

# MENTIRAS Y VERDADES SOBRE LA MUERTE ANUNCIADA DEL MILAGRO PERUANO BASADO EN EL ÉXITO PRIMARIO EXPORTADOR DE MINERALES:<sup>1 2</sup>

Luis García Neyra

## SUMARIO

- I. *Introducción.*
- II. *El milagro peruano primario exportador basado en exportación de recursos naturales: el resurgimiento y expansión de la industria minera en los últimos 20 años.*
- III. *Conflictividad social en torno a la minería: visiones y respuestas.*
- IV. *El fortalecimiento de la institucionalidad Ambiental como una respuesta frente al conflicto.*
- V. *Reacciones frente a la creciente institucionalidad ambiental.*
- VI. *Variables a considerar en torno a la industria minera en los próximos años y su impacto en el desarrollo del país.*
- VII. *Y ahora ¿qué hacemos?*
- VIII. *A modo de conclusión.*

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad de Lima con estudios de economía ambiental en *Stanford University*, California. Actualmente es miembro del Consejo Directivo de *Alliance for Research and Conservation in the Amazon – ARCAZON*.

<sup>2</sup> El presente artículo ha sido escrito en una coyuntura de desentendimientos entre los actores de gobierno, mineras y comunidades campesinas y poblaciones circundantes a proyectos extractivos importantes, tales como Tía María y Conga. Coincidentemente, el presente artículo fue escrito en las fechas en que se conmemora un año más de los violentos e innecesarios hechos ocurridos en Bagua en el 2009, que si bien no tuvo un componente eminentemente minero, dio luces de un problema estructural mayor que envuelve a todas las industrias extractivas del país.

## I. INTRODUCCIÓN.

Al fiel estilo de la novela del recordado GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ<sup>3</sup>, diversas voces del escenario político económico del país anuncian el fin del crecimiento económico exponencial –el afamado “milagro peruano”– que tuvo como fundamento y actor principal a la industria extractiva. Ello a tal punto que, inclusive, algunos de los medios de comunicación más influyentes a nivel internacional han puesto en duda que las millonarias previsiones en inversión en el sector minero peruano se lleguen a ejecutar<sup>4</sup>. Todo ello debido a dos factores principalmente: i) la crisis internacional, encabezada por China; y, ii) el crecimiento exponencial e incontrolado de conflictividad social en torno a proyectos mineros de gran envergadura. De acuerdo a todas estas predicciones y oráculos, se pronostica que la expansión económica basada en este sector se extinga para el 2018<sup>5</sup>.

En las siguientes líneas sostengo la tesis de que aún no ha sido oficializada muerte alguna pero que, sin embargo, sí vivimos una situación diferente comparada a años anteriores de gran bonanza que hacían invisibles problemas que se han incrementado con el tiempo. Las dinámicas han determinado también el crecimiento de instituciones y regulación ambiental que, desde una perspectiva del análisis económico del derecho, reducirían costos de transacción, haciendo más transparente el mercado. Sin embargo, ello no parece reflejarse en la realidad.

En estos momentos cuando las papas queman, resulta pertinente identificar quién es el verdadero Santiago Nasar de esta historia, de qué se le acusa, si es verdaderamente responsable y si es que es aún posible revertir esta situación. Cabe mencionar que estas reflexiones no pretenden ser un estudio exhaustivo en la materia o pueda abarcar todas las variables en torno a ella. Todo lo contrario, bajo una óptica constructiva y lejos de las opiniones polarizadoras que

---

<sup>3</sup> CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA es una novela del escritor colombiano Gabriel García Márquez, publicada por primera vez en 1981.

<sup>4</sup> *Dashed Expectations*. The Economist; June, 2012, p. 53.

<sup>5</sup> Informe especial: Minería peruana ¿hacia dónde se dirige? Por CARLOS ASTUQUIPÁN. En: Business, Año XXI, N° 236, Junio 2015. Lima, pp 10-19.

abundan actualmente, se busca analizar la evolución de las iniciativas y condiciones legales en materia ambiental circundantes en la dinámica del sector minero, tomando elementos estudiados previamente desde la historia, la economía, la ciencia política y la sociología.

Así, abordaremos las condiciones históricas sobre las que se cimentaron las políticas para el crecimiento económico en los últimos veinte años del país en base a industrias extractivas. También recapitularemos brevemente sobre la conflictividad social y sus visiones, para entender cómo la institucionalidad ambiental intenta dar una respuesta a ella. Asimismo analizaremos su estado actual y las presiones que giran en su entorno, haciendo un paralelo con estudios y experiencias previas para entender en dónde estamos y hacia dónde nos podríamos estar dirigiendo.

## **II. EL MILAGRO PERUANO PRIMARIO EXPORTADOR BASADO EN LA EXPORTACIÓN DE RECURSOS NATURALES: EL RESURGIMIENTO Y EXPANSIÓN DE LA INDUSTRIA MINERA EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS.**

Los ochentas en el Perú son conocidos por numerosos estudios como la década perdida. El primer gobierno de García no sólo dejó un saldo negativo a nivel económico y social, sino además una imagen de país inviable en la cual se hacía imposible hacer empresa, mucho menos minería<sup>6</sup>. Con un Fujimori recientemente elegido como Presidente de la República, la noche del 8 de agosto de 1990 el Perú inició una serie de reformas que cambiarían la historia del país para siempre<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> "La inversión en minería prácticamente desapareció en la década de los ochenta. No contar con recursos llevó al Estado a prácticamente no invertir en las grandes minas anteriormente nacionalizadas. A la vez, el terrorismo hizo muy difícil el desarrollo de proyectos mineros, porque implicaban poner en riesgo la vida de los trabajadores. Incluso las minas en producción tenían muchos problemas para continuar sus operaciones, porque se les pedía cupos y sufrían robo de explosivos." En: Informe especial: Minería peruana ¿hacia dónde se dirige? Por CARLOS ASTUQUIPÁN. En: Business, Año XXI, N° 236, Junio 2015. Lima, p. 15.

<sup>7</sup> Como bien narra SIFUENTES en "Somos Libres, podemos elegir" (UMBRAL, 2014): "La noche del 8 de agosto de 1990 el país enmudeció por unos segundos. Si hasta las flores se veían tristes, las calles más oscuras, el destino inasible y más distante que nunca. Una sensación colectiva de angustia y desconcierto tenía lentamente cada imagen, cada palabra. Los padres contrariados devolvían apenas con una mueca torpe la sonrisa de

El conocido “Fujishock” marcó el inicio de la adopción de una serie de políticas públicas de corte liberal que promovía la inversión privada y la liberalización del mercado. En un corto plazo se hicieron los cambios estructurales y legales necesarios para que ello ocurriera<sup>8</sup>, lo cual vino acompañado con la promulgación de la nueva Constitución Política del Perú de 1993.

