

3.2

Opciones de política para una minería sostenible*

RESUMEN

Las propuestas de política pública contenidas en este documento tienen por objetivo desarrollar el sector minero peruano de manera sostenible. Están inspiradas en las recomendaciones de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS). Cabe señalar que la sostenibilidad es comprendida en sus tres dimensiones: ambiental, social y económica. Para ello, el documento enfatiza intervenciones que contribuyan a aumentar la eficiencia, así como la equidad. Se postula la formulación de políticas de Estado para el desarrollo minero, incluidas la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Junto con ello, se plantea ordenar el marco normativo y de gestión para la exploración minera, y reformar la distribución y manejo de las transferencias por canon y regalías mineras; asimismo, priorizar por lo menos un proyecto piloto de desarrollo territorial alrededor de un corredor minero, y formular un marco de intervención temprana y colaborativa para las obligaciones sociales y ambientales, así como el reforzamiento de su fiscalización.



Roxana Barrantes
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ/
INSTITUTO DE ESTUDIOS
PERUANOS



Pablo Gignoux
PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

PALABRAS CLAVE:

minería, políticas públicas, normativa, desarrollo sostenible, equidad y eficiencia

Introducción

Desde el 2006, la minería representa cerca del 60% de las exportaciones. Ha sido crucial para sostener el equilibrio macroeconómico, así como para el desarrollo de distintas regiones, debido a las transferencias por canon y regalías. La otra cara de la moneda son los riesgos, pues la actividad produce bienes cuya demanda se encuentra fuera del país y es sensible a los cambios en la actividad económica mundial. No obstante, estos riesgos son parcialmente mitigados por la diversidad de metales producidos y por los bajos costos operativos.

La situación actual se caracteriza por una reducción de las inversiones mineras, un decrecimiento de la participación del Perú en la producción mundial de minerales y el hecho de que el grueso de conflictos socioambientales sigue estando relacionado con la minería. A ello, se suma la coyuntura de crisis por la COVID-19, que ocasionó una reducción en el PBI minero, pero que tiene una perspectiva favorable debido a la recuperación de los precios de los metales.

En cuanto a las políticas vinculadas con la minería, estas comprenden varios rubros. Sin embargo, el progreso ha sido demasiado lento. Por ejemplo, en el plan de gobierno de Pe-

ruanos por el Cambio (PPK), partido ganador de las elecciones de 2016, la minería se incluye en las propuestas dirigidas a la protección del ambiente, a la reactivación económica, a la prevención y solución de conflictos sociales, entre otras, pero no se han implementado todas las propuestas ni logrado las metas.

En agosto de 2019, la situación de conflictividad —alrededor de proyectos extractivos en el sur del país— condujeron al Ejecutivo a formar la CDMS, encargada de proponer medidas normativas, de gestión y de políticas públicas para fomentar el desarrollo sostenible de la minería. La CDMS propuso 11 recomendaciones estratégicas y 81 recomendaciones específicas, las cuales han sido recogidas para la elaboración del documento.

Por otro lado, el sector minero puede contribuir a cumplir con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, específicamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 8, 9, 12 y 17, que son aquellos que buscan consolidar actividades económicas sustentables.



Desde el 2006, la minería representa cerca del 60% de las exportaciones.

* La reflexión contenida en este documento se nutre de la experiencia de la autora como presidenta de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS), formada mediante Resolución Suprema N.° 145-2019, publicada el 24 de setiembre de 2019, y del autor como miembro del equipo técnico de soporte.

Opciones de política

El diagnóstico y el análisis de la situación actual brindan la justificación para las propuestas de política que se encuentran resumidas en los siguientes párrafos. Los criterios ordenadores siguen la pauta del Banco Mundial (1997) sobre las funciones del Estado para promover eficiencia y equidad.

Se trata de un conjunto de planteamientos, antes que de opciones alrededor de una meta. Todas estas medidas son complementarias y apuntan a fortalecer el sector minero de manera sostenible en cuidado ambiental y social; asimismo, pretenden servir de garantía de derechos y de transformación de los recursos financieros generados por la explotación minera hacia conocimiento e infraestructura. El fortalecimiento se traducirá en incremento de la exploración e inversión, aumento de la producción y exportación, mejoras en los objetivos de cierre de brechas y en una gobernanza más efectiva.

