



30 años

Asociación Servicios Educativos Rurales

Programa Gobernabilidad Democrática y Descentralización

RECOMENDACIONES

para la gestión estatal de los conflictos

Conflictos mineros por usos y ocupación del territorio



Elaborado por:
Ángela Acevedo
María Luisa Burneo
Zenón Choquehuanca
Felix Palomino
Aldo Santos
Javier Torres
Paulo Vilca

Introducción	3
I. Funcionamiento del Estado para la toma de decisiones sobre la gestión del territorio y los recursos naturales	6
A. El ordenamiento del territorio y la distribución de competencias entre los niveles de gobierno	6
B. Otorgamiento de concesiones mineras	8
C. Política de información sobre otorgamiento de concesiones mineras	9
D. Instrumentos de gestión ambiental	9
E. Participación ciudadana y consulta en el sector minero	10
II. Gestión de los conflictos vinculados a los usos del territorio en el sector minero e instancias responsables	12
A. Políticas públicas que brinden lineamientos para la gestión de conflictos	12
B. La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros	13
C. Distribución sectorial de los conflictos	13
D. El Ministerio de Energía y Minas y el manejo del conflicto	14

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, la conflictividad social en el Perú viene en aumento. De acuerdo a las categorías de la Defensoría del Pueblo, la mitad de los conflictos son de tipo socioambiental; alrededor del 80% de estos se relacionan con la gran minería. Existe un consenso entre diversos actores políticos y sociales, sobre la necesidad de que el Estado revise su política para mejorar la gestión de conflictos. Asimismo, sobre la importancia de realizar modificaciones en la política minera nacional, pues los diversos conflictos han demostrado que el marco institucional actual no resulta adecuado: limitaciones en los mecanismos de participación y consulta, ausencia de coordinación entre niveles de gobierno, instrumentos de gestión ambiental deslegitimados ante la población, ausencia de políticas de planificación territorial, entre otros problemas.

En este contexto, la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) busca contribuir al debate sobre la expansión minera, los conflictos y el desarrollo. Como parte de este trabajo, elaboramos el presente documento que propone recomendaciones para la gestión estatal de los conflictos vinculados a los usos y ocupación del territorio en el sector minero en la fase de exploración, a partir de la identificación y análisis de un conjunto de problemas que consideramos están a la base de estos o que constituyen trabas para su mejor tratamiento.

Durante el año 2010 SER realizó una sistematización de tres conflictos que dejaron importantes lecciones para el país. Elegimos casos en los que el conflicto se desarrolló en la fase de exploración y donde han existido, con diferentes resultados, intentos de mesas de diálogo y negociación.¹ Nuestro análisis se alimenta, también, del seguimiento continuo realizado desde los equipos regionales a los conflictos vinculados con la expansión minera que se han venido dando en los últimos años en Cajamarca, Ayacucho y Puno.

De otra parte, se realizó un estudio para conocer la lógica en la gestión estatal de los conflictos, durante el cual se entrevistó a funcionarios públicos de las instancias estatales competentes –Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Economía y Finanzas, de Energía y Minas, del Ambiente, y Defensoría del Pueblo–, así como a especialistas y representantes de gremios empresariales como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), y de las organizaciones sociales como la Central Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Conacami), entre otros. Las entrevistas estuvieron dirigidas a comprender las percepciones sobre los conflictos, así como el funcionamiento de las instancias estatales relacionadas a la gestión de conflictos.

En el camino, se recogieron las opiniones de diversos especialistas en la materia, así como de funcionarios regionales en Ayacucho, Cajamarca y Puno, en donde se realizaron reuniones de discusión de las propuestas del documento, recogiendo los puntos de vista planteados desde el ámbito regional.

1 Estos son el conflicto relacionado al proyecto minero Río Blanco en la sierra de Piura, el conflicto alrededor del proyecto minero La Zanja en Cajamarca, y el caso del proyecto Las Bambas en Apurímac.

Tipo de conflicto al que se dirige la propuesta

El universo de los conflictos vinculados a los usos y ocupación del territorio es amplio y las categorías existentes agrupan a una gama de conflictos que pueden ser muy distintos entre sí. Por ejemplo, la definición de conflicto socioambiental utilizada por la Defensoría del Pueblo aborda una serie de casos relacionados con empresas extractivas que no solo involucran temas ambientales.

A partir del seguimiento y análisis realizados, decidimos acotar el ámbito de las recomendaciones al de los conflictos relacionados a la gran minería en su fase de exploración, en la cuál el debate gira alrededor de la viabilidad de un proyecto y su aceptación por parte de la población. Esta decisión se basa, principalmente, en la siguiente constatación: el gran número de conflictos sociales que ocurren durante esta fase y el grado de violencia que estos alcanzan, muestran la necesidad de una reforma en el sector minero y en el diseño institucional vinculado a la gestión del territorio y los recursos naturales. Asimismo, dado que se estiman grandes inversiones para el sector minero – las cuales alcanzarán alrededor de 40 mil millones de dólares para los próximos diez años-, es de suponer que se originarán nuevos conflictos.