Respecto al tema que nos convoca, bastará mencionar que en la nueva Carta Magna se reconoció el dominio eminential del Estado sobre los recursos naturales<sup>9</sup> y el rol subsidiario que éste debe cumplir para la actividad empresarial, privilegiándose la iniciativa privada<sup>10</sup>. Mientras que, por el lado social, se reconoció la pluralidad étnica y cultural del país<sup>11</sup>, así como el respeto, existencia legal, derechos y potestades de las comunidades campesinas y nativas<sup>12</sup>.

---

*los niños y atravesados por ese hilo de hielo que les estiraba estoicamente la columna solo atinaban a llevarlos a dormir. No era momento para nada. ¿De qué manera imaginar lo que depararía el futuro?”. SIFUENTES, Mario. “Somos libres, podemos elegir”. UMBRAL; Lima, 2014, p. 18.*

<sup>8</sup> La Ley General de Minería, promulgada el 4 de junio de 1992, y la Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional, promulgada el 20 de agosto de 1993, consolidaron el escenario normativo que le dio garantías y estabilidad jurídica y tributaria a las empresas extractivas.

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú.

Artículo 66°.- 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.

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú.

Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

<sup>11</sup> Constitución Política del Perú.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

<sup>12</sup> Constitución Política del Perú.

Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Así, a partir de 1993 se iniciaron una serie de inversiones que tuvo a Minera Yanacocha como el caso bandera en términos de expansión productiva en el sector minero. Las condiciones externas también jugaron a favor pues existía la necesidad de incrementar las reservas de minerales a nivel global, los precios de éstos empezaron a elevarse sosteniblemente en el mercado internacional, lo cual motivaba a los capitales extranjeros a invertir en aquellos países donde las condiciones brinden no sólo seguridad jurídica, sino también un bajo costo de inversión para operar<sup>13</sup>.

El Perú, con una nueva estructura política y económica, se vislumbraba como un atractivo para el desarrollo de la industria minera. Como resultado del incentivo de la industria minera en el país, en la primera mitad de la década de los noventas, el Producto Bruto Interno (PBI) de la minería metálica se expandió a una tasa promedio de 7,1% y, en la segunda mitad, a una tasa de 9,1%, pasando a aportar casi el 6% del PBI nacional representado con poco más del 60% de las exportaciones. Sin embargo, en materia de empleo el aporte de la minería en los noventas fue de sólo 1% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>14</sup>.

Por tal motivo, los siguientes gobiernos –marcados por el retorno a la democracia con Alejandro Toledo y la firma de acuerdos de promoción comercial y tratados de libre comercio en el segundo gobierno de García-, motivados por los precios internacionales del

---

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

<sup>13</sup> En una entrevista realizada a Erika Manchego del Scotiabank por la revista Business, afirmó lo siguiente: "(...) los costos de producción del Perú son de los más bajos a nivel mundial". Informe especial: Minería peruana ¿hacia dónde se dirige? Por CARLOS ASTUQUIPÁN. En: Business, Año XXI, Nº 236, Junio 2015. Lima, p 16. Es decir, luego de más de 20 años de expansión minera en el país, los costos de iniciar un emprendimiento minero siguen siendo los más bajos de la Región. Frente a lo cual cabe preguntarse, en comparación a otros países, ¿qué determine que los costos de producción sigan siendo bajos? ¿Será una cuestión de ley en los minerales o factores de institucionalidad estatal?

<sup>14</sup> DE ECHAVE, JOSÉ; A. DÍEZ, L. HUBER, B. REVESZ, X.R. LANATA Y M. TANAKA. Minería y Conflicto Social. Lima, IEP/CIPCA/CIES/Centro Bartolomé de las Casas. 2009.

oro y el cobre, continuaron conduciendo, en “piloto automático”, la política pro inversión minera en el país<sup>15</sup>.

Como resultado de ello, de acuerdo al estudio “Impacto económico de la minería en el Perú”<sup>16</sup>, actualmente la minería representa: el principal sector exportador del país, concentrando el 59% de las exportaciones totales; 21% de la inversión privada; y, el 15% del total de recursos tributarios recaudados. Sin embargo, dicho estudio también reconoce que cuando se le pregunta a la población sobre su sensación de pobreza, las respuestas no difieren entre aquellos que viven en zonas mineras y las que no tienen esta actividad. Esto último pese a que el Gobierno Central ha transferido por concepto de Canon y regalías mineras a los Gobiernos Regionales y Locales más de S/. 5 000 millones de Nuevos Soles.

### **III. CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN TORNO A LA MINERIA: VISIONES Y RESPUESTAS.**

Pese a la positivo en términos de balanza comercial de la industria minera, la expansión y promoción de ésta tiende a generar una serie de impactos que no son muy bienvenidos por la mayoría de comunidades y poblaciones circundantes, tales como la ocupación de mayores porciones de territorio, la contaminación de suelos, aire y –lo que se ha convertido en la bandera de la protesta- agua. En este aspecto, las estadísticas determinan que los conflictos socioambientales por minería se han multiplicado alarmantemente desde el 2008, representando el 66.5% del total de conflictos identificados a marzo de 2013. Ello, sin dejar de considerar que la

---

<sup>15</sup> “Como los precios internaciones de nuestros *commodities*, particularmente de los más importantes (cobre y oro), siguieron subiendo, especialmente desde finales del 2002, Toledo y García pudieron instalar el “piloto automático” en materia de política económica ortodoxa, gracias a la sorprendente y sostenida bonanza internacional”. Jürgen Schuldt, “Futurología de la economía peruana”. En: Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años / editores BRUNO SEMINARIO, CYNTHIA A. SANBORN, NIKOLAI ALVA. Lima: Universidad del Pacífico, 2014, p. 79.

<sup>16</sup> Impacto económico de la actividad minera en el Perú. Macroconsult, 2012. Disponible en: <http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/impacto-economico-de-la-actividad-minera-en-el-peru.html>

intensidad de cada uno de los episodios conflictivos ha aumentado en varios aspectos<sup>17</sup>.