A continuación, se presentan las propuestas:

- Ordenar el marco normativo para la promoción tiene beneficios sobre la seguridad jurídica de las inversiones e inversionistas, pero también sobre la ciudadanía en general, particularmente aquellos que desarrollan sus actividades cerca de los proyectos mineros.
- Mejorar la coordinación intersectorial es imprescindible, ya que para el desarrollo de la actividad minera se requiere cumplir con varias obligaciones ambientales y sociales, así como con los pueblos originarios, de ser el caso. Son varias las entidades públicas y de diversos niveles de gobierno las que tienen injerencia en el desarrollo de actividades productivas y resulta indispensable que trabajen de manera articulada.



Estas medidas son complementarias y apuntan a fortalecer el sector minero de manera sostenible en cuidado ambiental y social.

- La CDMS propuso un nuevo modelo de exploración para acelerar dicho tipo de actividades mineras. Los beneficios radicarán en la mejora de la transparencia de los procesos de acuerdos previos y en menores diferencias en los tratos alcanzados. Asimismo, cuando estén involucrados pueblos originarios y se afecten sus derechos colectivos, en la realización de la consulta exigida por el Convenio 169 de la OIT.
- La gestión de los pasivos ambientales constituye una de las medidas más urgentes para recuperar la credibilidad sobre un desarrollo ambientalmente amigable de la actividad minera. La propuesta de política consiste en diseñar un proyecto especial con varias fases, comenzando con el inventario actualizado y la clasificación, seguido del diseño de opciones de remediación o de gestión, y que se facilite el reaprovechamiento.
- La intervención ambiental temprana y colaborativa consiste en involucrar a las diferentes entidades responsables de la protección ambiental, de manera temprana, en el desarrollo del proyecto, así como a la población contigua al mismo. Asimismo, es preciso optimizar los procesos de fiscalización ambiental y social, introduciendo métodos innovadores y aumentando la participación ciudadana.

- Las medidas anteriores formarán parte de la implementación de dos nuevas políticas nacionales. La más importante es la Política Nacional Minera, que irá de la mano con la Política Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala.
- La implementación de gestión territorial en corredores mineros seleccionados constituye un cambio de enfoque del desarrollo, pues el eje está colocado en el territorio como centro de relaciones sociales. Se concibe al proyecto minero como un actor que puede catalizar procesos de desarrollo.
- En cuanto a las propuestas para aumentar la equidad, la mejora de los mecanismos de distribución del canon minero atiende al problema de la desigual gestión de los recursos que se asignan a las localidades donde se encuentra la explotación minera. En particular, la distribución del canon puede estar regida por un plan de cierre de brechas, donde las zonas con menos oportunidades estén identificadas y sean prioridad para la implementación de proyectos.
- La reforma en la distribución del canon consiste en centralizar los recursos, asignados a las universidades públicas de la región, en una entidad promotora de la ciencia y tecnología como el CONCYTEC. El dinero podrá ser usado para fomentar la ciencia, tecnología e innovación en la nación, y atender los requisitos de sostenibilidad.

Existen, sin embargo, obstáculos para la implementación de las medidas propuestas. Entre las dificultades que se pueden enfrentar están:

- Hay falta de liderazgo para promover el desarrollo sostenible del sector minero.
- Se pone de manifiesto la escasa visión sobre la importancia nacional de garantizar los derechos de los ciudadanos, con

especial consideración a la diversidad cultural.

- El foro del Acuerdo Nacional posterga emprender la formulación de las políticas de Estado sobre desarrollo minero y sobre desarrollo de la minería pequeña y artesanal.
- Se evidencia la inercia de la acción estatal y la fragmentación de la gestión pública.
- Entra a tallar la historia de des-

confianza en las negociaciones, entre los diversos agentes económicos, para el desarrollo de proyectos mineros.

- Se presenta dificultad para establecer y mantener acuerdos entre empresas, ciudadanos y Estado.
- Existe la percepción de que los beneficios otorgados por la minería son escasos y que los ciudadanos que viven en las áreas de influencia de pro-

yectos reciben solo costos.

- Hay incongruencias entre los intereses del sector agrario y del sector minero, en especial por el uso del agua.
- Se ponen de manifiesto dificultades para introducir claramente la necesidad de reducir las brechas de género en el empleo y de que la política para la MAPE priorice la resolución de problemas sociales, como la trata de personas.