Si bien son diversos los temas que deberían trabajarse para mejorar la gestión de los conflictos en el país, nuestra experiencia institucional y los hallazgos de los estudios realizados, nos llevaron a desarrollar recomendaciones relacionadas, de un lado, al funcionamiento del Estado para la toma de decisiones sobre los usos del territorio y los recursos naturales; y, de otro lado, al funcionamiento de las instancias responsables de la gestión de conflictos.

Consideraciones previas

En nuestra discusión sobre los problemas y limitaciones en el tratamiento de los conflictos en el país, partimos de la siguiente premisa: el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales que el país ha suscrito. Sin embargo, el gobierno de Alan García Pérez –y los anteriores- han tendido a priorizar medidas que favorecen la gran inversión, dejando en segundo plano los aspectos sociales y ambientales y los derechos humanos de las poblaciones donde se realizan las inversiones mineras.

Los sectores del ejecutivo nacional deben garantizar el acceso a información adecuada (de calidad, oportuna y amigable) sobre las políticas y actos administrativos de su competencia, a las autoridades y poblaciones locales en las que generarán impacto. En la práctica ello no ocurre así, generando vacíos de información e incertidumbre en la ciudadanía; pero también, trasladando esta responsabilidad hacia las empresas privadas que operan en los diversos territorios.

Al igual que el tema de la información, el tema de la participación ciudadana también ha sido desplazado al ámbito privado. Son las empresas quienes, tomando como referencia el marco normativo del sector minero, elaboran sus planes de participación y eligen los mecanismos a ser implementados. Sin embargo, el derecho de participación ciudadana implica una relación entre el Estado y la sociedad, en la que la ciudadanía tiene un rol en los procesos de decisión sobre los asuntos públicos. La manera en que se viene dando la participación de la población en la ruta de los proyectos mineros, altera la naturaleza de este derecho, definiéndose su ejercicio en el ámbito privado.

En un gran número de casos, importantes sectores de la población que es afectada por la expansión de la gran minería, cuestionan la legitimidad de los instrumentos de gestión socio ambiental existentes. Estos, además de ser aprobados por la misma instancia encargada de promover la inversión minera en el país –el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)-, no siempre cumplen adecuadamente con los mecanismos de participación que deben implementarse durante su elaboración, generando descontento entre la población.

Actualmente, el MINEM ha sido sobrepasado en su capacidad de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs). Muchos especialistas consideran que el Ministerio del Ambiente (MINAM) es quien debería encargarse de esta tarea, ya que existe un conflicto de intereses entre las funciones del MINEM. Sin embargo, consideramos que en el momento actual, la transferencia de la revisión de los EIAs de todos los sectores sería inviable; al MINAM le corresponde definir la política general en materia ambiental que debe ser aplicada por el resto de sectores y niveles de gobierno. Por tanto, el sentido de las recomendaciones presentadas sobre este tema, apunta, de un lado, a que el MINAM asuma mayores responsabilidades y participación en la revisión de EIAs de proyectos de gran minería con criterios pre-establecidos y, de otro, a fortalecer la autonomía y aumentar los recursos de la entidad encargada de esta función en el MINEM.

Respecto del tratamiento de los conflictos sociales vinculados a la expansión minera, no existe una política orientada a ordenar la intervención de las distintas instancias estatales competentes ni a establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales. Si bien estos últimos no tienen competencias en la resolución de conflictos, deben tener una mayor participación en estos procesos, para lo cual deberían ser convocados por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Energía y Minas.

Necesidad de una planificación estratégica nacional

Queremos señalar, finalmente, otro de los temas pendientes pero fundamentales: la planificación del desarrollo nacional. De acuerdo a ley, el órgano encargado de la planificación de desarrollo nacional es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Éste debería implementar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que como indica la Ley 28522 en su artículo 1, se define como el con-

junto de órganos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar la planificación concertada como instrumento técnico de gobierno, orientador y ordenador de acciones necesarias para lograr el desarrollo integral del país. Entre los objetivos del CEPLAN se encuentra la articulación y la integración coherente y concertada de los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno, así como proporcionar las orientaciones, métodos, instrumentos y capacitaciones necesarias para el planeamiento estratégico nacional. En la práctica, ello no se está cumpliendo.

La falta de una entidad que desempeñe estas funciones constituye una gran limitación para construir una visión de desarrollo nacional que sirva de base para el ordenamiento del territorio. Por tanto, es indispensable que el CEPLAN sea fortalecido para que cumpla efectivamente sus funciones e implemente mecanismos de coordinación intersectoriales y entre niveles de gobierno. Ellos son necesarios para que exista coherencia en la planificación territorial de las distintas instancias y para lograr la sinergia entre las políticas sectoriales, de modo que éstas no se superpongan o contradigan entre sí.