Como se mencionó líneas arriba en la introducción, diversos actores de la vida política han analizado el tema a través de distintas variables. Algunos concentrándose en el tema de reivindicaciones culturales y autonomías, otros enfocándose en la adecuada asignación del derecho al uso del territorio, entre otros. Sin embargo, existen también opiniones que lejos de coadyuvar al análisis multidimensional del problema, polarizan visiones y ponen etiquetas contrapuestas<sup>18</sup>, bajando el nivel de debate a un llano donde muy difícilmente se podrán llegar a acuerdos. Debe recordarse siempre que las protestas en sí mismas representan oportunidades para fortalecer la democracia y la ciudadanía en el país<sup>19</sup>.

Y, en efecto, una gran mayoría de las protestas sociales han venido acompañadas a un pliego de propuestas a ser implementadas, dejando muy pocos espacios de polarización política sin sentido<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> "(...) la confluencia entre la profundización del extractivismo y las reformas neoliberales ha generado un estrés social y ambiental, que se expresa en el creciente número de conflictos como consecuencia de los daños ambientales, sociales, culturales, políticos, y de salud humana a lo largo del país. Las luchas ecoterritoriales – sobre el control y uso de los bienes comunes y territorios- se han expandido notablemente en el país (...)". Minería y movimientos sociales en el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios. Editores: RAPHAEL HOETMER, MIGUEL CASTRO, MAR DAZA, JOSÉ DE ECHAVE Y CLARA RUIZ. Primera edición. Lima, 2013, p 21-22.

<sup>18</sup> Probablemente el recordado artículo de Alan García "El Perro del Hortelano" sea la muestra más significativa de polarización del conflicto en torno al acceso y uso de los recursos naturales. Se puede acceder al mencionado artículo a través del siguiente link:

<http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2008-03-02/el-perro-hortelano-contrapobre.html>

<sup>19</sup> HOETMER. *et. al.* p. 22.

<sup>20</sup> "En nuestra opinión, la última década de conflictividad minera ha generado una serie de propuestas viables desde la sociedad civil y las organizaciones sociales, que podrían ser convertidos en políticas públicas que permitirán una regulación eficiente y eficaz de la actividad minera en el país, contribuyendo a canalizar la conflictividad relacionada con las disputas del control y el uso de los bienes comunes, por medios institucionales, evitando el uso de la fuerza, y a construir marcos y barreras para la minería que limiten (y permitan sancionar) los daños a la salud humana, al medio ambiente, así como a las condiciones de vida de las futuras generaciones." *Ob. Cit.*, p. 26.

Empero, el Estado no ha sido muy receptivo de la protesta y más bien la ha “radicalizado” aún más el escenario<sup>21</sup>. Si bien se han implementado mesas de diálogo y trabajo a efectos de llegar a acuerdos, ellas no han estado exentas de declaraciones de Estado de Emergencia y uso extremo de la fuerza pública<sup>22</sup>.

Así, actualmente es que vivimos una coyuntura conflictiva en torno a las industrias extractivas, lo cual dificulta el desarrollo de dicha actividad y, como sabemos también, reduce las posibilidades de seguir obteniendo las ganancias extraordinarias a las que hemos aludido en el punto 3 del presente artículo<sup>23</sup>. Pero vayamos avanzando con el recuento de las respuestas del Estado frente a ello, sobre todo en materia ambiental, pues históricamente ha sido una de las demandas más reiteradas: el cuidado del medio ambiente frente a los impactos de la actividad minera.

---

<sup>21</sup> “La radicalidad de estas luchas no está ni en el tipo de acción realizada ni en una base ideológica, como sugieren los adjetivos violentistas, terroristas, comunistas o anticapitalistas puestos por los promotores de la minería. Más bien, su radicalidad está en su insistencia en la posibilidad de organizar la vida, la economía, el Estado y la política de manera diferente al extractivismo hegemónico. La construcción de una democracia de alta intensidad, y de una institucionalidad capaz de procesar estas luchas y conflictos, requerirá incorporar esta radicalidad en el debate público y las decisiones políticas, abriendo el camino a la transformación del extractivismo a una cultura económica y política heterogénea que parte de la diversidad de sueños y realidad que constituyen la riqueza del Perú y que permite reconstruir otra relación con la naturaleza e incorporar los derechos de las futuras generaciones en nuestras decisiones políticas. Ob. Cit., p. 278.

<sup>22</sup> En “Los Desafíos de la Minería y el Petróleo para el Desarrollo: Lecciones de África y Latinoamérica” (THORP y otros, 2014) se concluye que los gobiernos recurren a políticas cada vez más autoritarias en un esfuerzo por mantener el ambiente propicio para la inversión extranjera. ROSEMARY THORP, STEFANIA BATISTELLI, YVAN GUICHAOUA, JOSÉ CARLOS ORIHUELA Y MARITZA PAREDES. Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: lecciones de África y Latinoamérica. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima, 2014, p 17.

<sup>23</sup> En entrevista a Juan Mendoza para la Revista Business, afirma que “los conflictos sociales ya han detenido inversiones por un monto de US\$ 12,000 millones entre 2011 y 2014, sin considerar aún el impacto de la paralización de Tía María que involucra un estimado de US\$ 1,500 millones.” Informe especial: Minería peruana ¿hacia dónde se dirige? Por CARLOS ASTUQUIPÁN. En: Business, Año XXI, N° 236, Junio 2015. Lima, p. 18.



#### **IV. EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL COMO UNA RESPUESTA FRENTE AL CONFLICTO.**

El Ministerio del Ambiente (MINAM) vio la luz en el 2008 como parte de los compromisos que el Perú asumía en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de Norteamérica. La temática ambiental y de aprovechamiento de recursos naturales, en especial el forestal, jugaron un papel importante en las negociaciones de dicho acuerdo. Así que sería una falacia afirmar que el MINAM fue creado como consecuencia de los conflictos socioambientales que ya se venían presentando en el país. Sin embargo, sí juega un rol decisivo en esta dinámica de conflictos pues el imaginario popular<sup>24</sup> identifica a esta institución como aquella que proveerá respuestas frente a impactos, producto de actividades extractivas.

La historia de la gestión ambiental en el país, sin embargo – concretamente de la fiscalización ambiental, que es el tema recurrente debido a denuncias de contaminación– nos remite a la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN), aprobado por Decreto Legislativo 613<sup>25</sup>, el cual preveía la existencia de una Autoridad Nacional Ambiental que contaría entre sus funciones, con la de inspeccionar los locales, establecimientos, o cualquier otro tipo de área, donde se lleve a cabo actividades que generen riesgo ambiental, así como exigir la información que le permitiese verificar el cumplimiento de las disposiciones legales<sup>26</sup>, en buena cuenta, realizar acciones de control y fiscalización ambiental. Esta norma se dio en el contexto de reforma estructural del Estado que mencionamos anteriormente. Así,

---

<sup>24</sup> Un imaginario social se define, desde la sociología, como los esquemas de representación y matrices de sentido que construye cada sociedad y cada tiempo para percibir, explicar o intervenir en la realidad (Randazzo, 2011). En HOETMER. *et. al.* p. 32.

