursos naturales y el territorio». Documento de trabajo. Red Muqui.

8. PROPUESTAS DE POLÍTICA SOBRE CONCESIONES MINERAS

Las propuestas que alcanzamos buscan aportar al debate público sobre «Nueva minería en el Perú» reclamado por amplios sectores sociales y políticos del país que exigen una actividad minera que, cumpliendo altos estándares ambientales y sociales, respetando los derechos de las poblaciones locales y las comunidades indígenas y realizando un aporte tributario efectivo, aporte al desarrollo sostenible.

La necesaria reforma del sistema de concesiones mineras debe realizarse incorporando tres exigencias: a) la protección de la biodiversidad y el medio ambiente, b) respeto de derechos de los pueblos indígenas y, c) la participación de los gobiernos descentralizados y la planificación del territorio.

8.1 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIONES MINERAS

- Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales del Estado para una adecuada supervisión y fiscalización al sistema que otorga las concesiones, títulos mineros y derechos de explotación.
- En los territorios de los pueblos indígenas (amazónicos y andinos) debe respetarse lo establecido en el Convenio 169 de la OIT en relación al derecho a la consulta previa, y deben estar definidos en una base de datos que sea de acceso público.
- Modificar el sistema de entrega de concesiones incluyendo como requisito una exigencia del titular minero ciertas capacidades (económica, técnica, know how) que aseguren el cumplimiento de las actividades comprometidas. Disminuyendo la especulación con la obtención de concesiones.
- Modificar la legislación actual para que la caducidad de la concesión no sólo se dé por incumplimientos de tipo formal, sino también por otras causales como malas prácticas ambientales; esta medida se tendría que aplicar de manera excepcional en los casos en que la autoridad ha impuesto, por ejemplo, las más alta sanción administrativa que ha sido previamente confirmada por el Poder Judicial. Reducir el plazo de caducidad actual.
- Incluir como actores en el proceso minero a los gobiernos regionales y locales y a las comunidades afectadas, estableciendo desde la etapa de solicitud del petitorio, mecanismos de participación ciudadana de las poblaciones y comunidades.
- Las regiones deben contar con la ZEE aprobada como una herramienta que orienta la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población y en armonía con el medio ambiente. En base a ello, deberían elaborar concertadamente sus Planes de Ordenamiento Territorial.
- El Ordenamiento Territorial debe elaborarse definiendo con claridad los roles y funciones del Ministerio del Ambiente y de los gobiernos re-

gionales y locales en los procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y del Ordenamiento Territorial (OT). Para que ello funcione, el fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de los gobiernos regionales y locales es indispensable.

8.2 FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DESCENTRALIZADA DE LAS CONCESIONES.

- La moratoria de concesiones mineras es una medida necesaria para detener el aumento acelerado de la entrega de concesiones, que está facilitando el crecimiento de la minería ilegal y generando conflictos. Mientras dure esta medida se debe evaluar y actualizar el marco normativo que establece la Ley General de Minería y otras normas conexas, que actualmente permiten la entrega prácticamente automática de concesiones.
- La moratoria debería permitir asimismo, la revisión de las concesiones otorgadas para identificar: la existencia de concesiones en áreas restringidas a la minería (como áreas naturales protegidas, centros arqueológicos, áreas urbanas y otros), los problemas de sobre-posición con otros derechos (forestal, turístico), concesiones con 10 años o más sin actividad exploratoria, etc.
- Implementar un sistema unificado de catastro general, en el cual los funcionarios públicos y la población, pueda verificar que su concesión minera no se encuentra superpuesta a otros derechos previamente otorgados.
- Realizar cambios normativos para que el Estado participe en los procesos de compra de tierras como veedor para equilibrar las asimetrías existentes entre las partes, especialmente cuando se trata de comunidades campesinas o nativas y asegurar adecuados procesos de adquisición o arrendamiento para todas las partes. En México por ejemplo, existe una entidad del Estado encargada de supervisar en los procesos de adquisición de estos terrenos.
- Revisar el Catastro Minero Nacional, a fin de identificar aquellos titulares que se hacen pasar por Pequeña minería artesanal (PMA) o Pequeña producción minera (PPM) cuando deben ser considerados en el Régimen General.

8.3 PROMOCIÓN DE LA MÁXIMA TRANSPARENCIA SOBRE LA ENTREGA Y GESTIÓN DE LAS CONCESIONES.

- Promover la máxima transparencia de la información – con fácil acceso, oportuna y permanente- sobre: las concesiones mineras entregadas en el territorio nacional, incluyendo ubicación, tamaño, dueño, estado de gestión, y otra información relevante.
- Diseñar un sistema de difusión y acceso a la información sobre concesiones mineras solicitadas en los territorios de las comunidades campesinas y nativas a fin de que sus poblaciones sin acceso al internet y plurilingües tengan capacidad de acción y opinión.
- Difundir la información sobre los propietarios reales de las concesiones mineras.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
proquest@desco.org.pe