I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO PARA LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO Y LOS RECURSOS NATURALES

A. El ordenamiento del territorio y la distribución de competencias entre los niveles de gobierno

Los gobiernos regionales y locales tienen competencia para implementar procesos de zonificación ecológica y económica (ZEE) y para elaborar los planes de ordenamiento territorial (POT). Si bien no son muchos los gobiernos regionales que cuentan con sus ZEE terminadas ni con planes de OT, ya se está avanzando con estos procesos en diversas regiones; incluso, hay casos donde ya se cuenta con la ZEE aprobada por el Consejo Regional. Por ello, deben precisarse los mecanismos que articularán los planes regionales con las políticas nacionales. Actualmente, el ejecutivo nacional es quien toma las decisiones sobre usos del territorio sin dialogar con los responsables de estos procesos.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente tiene el encargo de presidir el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial,² que tiene entre sus objetivos brindar recomendaciones sobre *normas, procesos y metodologías que viabilicen la puesta en marcha de la Zonificación Ecológica y Económica en el país*. Sin embargo, aunque el MINAM ha venido desarrollando metodologías para orientar la formulación de estos instrumentos, existe una serie de vacíos: por ejemplo, se enumeran cuáles son los submodelos a desarrollar para obtener los mapas de potencialidades y limitaciones del territorio, sin explicar las variables y atributos a partir de los cuales estos deben construirse. De igual modo, para otras etapas de la ZEE, las normas dicen qué hacer pero no cómo hacerlo, como para la validación de los submodelos; la norma señala que ésta debe

ser participativa, mas no establece pautas para orientar cómo debe aplicarse.

Otro tema sobre el cual es importante llamar la atención está relacionado a la información técnica necesaria para la realización de los procesos de ZEE y OT, ya sea porque algunas instituciones públicas no comparten la información que tienen o porque no se cuenta con esta información. Por ejemplo, en el caso de la ZEE Cajamarca, para contar con la información climática trabajada por el Servicio Nacional de Metodología e Hidrología del Perú (SENAMHI), se exigía que el gobierno regional realice un pago considerablemente alto que excedía su presupuesto para este proceso. Otro ejemplo, es el caso de la información metalúrgica con la que cuenta Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), cuyo nivel de detalle no es el que recomienda el Ministerio del Ambiente para los procesos de ZEE.

Finalmente, no existe una instancia encargada de centralizar información relevante para la planificación y toma de decisiones a nivel regional. Tampoco se actualiza la información, lo cual dificulta identificar dinámicas territoriales. Lo anterior constituye una limitación para los gobiernos regionales en materia de gestión territorial.

Recomendaciones

1. Elaborar una política de ordenamiento territorial que considere:
 - 1.1. Desarrollar los instructivos técnicos necesarios con la metodología para la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial a nivel nacional y regional.

2 El Comité está conformado por representantes de todos los sectores, un representante de los gobiernos regionales y uno de los gobiernos locales, un representante de la Asamblea Nacional de Rectores, dos representantes de las organizaciones de pueblos indígenas, dos representantes de la empresa privada, y dos representantes de los ONG. Como vemos, aunque la norma señala que se debe mantener una participación equitativa de los representantes del sector público, privado y de la sociedad civil, la conformación actual no la refleja ya que solo los representantes de los sectores suman más de veinte.

Estos instructivos deberán estar a cargo del Comité Técnico Consultivo de OT nacional que preside el MINAM.

- 1.2. Modificar la conformación de Comité Técnico Consultivo, para ampliar la representación de los gobiernos regionales –elegidos en el marco de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)-, de los gobiernos locales (AMPE, REMURPE, MUNIRED)³ y de los pueblos indígenas.
 - 1.3. Establecer que el Plan de Ordenamiento Territorial Nacional deberá construirse de manera consensuada con actores públicos y privados tanto del ámbito nacional como de los ámbitos subnacionales. El CEPPLAN debe ser la entidad encargada de conducir el proceso de elaboración del POT nacional. El MINAM deberá constituir un equipo con funcionarios de la Dirección General de Ordenamiento Territorial que brindará la asesoría técnica.
 - 1.4. Completar la normativa de ZEE. Deben precisarse los pasos a seguir y brindar pautas metodológicas en cada una de las cinco etapas de la construcción de este instrumento: inicial, de formulación, de aprobación, de aplicación y de monitoreo, evaluación y actualización. Para ello, el MINAM, como entidad responsable, deberá convocar a los representantes de los gobiernos regionales para que sean parte de este trabajo y se recojan sus aportes.
2. Aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual deberá establecer:
 - 2.1. Criterios y mecanismos para la articulación de los procesos de ordenamiento territorial nacional, regionales y provinciales.
 - 2.2. Que las políticas sectoriales nacionales se elaboren considerando lo señalado en los planes de ordenamiento territorial nacional y regionales.