<sup>25</sup> Debe recordarse que recién a partir de 1990 con la promulgación del CMA y el impulso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Brasil en 1992, se inicia en Perú un desarrollo sistemático del derecho ambiental, con énfasis en la promoción del desarrollo sostenible. MANUAL DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental; Lima, 2010. Vol. I, pg. 29-30.

<sup>26</sup> Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, artículo 22.

poco tiempo después se promulgó el Decreto Legislativo 757<sup>27</sup> –Ley marco para el crecimiento de la inversión privada- que eliminó la posibilidad de contar con una autoridad ambiental que centralice dicha función, pasando a un esquema de control y fiscalización ambiental a cargo de la autoridad sectorial competente.

Con la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), en 1994, se pensó que podría darse fin al carácter sectorial de la gestión ambiental en el país. Sin embargo, no se superó dicho esquema. Muchos años después, en el año 2005, con la promulgación de la Ley General del Ambiente, por primera vez reconoció funciones de fiscalización a cargo de la autoridad ambiental (a cargo del CONAM en aquel entonces), aunque compartidas con las funciones de fiscalización sectoriales existentes desde el año 1991.

Es recién con la creación del MINAM en el 2008, mediante Decreto Legislativo 1013<sup>28</sup>, que se instituyó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, al cual se le definieron como funciones principales, el dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental previsto en la Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley, ejerciendo la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias<sup>29</sup>. Diversas voces y sectores aplaudieron la creación del OEFA en tanto importaba el fin del control ambiental sectorial que siempre resultó ser un contrasentido<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Publicado el 13 de mayo de 1991 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>28</sup> Publicado el 14 de mayo en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>29</sup> Decreto Legislativo 1013 que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente. 1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA.

<sup>30</sup> "La entidad encargada de manejar este aspecto crucial de los extractivos en el Perú es el Ministerio de Energía y Minas (MEM), en consecuencia, padecen de un conflicto de intereses en su propio núcleo". ROSEMARY THORP, STEFANIA BATISTELLI, YVAN GUICHAOUA, JOSÉ CARLOS ORIHUELA Y MARITZA PAREDES. Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: lecciones de África y Latinoamérica. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima, 2014, p 196.

Posteriormente, mediante Ley 29325<sup>31</sup> se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), caracterizando a la fiscalización ambiental como una función sistémica vital para el desarrollo de actividades económicas dentro de los parámetros legales. Si bien en un principio el OEFA cumplió un rol discreto, luego de la promulgación de la Ley N° 29951<sup>32</sup> que reconoce que el OEFA tiene calidad de acreedora tributaria del Aporte por Regulación (APR) para llevar a cabo las funciones de supervisión y fiscalización, esta institución empieza a cobrar mayor relevancia en el país, imponiendo sanciones ejemplares a empresas a las que efectivamente se les probó incumplimiento a los parámetros y normas ambientales<sup>33</sup>.

Si bien OEFA no tiene un rol definido legalmente en términos de solución de conflictos ambientales, es notoria siempre su participación en mesas de diálogo y trabajo; sobre todo en aquellos casos en los que el reclamo versa sobre contaminación ambiental, sea de aire, suelo o agua.

Del otro lado, su función también ha sido blanco de críticas debido al carácter eminentemente punitivo para desincentivar infracciones a

---

<sup>31</sup> Publicada el 5 de marzo en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>32</sup> La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, publicada el 4 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial "El Peruano", en su cuadragésima octava disposición complementaria final, establece que a partir de la vigencia de la Ley, las funciones de supervisión y fiscalización en materia ambiental, relacionadas a las actividades de energía y minería que desarrolla el OEGA se financian con cargo al aporte por regulación a que se refiere el Artículo 10° de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, que financia las actividades de supervisión y fiscalización del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

<sup>33</sup> Probablemente uno de los casos más ejemplares esté contenido en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAl, de fecha 22 de noviembre de 2013, en virtud de la cual se impuso una multa –en primera instancia– de 5 416,9 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a la empresa Pluspetrol Norte S.A. por haber contaminado y desaparecido la laguna Shanshococho en Andoas, Loreto. Además de la multa que implica el pago de más de veinte millones de Nuevos Soles, se ordenó como medida correctiva de aplicación progresiva, la compensación ambiental por la pérdida de dicha laguna. Esto último consiste en generar una nueva o, de ser el caso, potenciar o proteger un cuerpo de agua en la zona de influencia del lugar afectado.

la normativa ambiental<sup>34</sup>. Sin embargo debe recordarse que pasar a un esquema de incentivos es propio de sistemas donde el incumplimiento de la norma es la excepción y no al revés. Es decir, primero tiene que quedarle claro al administrado que si infringe normas de carácter ambiental, la sanción será de tal magnitud que adoptar medidas adecuadas de cumplimiento, le será menos costoso.

Otro gran avance en la institucionalidad ambiental fue la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) a través de la Ley N° 29968<sup>35</sup>. Este organismo también adscrito al MINAM que se encarga de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de los proyectos de inversión pública y privada que se lleven a cabo en el territorio nacional. Su proceso de implementación se encuentra en marcha y, mediante el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM<sup>36</sup>, se estableció la transferencia de la función evaluadora de EIA detallados de ocho ministerios, tarea que será realizada progresivamente.

De lo expuesto hasta ahora respecto a la evolución de la institucionalidad ambiental, y contrastándolo con la teoría de los costos de transacción de COASE<sup>37</sup>, la disponibilidad de mayor información y predictibilidad respecto a las consecuencias legales

---

<sup>34</sup> A decir de DE LA PUENTE: "Las sanciones por infracciones ambientales nunca mejoran la calidad del ambiente (aunque estén acompañadas de otros mandatos). Es decir, las multas que hoy impone el OEFA (necesarias e indispensables, por cierto) son disuasivas pero no son suficientes como para mejorar la calidad ambiental. En todo caso, su contribución a la mejora ambiental en nuestro territorio es indirecta." Mayor información disponible en: <http://blogs.gestion.pe/impactoambiental/2013/08/ministerio-del-ambiente-una-li.html>

<sup>35</sup> Publicada el 20 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>36</sup> Publicado el 18 de febrero de 2015 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>37</sup> El concepto costos de transacción trata de explicar que el derecho es costoso, toda vez que una transacción cuesta algo más que el hecho de celebrar una transacción misma, pues es necesario, además, invertir en tiempo e información para celebrarla; es decir, ese costo se encuentra representado por la cantidad de tiempo e información necesarios para llevar a cabo una determinada transacción. En: GHERSI SILVA, ENRIQUE. Una introducción al análisis económico del Derecho. En: *Advocatus* N° 7, Nueva Época. Revista editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, 2002, p. 149.

por incumplimiento de la normativa ambiental, deberían reducirse conjuntamente con la protestas por contaminación desatendidas.