Hoja de ruta

100 días

1 año

5 años

Eficiencia

Ordenar el marco normativo de promoción de la minería.

- Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados.
- Clasificarlos según relevancia para atraer inversión al sector.
- Examinar cada requerimiento de cara a la promoción de inversiones en el marco de respeto de derechos.
- Formular propuestas de cambios: qué se deroga, qué se cambia, qué se mantiene, justificando cada una.
- Culminar la base de datos de pueblos originarios.

Mejorar la coordinación intersectorial.

- Sobre la base de las distintas etapas del proceso de desarrollo de proyectos mineros, identificar a las entidades con responsabilidad.
- Establecer una mesa de trabajo intersectorial, con la Secretaría Técnica del sector.
- Formular un proyecto para implementar la Ventanilla Única en línea.
- Implementar la Ventanilla Única en línea.

Implementar un nuevo modelo de exploración.

- Identificar las normas que tienen que ser cambiadas para implementar la recomendación de la CDMS.
- Formular los cambios normativos.
- Funcionarios responsables de implementar los cambios son capacitados.
- Implementar la recomendación de la CDMS como un presupuesto por resultados (PpR), incluyendo definición de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación.

Priorizar la remediación y manejo de pasivos ambientales.

- Formular un proyecto de inversión con el objetivo de clasificar los pasivos mineros, según nivel de gravedad para la salud humana y potencial recuperación.
- Formular un proyecto para remediar los pasivos de mayor gravedad e implementarlo.
- Formular el marco normativo para la gestión de pasivos recuperables.
- Implementar el marco normativo para la gestión de pasivos recuperables.

100 días

Formular el marco para la intervención ambiental temprana y colaborativa.

- Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados.
- Identificar a las entidades responsables y participantes en las normas y procedimientos.

Optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales.

- Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados.

Formular la Política Nacional para el Desarrollo Minero.

- Convencer a los miembros del Acuerdo Nacional (AN) de priorizar la formulación de la política de Estado para el desarrollo minero.

Formular la Política Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala.

- Convencer a los miembros del Acuerdo Nacional (AN) de priorizar la formulación de la política de Estado para el desarrollo de la MAPE.

Implementar gestión territorial en corredores mineros seleccionados.

- Identificar corredores mineros y priorizarlos.

1 año

- Establecer una mesa técnica para acordar la normativa necesaria, formularla y promulgarla.

- Formular propuesta de cambios normativos para optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales en una sola entidad.

- Una vez incluida la actividad en la agenda del AN, establecer un grupo de trabajo de miembros del sector académico, para brindar apoyo técnico.

- Una vez incluida la actividad en la agenda del AN, establecer un grupo de trabajo de miembros del sector académico, para brindar apoyo técnico.

- Formular el proyecto de gestión territorial en corredores económicos.
- Elegir uno o dos para implementar el proyecto piloto de gestión territorial.

5 años

- Implementar los procedimientos acordados como un PpR, incluyendo definición de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación.

- Fortalecer a OEFA para fiscalizar obligaciones ambientales y sociales.
- El fortalecimiento de OEFA tiene que incluir la adopción de cambios tecnológicos para modernizar la fiscalización, así como la inclusión de personal capacitado en el monitoreo de compromisos sociales.

- Implementar como PpR el proyecto de gestión territorial, incluyendo línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación.

Equidad

Mejorar mecanismos de distribución del canon y regalías para priorizar el cierre de brechas.

- Realizar un estudio de estado de la cuestión sobre los mecanismos de distribución del canon y regalías. Este debe incluir una evaluación de su impacto territorial.

- Someter las recomendaciones a consulta intersectorial y con la sociedad civil.
- Consolidar las recomendaciones.
- Formular los cambios normativos pertinentes.

- Implementar los cambios normativos.

Reformar la distribución del canon dirigida a universidades.

- Realizar un estudio de estado de la cuestión sobre la utilización de los recursos del canon y regalías a las universidades. Este formulará recomendaciones de cambios en los mecanismos de asignación, con una hoja de ruta que contemple la transición del sistema.

- Someter las recomendaciones a consulta intersectorial y con la sociedad civil.
- Consolidar las recomendaciones.
- Formular los cambios normativos pertinentes.

- Implementar los cambios normativos.