3. Crear un Sistema Regional de Información Geográfica (SRIG): además de generar y actualizar información desde la región, el SRIG tendría la facultad de solicitar información a todas las instancias técnicas de nivel nacional que generan información relevante para la gestión territorial. Ello supone, a la vez, modificar los ROF de estas instancias para que tengan la obligación administrativa de entregar la información.
4. Disponer que las entidades estatales que cuenten con información necesaria para los procesos de planificación de las instancias subnacionales, cumplan con remitir dicha información. De esta manera, los organismos estatales que generan información sobre aspectos geográficos, climáticos, hidrológicos, culturales y otros, deberán facilitarla a los gobiernos regionales y locales para sus procesos de ZEE-OT.

MARCO NORMATIVO RELACIONADO

Sobre competencias de planificación territorial

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley 29158, artículos 4, 17, 19 y 2.
- Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27783, artículos 6, 35 y 36.
- Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley 27867, artículos 10, 29 a, 45, 46, 50, 53 y 59.
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Decreto Legislativo 1013, artículo 7.

Sobre la ZEE y el OT

- Ley General del Ambiente. Ley 28611, artículos 17, 19, 20, 21, 22 y 59.
- Lineamientos de Políticas para Ordenamiento Territorial. Resolución Ministerial 026-2010 MINAM.
- Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), Decreto Supremo 087-2004-PCM, artículos 1, 2 y 6.

3 Asociación de Municipalidades del Perú, Red de Municipalidades Rurales del Perú, Red de Municipalidades del Perú.

B. Otorgamiento de concesiones mineras

El ente responsable del otorgamiento de las concesiones es el INGEMMET, que cuenta con un procedimiento establecido para que las personas jurídicas o naturales puedan solicitar este derecho. Esta entidad analiza si el pedido es pertinente, sin embargo, esta evaluación no considera la opinión técnica de los gobiernos regionales ni del Ministerio del Ambiente. Solo se consulta al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) cuando la concesión se encuentra dentro de un área natural protegida, y a los gobiernos locales cuando la concesión solicitada pueda estar sobre una zona de expansión urbana.

La actual ruta para el otorgamiento de concesiones genera vacíos de información e incertidumbre en la población. Si bien se trata de un procedimiento administrativo, implica el otorgamiento de un derecho que, en la práctica, generará una situación nueva, surgirán expectativas, temores, visiones enfrentadas y, potencialmente, conflictos en un territorio que constituye el ámbito de gestión de los gobiernos regionales. Sin embargo, estos no son informados debidamente y no participan en ningún momento de la entrega de concesiones.

En las consultas realizadas con los gobiernos regionales, surge una demanda por la transferencia de las competencias y funciones relacionadas con el otorgamiento de concesiones. Sin embargo, consideramos que en el contexto actual del proceso de descentralización, y con 25 departamentos en vez de las regiones que no llegaron a conformarse, transferir dicha competencia no sería sostenible. Lo que sí es fundamental es establecer nuevos parámetros para la aprobación de petitorios mineros, así como normar un procedimiento mediante el cual los gobiernos regionales sean informados con anticipación y puedan emitir opinión técnica en base a los instrumentos de zonificación y planificación territorial construidos en sus ámbitos de gobierno.

Recomendaciones

1. INGEMMET deberá contar con información integrada sobre los distintos usos y derechos de las áreas solicitadas en concesión, que disponen los diferentes sectores del Estado. Esta información deberá ser to-

mada en cuenta para la aprobación de la entrega de concesiones.

2. Establecer criterios que definan los casos en que INGEMMET tendrá que pedir, obligatoriamente, opinión técnica sobre la viabilidad de la entrega de la concesión a la instancia pertinente: por ejemplo, si la zona es un ecosistema frágil, al MINAM. Esta es una recomendación que debe ser implementada a corto plazo, en tanto se discute en el país, un Plan de Ordenamiento Territorial Nacional que identifique zonas de exclusión minera.
3. INGEMMET debe informar previamente a los gobiernos regionales y locales el otorgamiento de concesiones mineras, de modo que se contrasten los ámbitos de la concesión y la forma en que éstos están considerados en la planificación del desarrollo regional y local. Tomando en cuenta lo siguiente:
 - 3.1. En el caso de gobiernos regionales que cuenten con la ZEE culminada y aprobada por ordenanza regional, INGEMMET deberá revisar dicho instrumento de manera previa al otorgamiento de la concesión.
 - 3.2. En el caso de gobiernos regionales que cuenten con un Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por ordenanza regional, una comisión conformada por el MINEM, MINAM, CEPLAN y el/los gobiernos regionales involucrados, deberá evaluar la entrega de concesiones.
 - 3.3. En el caso de gobiernos regionales que aún no cuenten con la ZEE ni un POT, INGEMMET deberá notificar al gobierno regional, a fin de determinar si el área se superpone con proyectos de importancia regional -considerados en alguno de los planes de desarrollo regional.
4. El Estado, a través de COFOPRI, debe asegurar que las tierras donde se encuentran ubicadas las concesiones mineras, estén debidamente tituladas, de modo que los propietarios tengan plena seguridad jurídica frente al eventual inicio de negociaciones con los titulares de las concesiones.