Es decir, el afianzamiento de la institucionalidad ambiental tiene como objetivo también dotar de mayor objetividad, confianza y transparencia a la ciudadanía respecto de la calidad de los EIA que se aprueban y de la fiscalización de las operaciones.

## **V. REACCIONES FRENTE A LA CRECIENTE INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL.**

En el marco de un estado de derecho, todos las personas naturales y jurídicas tenemos el derecho y obligación de recurrir a los órganos jurisdiccionales a reclamar el respeto de nuestros derechos. De la misma forma, de manera asociativa y a través de la representación en el Congreso de la República, a presentar iniciativas legislativas que busquen mejorar el estado de la situación de determinados sectores o intereses públicos.

Así, la respuesta de los sectores minero extractivos no se hizo esperar<sup>38</sup> y fue en búsqueda de cómo aminorar los crecientes costos de su actividad debido al mayor índice de multas que imponía el OEFA.

Dos han sido las manifestaciones más claras de minimizar la creciente institucionalidad ambiental:

### **a) La Promulgación de la Ley N° 30230<sup>39</sup> – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción de dinamización de las inversiones en el país.**

También conocido como el “paquetazo ambiental” en las que se aprobaron medidas tales como la agilización en la aprobación de los

---

<sup>38</sup> Para el caso del “Paquetazo Ambiental”, Según Cooperación, Grufides y Fedepaz, el Gobierno comenzó a ceder a las presiones y ha venido dictando una serie de medidas para favorecer ‘el clima de inversiones’. Entre estas medidas, figura la aplicación del silencio administrativo positivo a los pedidos de Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), aprobado en el 2013. Mayor información disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=24144>

<sup>39</sup> Publicada en 12 de julio de 2014 en el Diario Oficial “El Peruano”.

Estudios de Impacto Ambiental (EIA) detallados y semidetallados, el retraso en la implementación de la Ley de Consulta y el nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental, la limitación de imponer multas de parte del OEFA por tres (03) años, privilegiando las acciones orientadas a la prevención y corrección de conductas infractoras, entre otras medidas.

Muy sutilmente se limita la potestad sancionadora del OEFA y sin embargo las consecuencias sí son de considerar. Por un lado, el OEFA pierde capacidad disuasiva por el incumplimiento de la normativa ambiental y, como correlato, pierde también la posibilidad de captar recursos con qué financiar la marcha de la institución. Debe recordarse que la Ley 29325, Ley del SINEFA, se establece que las sanciones que esta entidad imponga forman parte de los recursos financieros para sostener la marcha institucional<sup>40</sup>.

Esto último siempre fue visto como un incentivo para el OEFA a imponer sanciones pese a que ello no implique una mejora en la calidad ambiental o en la efectiva remediación del daño causado<sup>41</sup>. Sin embargo, más allá de las valoraciones sobre la potestad sancionadora de esta institución, lo cierto es que venían cumpliendo su labor con eficacia, llegando a sancionar ejemplarmente por graves alteraciones al ambiente<sup>42</sup>, lo cual la posicionaba como una autoridad de temer, sobre todo por aquellos operadores de industrias extractivas de dudoso cumplimiento normativo en materia ambiental.

---

<sup>40</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Artículo 27°.- Recursos  
Constituyen recursos del OEFA:

- a. Los montos que se le asignen conforme a la Ley Anual de Presupuesto.
- b. Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes por cualquier título provenientes de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, incluyendo las que provengan de la cooperación internacional.
- c. Los montos por concepto de multas que en el ejercicio de sus funciones imponga el OEFA.
- d. Los recursos propios que genere.
- e. Los demás establecidos por ley expresa.

<sup>41</sup> Ver nota al pie de página N° 34.

<sup>42</sup> Ver nota al pie de página N° 35.

Resulta contradictorio, en todo caso, que la norma bajo comentario busque promover y dinamizar las inversiones del país, como una medida de corto plazo, dejando de atender un problema de fondo y que va más allá de limitar la capacidad de sancionar incumplimientos de la normativa ambiental. Pues, justamente, el costo de esta limitación se traduce en desinformación y desconfianza hacia la ciudadanía, quien es en última instancia la que –a través de las protestas– detiene el avance de emprendimientos mineros. Como dirían los anglosajones coloquialmente, es un *shoot in the foot*<sup>43</sup>.

### **b) Las acciones legales seguidas contra el cobro del APR a favor de OEFA.**

En el primer trimestre del 2014, cuatro compañías mineras<sup>44</sup> denunciaron ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) al OEFA por el presunto cobro ilegal del APR, al amparo de lo establecido por el Decreto Supremo N° 130-2013-PCM<sup>45</sup> y la Resolución del Consejo Directivo N° 009-2014-OEFA/CD<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Expresión que alude a “dispararse al pie” utilizada irónicamente para graficar medidas que en vez de ayudar, terminan por entorpecer lo que se busca.

<sup>44</sup> Compañía Minera Pampa de Cobre S.A. (Exp. 124-2014/CEB); Compañía Minera Caudalosa S.A. (Exp. 162-2014/CEB); Compañía Minera Vichaycocha S.A.C. (Exp. 143-2014/CEB); y, Compañía Minera Corona S.A. (Exp. 148-2014/CEB).

<sup>45</sup> Publicado el 19 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”. En el referido dispositivo se establecen las alícuotas a ser pagadas por los titulares de actividades de la gran y mediana minería por concepto de APR. Asimismo, se establece que dicho monto será calculado sobre su facturación mensual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal. Asimismo se estableció que el OEFA, en ejercicio de su potestad normativa, dictará las disposiciones reglamentarias pertinentes para la mejor aplicación y cobranza del APR de su competencia.

<sup>46</sup> Publicada el 31 de enero de 2014 en el Diario Oficial “El Peruano”. En el referido dispositivo se aprueba el procedimiento de recaudación y control del APR del OEFA.

Mediante Resolución N° 0423-2014/CEB-INDECOPI<sup>47</sup>, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI declaró como barrera burocrática ilegal la exigencia del pago del APR a favor del OEFA, materializada en el numeral 1.2) del artículo 1° del DS N° 130-2013-PCM y de la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2014-OEFA/CD, en lo que respecta al subsector minería. Ello, debido a que se habría vulnerado el principio de legalidad y reserva de ley establecidos en el Código Tributario, al haberse creado un tributo a favor del OEFA pese a que no existe norma legal que haya previsto que este organismo pueda percibir un aporte por regulación exclusivamente a su favor por no ostentar la condición acreedor tributario o recaudador de la cuestionada contribución<sup>48</sup>.

El expediente se encuentra actualmente en etapa de apelación ante la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI a la espera de la resolución final.

Al respecto, la opinión pública entendida en la materia ha señalado que se pone en riesgo la fiscalización ambiental ya que se vería afectado casi el 80% del presupuesto del OEFA<sup>49</sup>. Por otro lado, también se ha dicho que la eliminación del APR no pondría en riesgo la actividad fiscalizadora a los operadores mineros, pues siempre se cuenta con la posibilidad de contratar a terceros fiscalizadores y trasladar el costo a las empresas mineras<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Recaída en el expediente N° 124-2014/CEB por la denuncia presentada por Minera Pampa de Cobre S.A. contra la Presidencia del Consejo de Ministros y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

<sup>48</sup> Numeral 105 de la Resolución 0423-2014/CEB-INDECOPI.

<sup>49</sup> Mayor información en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28951>

<sup>50</sup> A decir de DE LA PUENTE: "OEFA está autorizada a contratar a terceros para fiscalizar y trasladar el costo a las empresas mineras (artículo 12 de la Ley N° 29325 y Decreto Supremo N° 005-2014-MINAM), sistema similar al que heredó del OSINERGMIN utilizando el arancel de fiscalización, así como el cobro de los gastos relacionados. Además el OEFA puede exigir y de hecho exige a las empresas que realicen estudios ambientales y les impone medidas correctivas, además de disponer que realicen medidas de prevención, todas ellas financiadas única y exclusivamente por cada empresa, sin necesidad del Aporte por Regulación." Mayor información en: <http://blogs.gestion.pe/impactoambiental/2015/03/mas-lena-al-fuego-ahora-el-aporte-por-regulacion-ambiental-de-las-mineras.html>



En todo caso, cabe anotar que el OEFA no sólo es competente para realizar la fiscalización directa a operadores privados, sino también realiza labores de evaluación y supervisión de entidades públicas. Esta última muy importante pues se busca fortalecer el sistema nacional de fiscalización ambiental en todo el país. Es decir, verifica, comprueba y fortalece el esquema de fiscalización ambiental transectorial a nivel descentralizado. Ahora, con los recursos del APR en peligro, ¿cómo se van a financiar estas actividades?

Con estos dos ejemplos, es claro que el Estado logra perder piso y prima la agenda privada frente a las demandas populares por una mejor institucionalidad, en términos ambientales por lo menos, que era de esperarse<sup>51</sup>.

Debe dejarse claro que estas afirmaciones no son temerarias, sesgadas, o parte de un discurso "antiminero", pues son conclusiones de estudios previos comparados con experiencias en otros países tanto de África como de América Latina<sup>52</sup>.

En todo caso, luego de haber hecho este recuento del estado de la situación, vayamos a analizar ahora a dónde estamos yendo y qué factores podrían intervenir decisivamente en el destino del desarrollo del país basado en la exportación primaria de minerales.

---

<sup>51</sup> En "Futurología de la economía peruana", JÜRGEN SCHULTZ señala: "(...) desafortunadamente, algunas de esas corporaciones transnacionales aprovechan su sustancial contribución al equilibrio de la balanza comercial para influir en el balance de poder en el país, amenazando permanentemente a los gobiernos que se atreven a ir a contracorriente y pretenden asumir una estrategia nacional autodependiente de desarrollo". En: SEMINARIO *Et. al.* Ob. Cit. P. 102.

<sup>52</sup> En efecto, se ha señalado respecto a la dependencia mayoritaria de los recursos naturales en la economía de los países que: "(...) las élites que compiten entre sí cumplen un rol fundamental en la configuración del Estado, tanto interna como externamente. (...) Con el tiempo, el Estado logrará ganar o perder cierto nivel de autonomía de los intereses específicos de las élites y que la burocracia jugará un rol crucial en este proceso." THORP. *et. al.* P. 23.

## **VI. VARIABLES A CONSIDERAR EN TORNO A LA INDUSTRIA MINERA EN LOS PRÓXIMOS AÑOS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DEL PAÍS.**

Podemos distinguir dos factores claramente definidos para prever qué hacer para continuar con el relativo éxito de la industria minera en el país<sup>53</sup>: internacionales o externos; y, nacionales o internos.

Respecto a los factores externos, debe considerarse una fuerte preocupación por temas relacionados a la protección del medio ambiente y atención prioritaria a la mitigación y adaptación al cambio climático<sup>54</sup>. Sin embargo, ello no es óbice para que se prevea un crecimiento moderado en términos económicos a nivel mundial<sup>55</sup>.

Ello, indirectamente significa que las exportaciones nacionales de minerales no decaerán abruptamente, pese a los escenarios más

---

<sup>53</sup> Relativo en tanto importa el sector que más aporta al PBI nacional, pese a los costos crecientes en términos de paz social y bienestar general. Así, a decir de GUDYNAS, la situación actual de muchos emprendimientos mineros en América Latina en general, y en el Perú en particular, corresponde a lo que se ha denominado como "extractivismo depredador". Es un estilo que implica la apropiación de enormes volúmenes de recursos naturales, que son exportados en su mayor parte, pero que dejan graves impactos sociales y ambientales en las comunidades y sus territorios, y dudosos beneficios económicos. HOETMER. *et. al.* p. 567.

<sup>54</sup> "El libro emblemático del análisis de futuro fue los límites al crecimiento, en 1972, que incorporó doce escenarios de futuros posibles para el período 1972-2100. La principal conclusión del estudio fue que el retraso en las decisiones globales podría causar la sobreexplotación del planeta antes de que se reduzca el crecimiento de la huella ecológica (huella de carbono principalmente). Una vez que se cuente con un territorio no sostenible, la sociedad humana se vería forzada a reducir su tasa de utilización de los recursos y los niveles de emisiones al ambiente. La contracción se podría producir de manera organizada o a través del colapso producido por la naturaleza o el mercado." SEMINARIO *Et. al.* Ob. Cit. P. 27.