C. Política de información sobre otorgamiento de concesiones mineras

Para que INGEMMET apruebe una concesión minera, el peticionario de la solicitud debe publicar los avisos respectivos en el diario oficial El Peruano y otro periódico de circulación de la capital de la provincia donde se encuentra el área solicitada. Se indican las coordenadas UTM de las cuadrículas dadas en concesión, que no son comprensibles para la población. De otra parte, no es suficiente con informar que existe un petitorio para una concesión minera o que ésta ha sido otorgada, ya que ello genera incertidumbre, expectativas y temores en la población que no conoce las implicancias de ello y piensa, en muchos casos, que equivale a decir que un proyecto se va a realizar sin su consentimiento. Los ciudadanos necesitan conocer el proceso pero también sus derechos y las normas que los amparan.

Algunas gerencias regionales de recursos naturales asumen la tarea de sistematizar y brindar información sobre las concesiones mineras, pero esta tarea no está considerada como una de sus funciones. Formalmente, no existe una instancia que transmita a nivel regional y local, las decisiones en materia de concesiones y otros temas de gestión territorial, que se toman desde el ejecutivo nacional.

Recomendaciones

1. Aprobación de una política nacional orientada a mejorar los niveles de acceso a la información sobre la expansión y el impacto de la actividad minera. Esta política debe incluir los siguientes aspectos:
 - 1.1. Brindar un conjunto de información a las poblaciones locales sobre el otorgamiento de concesiones, que incluya: qué implica y qué no la existencia de una concesión, el derecho de llegar a un acuerdo previo antes del inicio de cualquier operación minera, las probabilidades de realización de un proyecto minero en dicha área, entre otros temas. Esta tarea debe ser realizada directamente por el MINEM, en coordinación con los gobiernos regionales.
 - 1.2. Desarrollar una estrategia de comunicación a implementarse en cada región –con énfasis en las zonas que se encuentren concesionadas–, que contenga li-

neamientos para la formulación de planes regionales de comunicación, de modo que se adapten a la realidad social y cultural de cada ámbito. Esta deberá ser elaborada por el MINEM en coordinación con los gobiernos regionales.

- 1.3. Modificar el contenido y forma de la información que se publica sobre los petitorios para concesiones mineras. La población y los gobiernos locales requieren de referencias que permitan ubicar la zona a ser concesionada señalando, por ejemplo, los ríos que atraviesan la zona, los poblados cercanos, la cantidad de hectáreas a ser concesionadas u otras referencias geográficas de modo que las poblaciones puedan ubicar el área respectiva.
- 1.4. Mejorar los mecanismos de transparencia. El portal web del MINEM no debe ser el único medio informativo; el MINEM debe garantizar el acceso a la información sobre políticas del sector, avance de concesiones y proyectos, nuevas normas y otros, a través de la implementación de mecanismos que lleguen a las poblaciones locales.

D. Instrumentos de gestión ambiental

En el Perú, el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se ha convertido en el instrumento de gestión ambiental que define la aprobación de un proyecto minero. Si bien existen otras autorizaciones sectoriales (ANA, SERNANP, INC), para la aprobación de un proyecto, el EIA tiene el mayor peso para la puesta en marcha del mismo, además de ser el único donde se consideran los aspectos sociales. El EIA funcionaría mejor en situaciones donde ya existe una zonificación previa u otros instrumentos de planificación territorial, y donde la decisión sobre la inversión minera sea producto de un proceso de debate público. Si bien el EIA es un instrumento que evalúa los impactos de un proyecto en un ámbito de influencia determinado, no es suficiente para definir la viabilidad de la actividad minera en diversas zonas del territorio nacional.

Es imprescindible que el MINAM tenga una mayor participación en la revisión de los EIA, emitiendo opinión técnica y asegurando la calidad de los mismos. Esta participa-

ción debe traducirse en funciones establecidas por la normativa del sector.

Asimismo, si bien existen instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que mide impactos acumulados en un área de influencia mayor -como una cuenca, por ejemplo-, no pueden ser aplicados a proyectos mineros aun que estos sean de enorme magnitud, ya que la normativa del sector dispone que las EAE solo se deben realizar para políticas, planes y programas.

Recomendaciones

1. El MINAM debe elaborar criterios técnicos en función de los cuáles los proyectos mineros con determinado ámbito de afectación y nivel de impacto socioambiental, deban ser materia de una Evaluación Estratégica Ambiental.
2. El MINAM debe establecer los criterios técnicos en base a los que el MINEM deberá clasificar aquellos proyectos de gran minería cuyos EIA deberán ser transferidos a esta instancia para su revisión.
3. Otorgar competencia a los gobiernos regionales, a través de sus instancias especializadas, para determinar los EIA de aquellos proyectos mineros que -por su ubicación, impacto u otros criterios establecidos previamente- deberán ser evaluados por el MINAM, instancia que actualmente tiene *disposición para la revisión aleatoria del EIA aprobado por el MINEM*.
4. En los casos en que el EIA corresponda a un proyecto en un ámbito territorial que cuente con la ZEE aprobada por ordenanza regional, el MINEM deberá evaluar este instrumento contrastándolo con los resultados de la ZEE.
5. Es indispensable elaborar una legislación para los casos de desplazamiento de poblaciones por proyectos mineros que recoja los *Principios Rectores para Desplazamientos Internos* de las Naciones Unidas (ONU), lo que implica el derecho a la consulta en el marco del Convenio 169 del Organismo Internacional del Trabajo (OIT), así como el consentimiento previo libre e informado, en los casos que corresponda.

6. En los casos en que el EIA proponga el desplazamiento de población como consecuencia del proyecto minero, este instrumento también deberá ser evaluado en dicho extremo por el MINAM y la Dirección General de Desplazados y Cultura de Paz del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).
7. El MINAM debe implementar un proceso de evaluación y certificación de las empresas privadas que realizan los Estudios de Impacto Ambiental que se encuentran registradas por el MINEM.

MARCO NORMATIVO RELACIONADO

Sobre los EIA y EAE

- Ley General del Ambiente. Ley 28611, artículo 24, 35.
- Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, artículos 3, 4, 6 y 10.
- Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA.
- Ley 28223. Ley sobre los desplazamientos internos, artículos 2, 3, 7, 8 y 9.
- Decreto Supremo 004-2005-MIMDES. Reglamento de Ley sobre Desplazamientos Internos.
- Principios Rectores para Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas.

Sobre la revisión aleatoria por parte del MINAM

- Procedimiento denominado «Disposiciones para la revisión aleatoria de estudios de impacto ambiental aprobados por las autoridades competentes». Resolución Ministerial 239-2010-MINAM.

E. Participación ciudadana y consulta en el sector minero

La participación es el derecho que tenemos los ciudadanos y ciudadanas para intervenir en los asuntos públicos, sea de manera individual o a través de alguna forma de organización. La participación ciudadana implica necesariamente una relación con el Estado, a través de mecanismos y procedi-

mientos establecidos por éste y que se encuentran garantizados por la Constitución Política del Perú.

Sin embargo, en la normativa relacionada a este derecho en el sector minero⁴, se presenta una serie de mecanismos de participación ciudadana, que en realidad son mecanismos de información: por ejemplo, los talleres informativos, los spots radiales, las visitas guiadas al lugar del proyecto, difusión de materiales impresos, entre otros. La normativa hoy, señala que es la propia empresa la que propone los mecanismos de participación ciudadana a ser implementados en su plan.

El Estado, a través del MINEM, solo aprueba este plan de participación que ha sido elaborado en el ámbito privado. Sin embargo, la participación ciudadana implica ser parte de un proceso de toma de decisiones sobre asuntos públicos; es una relación entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado. Al ser ésta definida en el ámbito privado, se distorsiona el sentido y fin de la participación, se confunde su implementación con los planes de relaciones comunitarias de las empresas. Asimismo, la norma no precisa a quienes se aplica el derecho de participación y por ende las empresas vienen definiendo el alcance de este derecho.

La normativa sobre consulta previa en el sector también es insuficiente en tanto restringe el ejercicio de este derecho que corresponde a los pueblos indígenas, sólo al momento previo al otorgamiento de la concesión, y no al resto de actos administrativos que conlleva la ejecución de un proyecto minero, por ejemplo en lo que se refiere a las licencias ambientales. El convenio 169 de la OIT establece que debe consultarse toda medida legal o administrativa que afecte a los pueblos indígenas.

Recomendaciones

1. Modificar la definición del derecho de participación ciudadana en la normativa del sector minero, ya que en los términos actuales se reduce al derecho a la información. Dicha definición debe estar en concordancia con lo que establece la Constitución Política del Perú.

2. Modificar el Decreto Supremo 028-2008 y la Resolución Ministerial 304-2008 del sector minero. Debe distinguirse y establecer procedimientos distintos para los mecanismos de información y los de participación, cuya implementación estará a cargo del Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas en coordinación con los gobiernos regionales.
3. Modificar el Decreto Supremo 028-2008 y la Resolución Ministerial 304-2008. Debe precisar el ámbito de aplicación de los mecanismos de participación, considerando la intervención de ciudadanos, autoridades, representantes de organizaciones sociales y de las comunidades campesinas y nativas.
4. Modificar la norma de implementación del derecho a la consulta en el subsector minero que restringe la consulta a la etapa de entrega de concesiones mineras, para que ésta comprenda las distintas etapas de los proyectos mineros.