<sup>55</sup> "La revisión de las previsiones económicas internacionales al 2050 es interesante. Todos los analistas concluyen que el mundo va a seguir creciendo. Sin embargo, en las de mayor rigor académico hay homogeneidad en manifestar que estas tasas de crecimiento van a ser cada vez más bajas." SEMINARIO *Et. al.* Ob. Cit. P. 42.

agresivos de años anteriores<sup>56</sup>, lo cual finalmente dependerá de la innovación en términos tecnológicos y de institucionalidad también<sup>57</sup>.

De parte del factor interno, la variable institucional<sup>58</sup> está jugando el papel más importante como determinante del futuro del país, no sólo para el éxito de la industria minera, sino –y más importante aún– para la utilización de los ingentes recursos producto de la minería<sup>59</sup>.

En este aspecto, como institucionalidad debemos comprender al aparato Estatal como un todo que provee de bienestar y oportunidades a toda la sociedad. En ese sentido, cabe preguntarse si existe un correlato entre el éxito de la exportación primaria de

---

<sup>56</sup> En el 2014 las inversiones en proyectos mineros cayeron 11% y para el 2015 se anticipa una caída similar.

<sup>57</sup> A decir del Profesor ENRIQUE GHERSI SILVA: Las variables institucionales influyen en la economía. (...) Para Coase el derecho no es un factor constante y de costo cero. Entonces, si las instituciones fallan, definitivamente el mercado va a fallar. Usar el mercado cuesta institucionalmente (...). En: *Advocatus* N° 7, Nueva Época. Revista editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, 2002. Pp 147-154.

<sup>58</sup> "Que no se pueda realizar finalmente un proyecto que ha cumplido con todos los requisitos y procedimientos necesarios entraña importantes riesgos para el propio Estado. Solo hay que recordar al proyecto de plata Santa Ana en Puno. Tras su revocación por el gobierno anterior (luego de violentas protestas de las comunidades indígenas) la propietaria de la mina, la empresa canadiense Bear Creek, inició un procedimiento de arbitraje contra el Perú que podría costarle al país US\$ 1,200 millones." Informe especial: Minería peruana ¿hacia dónde se dirige? Por CARLOS ASTUQUIPÁN. En: *Business*, Año XXI, N° 236, Junio 2015. Lima, p 17.

<sup>59</sup> En "Futurología de la economía peruana", JÜRGEN SCHULDT señala: "El más conocido maleficio de la abundancia primario-exportadora deriva de la "enfermedad holandesa", virus que infecta al país exportador de una o varias materias primas cuando sus elevados precios –o el descubrimiento de una nueva fuente o yacimiento– desatan un ingreso abrupto y masivo de divisas, reforzado por crecientes flujos de inversión extranjera directa. Ello lleva a una sobrevaluación del tipo de cambio y a una pérdida de competitividad de los demás sectores transables, lo que perjudica a los sectores manufacturero y agropecuario-exportador, por lo que generalmente se "des-industrializa" y "des-agrariza" la economía que goza un boom de exportaciones. (...) Otro aspecto negativo es que la explotación de recursos naturales no renovables está sujeta a rendimientos decrecientes a escala, cuando lo que debería interesarnos es el desarrollo de actividades económicas sujetas a rendimientos crecientes a escala, de alto contenido tecnológico y elevado "valor de retorno". En: *SEMINARIO Ef. al. Ob. Cit.* P. 98-100.

minerales y el bienestar general del país o si más bien el Estado peruano se ha tornado un país rentista<sup>60</sup>.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la gran parte de emprendimientos mineros asumen un rol de "ciudadanos corporativos" implementando estrategias de responsabilidad social corporativa o empresarial. Sin embargo, la provisión de ayuda estratégica a sectores deprimidos no limpia o reemplaza la desatención que debiera proveer el Estado e, inclusive, podría hasta ser visto como una estrategia de compra por silencio<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> De acuerdo con Ross (1999): " Las teorías del Estado rentista sostienen que cuando la principal fuente de ingresos de los gobiernos proviene de fuentes externas, tales como la explotación de recursos o la ayuda internacional, éstos se liberan de la necesidad de recaudar impuestos y pierden el sentido de responsabilidad hacia la sociedad sobre la que gobiernan.(...) [Así] las burocracias que se sostienen en ganancias extractivas no encuentran los estímulos que necesitan para proveer a los ciudadanos con servicios de calidad, ya que no corren el riesgo de ser penalizadas por su deficiencia o por la ausencia de dichos servicios. (...) La abundancia de recursos naturales no solo perjudica el sentido de responsabilidad de los gobiernos hacia sus ciudadanos, sino que la malversación de la riqueza colectiva por parte de privados vinculados al Estado suele ser una situación común en dicho escenario. La confianza del Estado se ve alterada y profundamente dañada. (...) Nuevamente, sin embargo, esta no es una consecuencia inevitable de las altas ganancias provenientes de recursos naturales, sino que depende de la historia institucional de cada país. Como queda demostrado en el caso de Botsuana y Chile, la responsabilidad ciudadana y el uso de los recursos, no como forma de acumulación privada sino como instrumento para el beneficio público, es posible incluso en el caso de que existan rentas externas considerables. El factor principal parece radicar en el tipo de cultura política que se desarrolla a lo largo del tiempo en cada país". En: THORP. et. al. pp. 18-24-25.

<sup>61</sup> En efecto, ANTONIO RODRÍGUEZ-CARMONA y MIGUEL CASTRO en "Los imaginarios que sostienen la expansión minera en los Andes", afirman que la Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa: (...)se trata de una mera cuestión de imagen. (...) forma parte de una estrategia más amplia de penetración en los territorios. Constituyen la parte más visible de un iceberg que esconde, bajo las aguas, políticas de seguridad privada, estrategias de infiltración en las instituciones públicas, servicio de inteligencia y, en ocasiones, el uso de fuerza paramilitar. Desde una óptica más institucional, el auge de la RSE en los últimos años representa la ausencia del Estado como ente rector de la minería y fiscalizador de sus impactos. Solo la ausencia de servicios públicos de salud y educación explica la proliferación de esquemas de RSE. El máximo exponente de este fenómeno fue el Óbolo Minero, un sistema implantado en el Perú durante el gobierno de Alan García, que dotaba de fondos de solidaridad (con aportes voluntarios de las mineras) para combatir la pobreza en sus áreas de intervención, gestionado por las propias empresas. En lugar de recaudar impuestos, el Estado fomentaba la RSE. En: HOETMER. et. al. pp. 39-40.

Ante estos factores, sobre todo el interno, ¿presionar y reducir la institucionalidad ambiental, supondrá el retorno de las altas tasas de retorno de la industria minera en el país?