MARCO NORMATIVO RELACIONADO

- Reglamento de Participación Ciudadana para el Sector Minero - Decreto Supremo N° 028-2008-EM.
- Resolución Ministerial que regula el proceso de participación pública en la Sub-Sector Minería. Resolución Ministerial 304-2008-MEM/DM.
- Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas. Decreto Supremo 023-2011-EM.
- Reglamento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas, Decreto Supremo 023-2011-EM.

⁴ Reglamento de participación ciudadana en el subsector minero, Decreto Supremo 028-2008-EM y normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el sub sector minero, Resolución Ministerial 304-2008-MEM/DM.

II. GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS VINCULADOS A LOS USOS DEL TERRITORIO EN EL SECTOR MINERO E INSTANCIAS RESPONSABLES⁵

No existe una política nacional que oriente la gestión estatal de los conflictos sociales, en el marco de la cual se desarrollen los procedimientos y estrategias de gestión compartidos por las diversas instancias competentes.

Existe una Oficina de Gestión de Conflictos Sociales en la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyo equipo se ve sobrecargado con la cantidad de casos e información. Los funcionarios expresan que no llegan a realizar un trabajo de análisis sino solo de seguimiento y sistematización de la información, lo cual es insuficiente. Solo cuando un conflicto ha escalado al punto de convertirse en una crisis que amenaza el orden público, se realizan acciones para intentar resolver esta situación.

Si bien la falta de recursos humanos y económicos son factores que dificultan una mejor gestión de los conflictos, la visión que se maneja del «conflicto como crisis» es un problema de fondo ya que dificulta el establecimiento de estrategias de prevención y prioriza la intervención en momentos de crisis. Aunque en el contenido de su material institucional, la PCM señala que el conflicto existe desde que se enfrentan visiones distintas sobre un tema de interés común, las formas de intervención y los discursos de funcionarios públicos evidencian un desfase entre la definición en el papel y la realidad⁶.

Otro de los problemas identificados es la falta de interés en los sectores por responder a los oficios, quejas o memoriales enviados por las poblaciones de los ámbitos de influencia de los proyectos mineros. El que no exista un mandato legal hacia los funcionarios públicos para dar respuesta a estos documentos, hace que, en muchos casos, estos oficios sean archivados –incluso durante años– y que cobren importancia cuando el conflicto deviene en una crisis.

De otra parte, si bien existe una Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales –que se encuentra adscrita a la PCM– no se cuenta con lineamientos claros para articular el accionar de los sectores frente a los diversos conflictos. Tampoco está definido el rol que podrían jugar los gobiernos subnacionales en la gestión de los conflictos sociales, ni existen procedimientos o mecanismos que ordenen las relaciones entre el ejecutivo nacional y los gobiernos regionales en los casos de negociaciones donde estos intervienen.

A. Políticas públicas que brinden lineamientos para la gestión de conflictos

Recomendaciones

1. Desarrollar una estrategia para ampliar la visión sobre el conflicto de autoridades y funcionarios públicos. Para ello, debe ponerse énfasis en que las acciones de prevención deben desarrollarse desde que se toma conocimiento de la existencia de intereses, demandas y quejas u otros elementos que den cuenta de la disconformidad o dudas por parte de los actores locales frente a determinadas medidas o políticas estatales o iniciativas privadas.
2. Diseñar una política de gestión estatal de conflictos vinculados a la gran minería (centrándose en fase de exploración), que establezca los protocolos de intervención para que los sectores y la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM desarrollen estrategias coordinadas para la prevención. Dichos protocolos deben asegurar que no se esperará un escalamiento del conflicto y su conversión en una crisis, para recién atender el caso.

5 Aunque el presente documento está centrado en la gestión de los conflictos relacionados a la fase de exploración en gran minería, para esta sección, en muchos casos se hará mención a la gestión estatal de los conflictos en general, pues la PCM no establece diferencias en su accionar en función del tipo de conflicto.

6 Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales. Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, mayo 2011.

3. Esta política deberá, asimismo, establecer los procedimientos y mecanismos de coordinación entre el ejecutivo nacional y los gobiernos regionales y locales en los procesos de negociaciones sobre conflictos mineros en donde estos intervienen.
4. Los gobiernos regionales, en su condición de responsables de la gestión de gobierno del ámbito territorial donde se desarrolla un conflicto, deben jugar un rol en el proceso de resolución del mismo. Para ello, de manera obligatoria, el MINEM y/o la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM deberán convocarlos a que participen en dicho proceso. La normativa que establezca los roles y formas de esta participación, deberá ser desarrollada por la PCM y representantes de los gobiernos regionales.