Es evidente que no. A mayor inestabilidad institucional, mayor convulsión social. No sólo por los impactos ambientales, sociales y culturales que serían desatendidos; sino también porque la percepción popular de la existencia de recursos es que no son canalizados adecuadamente a favor de la sociedad, pese a existir mecanismos como el Canon para las regiones y municipalidades<sup>62</sup>.

En buena cuenta, el problema –el Santiago Nasar de nuestra historia– no son necesariamente las empresas, sino las (in)decisiones de Estado para encontrar soluciones a la problemática social que amenaza el crecimiento de la actividad primaria exportadora de minerales.

## VII. Y AHORA, ¿QUÉ HACEMOS?

Habiendo establecido que la creciente institucionalidad ambiental contribuye al entendimiento para el crecimiento del sector minero, reduciendo significativamente los costos de transacción en torno a esta industria, no podemos continuar andando bajo la paradoja del optimista<sup>63</sup> e impulsar medidas cortoplacistas y deformadoras, pues

---

<sup>62</sup> JAVIER ARELLANO en "Minería y desarrollo: ideas para repensar el canon" sostiene lo siguiente: "En Perú, la conflictividad social en torno a la minería ha influido de manera notable en los criterios de distribución. En 2001, el Parlamento aprobó la Ley de Canon –Ley N° 27506–, que aumentaba el canon minero de 20% a 50% del Impuesto a la Renta pagado por las compañías. Los alcaldes de las zonas mineras llevaban muchos años promoviendo sin éxito ese cambio. El éxito del año 2001 se debió a la complicidad de algunos empresarios mineros interesados en que la población alrededor de las minas se beneficiara más directamente. Pensaban que el aumento del canon disminuiría la presión popular sobre las empresas y podrían frenar así los conflictos que habían comenzado a aparecer. Entre 2001 y 2004 la ley tuvo numerosas reformas para ajustar los porcentajes de distribución a cada uno de los municipios. El resultado es que Perú es uno de los países en los que se da una mayor concentración de transferencia de los recursos en los municipios y regiones productoras. En: HOETMER, *et. al.* p. 541.

<sup>63</sup> A decir de JOAN MARTÍNEZ ALIER, la paradoja del oportunista consiste en la hipótesis de un crecimiento continuo que justifica el uso actual de más recursos agotables y la producción de más contaminación puesto que suponen que nuestros descendientes serán más ricos y podrán hacer frente fácilmente a esos inconvenientes. Ahora bien, de hecho, el crecimiento, si se produce con tecnologías similares a las actuales, lo que

éstas minan al propio sector poniendo en peligro la continuidad del milagro económico peruano.

La eficacia y eficiencia de las decisiones administrativas en temas ambientales es una arista en construcción aún y de la fortaleza de éstas dependerá la evolución de las instituciones ambientales<sup>64</sup>.

La construcción de instituciones, políticas públicas y su respectiva regulación, debe tomar en cuenta variables de inclusión y transparencia a favor de la ciudadanía. Sólo así se podrá pasar a esquemas menos represivos y que más bien incentiven mejores prácticas.

De igual forma, el Estado debe empezar cuanto antes a diversificar su matriz productiva, pues no es sostenible depender de un solo motor de desarrollo. Menos aún creer fervientemente que ésta se funda en la exportación primaria de minerales<sup>65</sup>.

Obviamente toda transición histórica demandará costos, sin embargo éstos serán mínimos en comparación con la ganancia futura en términos de sostenibilidad, diversificación y estabilidad. Pretender obviar estos costos iniciales, podría significar perder la

---

va a hacer es empobrecer a las futuras generaciones porque tendrán un medio ambiente degradado y menor calidad de vida. (...) La fe en el crecimiento económico lleva a infravalorar el futuro y lleva por tanto al *carpe diem*. Gocemos ahora aunque dejemos en herencia un mundo con menos diversidad, con servicios ambientales degradados, con residuos nucleares, con cambio climático; no importa, nuestros descendientes serán, por hipótesis, más ricos que nosotros y sabrán hacer frente a esos daños y los compensarán de alguna manera. HOETMER. *et. al.* pp. 84-86.

<sup>64</sup> Nuevamente, a decir del Profesor ENRIQUE GHERSI SILVA: "El derecho corresponde al orden praxeológico de la sociedad, es decir, el derecho es consecuencia de la acción humana y no la voluntad necesariamente.". En: ENRIQUE GHERSI SILVA. Una introducción al análisis económico del Derecho. En: *Advocatus* N° 7, Nueva Época. Revista editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, 2002. P. 152.

<sup>65</sup> "Si bien el extractivismo puede generar crecimiento económico –como lo ha hecho en el Perú–, también tiende a concentrar las riquezas obtenidas en manos de unos pocos, genera economías de enclave, implica una profundización de las desigualdades sociales, una sobreexplotación de la naturaleza, y produce una economía vulnerable a los ciclos económicos." En: HOETMER. *et. al.* p. 20.

oportunidad<sup>66</sup> de apalancar un sector tan importante como el minero, como el motor para un desarrollo conjunto, como país.

## VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Es innegable la importancia de la industria minera en términos económicos para el país, por ello mismo deben conocerse las distintas aristas de esta dinámica a efectos que se puedan anticipar amenazas para convertirlas en potencialidades. En ese sentido, la eliminación de incertidumbres, áreas grises y desatenciones de parte del Estado para con los actores de esta obra, es apostar por contar con un mercado más llano y con oportunidades para todos. Es la única forma de poder aprovechar a la industria minera como una oportunidad para el desarrollo del país.

Por otro lado, los empresarios mineros deben considerar que ponerle trabas a la institucionalidad ambiental no hace más que entorpecer el desarrollo armónico de su propio rubro. Tener la información clara, es vital para saber los caminos en los que se anda. Si los conflictos no resueltos terminan cancelando proyectos o inversión en el sector, no digan que no se les avisó. Después de todo, a decir de CORCHEIRO, un pesimista no es más que un optimista bien informado<sup>67</sup>. Guerra avisada, no extingue milagros.

---

<sup>66</sup> JÜRGEN SCHULTD señala que la oportunidad perdida se materializaría en: "(...) no haber homogenizado la economía a través de la gestación de un mercado interno más amplio, resultado de una distribución del ingreso y de la riqueza más igualitarios, de un sistema educativo y de salud más eficiente e inclusivo, de una descentralización y regionalización más integradora "hacia adentro". En: SEMINARIO *Et. al.* Ob. Cit. P. 79.

<sup>67</sup> ALONSO CORCHEIRO, Antonio, "Prospectiva y planeación". Seminario Internacional "Experiencias de Planeación en América Latina y el Caribe", por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Lima, noviembre, p. 8.