B. La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM

Recomendaciones

1. Fortalecer a la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM en sus capacidades técnicas y de gestión, dotándola de mayores recursos humanos y económicos.
2. Centralizar el trabajo de seguimiento informativo y análisis de la conflictividad social en el país en la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM. En base a este análisis, esta entidad debe emitir «alertas tempranas» a los sectores competentes que tienen responsabilidad administrativa, a fin de que implementen las acciones preventivas necesarias.
3. La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM debe brindar asistencia técnica para el diseño de las estrategias de resolución de conflictos a ser implementadas por los sectores.
4. Los programas sobre conflictos que cuenten con financiamiento de la cooperación internacional, deben estar alineados con los objetivos de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM, y ser dependientes de la misma.

MARCO NORMATIVO RELACIONADO

- Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros creando la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.
- Decreto Supremo 010-2010-PCM, artículo 3.
- Decreto Supremo que modifica la Resolución Ministerial 380-2006-PCM y le da fuerza de D.S. 056-2009-PCM.

C. Distribución sectorial de los conflictos

En la actualidad, frente al surgimiento de un conflicto, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales lo asigna para su seguimiento y gestión al sector del Estado competente. Esta distribución no está dada sobre la base de criterios institucionalizados, sino que depende de cómo la PCM evalúe la relevancia de cada caso. En ocasiones, responde al grado de violencia que ha alcanzado, al tipo de demandas (si son o no multisectoriales), al interés político del conflicto, a la importancia económica que pueda tener determinado proyecto, entre otros factores. El problema de esta forma de distribuir los conflictos vinculados a la expansión minera, es que muchas veces estos tienen como telón de fondo una gama de temas muy variada y son trasversales a más de un sector. Asimismo, existe una falta de coordinación intersectorial que dificulta el adecuado manejo de la situación.

Recomendaciones

1. El sector que tenga competencias y responsabilidad administrativa sobre los temas y demandas relacionados a un conflicto, es quien deberá encargarse de la gestión y resolución de éste.
2. En cumplimiento del respeto al ejercicio del derecho de petición, la entidad del Estado responsable tendrá la obligación administrativa de responder a las solicitudes presentadas por la ciudadanía referidas a demandas o pre-ocupaciones vinculadas a probables conflictos, en el

plazo máximo de 30 días. Asimismo, deberá poner en conocimiento (tanto del pedido como de la respuesta) a la Oficina General de Gestión Social del MINEM y a la Dirección Regional de Energía y Minería (DREM).

3. Aquellos sectores vinculados a los conflictos por los usos del territorio y los recursos naturales, que no cuenten con competencias para atenderlos, deberán implementar un órgano de asesoría para su seguimiento y análisis, que responda de manera directa al Ministro y Viceministros del sector.

D. El Ministerio de Energía y Minas y el manejo del conflicto

El rol del MINEM es al mismo tiempo el de promoción y regulación de la inversión en el sector minero. Por tanto, las oficinas al interior del Ministerio tienen metas distintas lo cual se expresa en una serie de tensiones y desacuerdos. La

Oficina General de Gestión Social del MINEM elabora recomendaciones que, en repetidas ocasiones, no son tomadas en consideración por la Dirección General de Minería. Tampoco cuenta con suficientes recursos humanos ni logísticos para cumplir de manera eficiente con todos los casos a lo que deben dar seguimiento.

Recomendaciones

1. La Oficina General de Gestión Social del MINEM debe convertirse en un órgano de línea del sector, para lo cual deberá dotársele de los recursos humanos y económicos necesarios para que cuente con capacidades reales que le permitan ejercer sus funciones de manera eficiente.

MARCO NORMATIVO RELACIONADO

- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas. D.S. 031-2007-EM.



SER

30 años

Asociación Servicios Educativos Rurales
Programa Gobernabilidad Democrática y Descentralización

OFICINA PRINCIPAL - LIMA

Dirección: Mayta Capac 1329, Jesús María – Lima

Teléfonos: 4727937/4727950/4701734

Fax: 4716138

Correo electrónico: postmast@ser.org.pe

OFICINA REGIONAL DE AYACUCHO

Dirección: Urb. María Parado de Bellido Mz. J, lt. 4, Emadi - Ayacucho

Teléfono: 066-319428

Fax: 066-319430

Correo electrónico: serayacucho@ser.org.pe

OFICINA REGIONAL DE CAJAMARCA

Dirección: Jr. Sullana 270, 2do piso – Cajamarca

Teléfono: 076-368710

Fax: 076-368710

Correo electrónico: sercajamarca@ser.org.pe

OFICINA REGIONAL DE PUNO

Jr. Deustua 227 Interior – Puno

Teléfono: 051-364996

Fax: 051-364996

Correo electrónico: serpuno@ser.org.pe

Con el apoyo de:



OPEN SOCIETY INSTITUTE