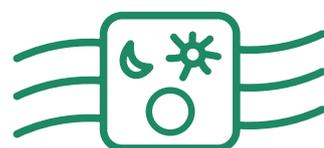


**INFORME: HACIA
UNA PROPUESTA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA PROMOVER
LA PARTICIPACIÓN
DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN LA
GOBERNANZA DE LAS
ACTIVIDADES MINERAS**

COOPERACIÓN



INFORME: HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA GOBERNANZA DE LAS ACTIVIDADES MINERAS

CooperAcción

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford
en coordinación con el Natural Resource Governance Institute.



**FORD
FOUNDATION**



Natural
Resource
Governance
Institute

Siglas y acrónimos

ACR	Área de Conservación Regional
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Áreas Naturales Protegidas
ARA	Autoridad Regional Ambiental
CAR	Comisión Ambiental Regional
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CENSOPAS	Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud
CET	Convenios de Estabilidad Tributaria
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
CONAM	Comisión Nacional del Ambiente
CRHC	Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca
CTR	Comisión Técnica Regional
DGM	Dirección General de Minería
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DUA	Derechos de Uso de Agua
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
GORE	Gobierno Regional
IGV	Impuesto General a las Ventas
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
ITS	Informes Técnicos Sustentatorios
MINAM	Ministerio del Ambiente
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINCU	Ministerio de Cultura

MVCS	Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OT	Ordenamiento Territorial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIP	Proyecto de Inversión Pública
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SBN	Superintendencia de Bienes Nacionales
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SINOT	Sistema Institucional de Ordenamiento Territorial
TMF	Toneladas Métricas Finas
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

Contenido

1. Conflictos sociales y gobernanza	6
2. Problemas y limitaciones del proceso de descentralización en el Perú	9
3. Participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de la actividad minera en el Perú	11
3.1. La cadena de toma de decisiones en la actividad minera	12
3.1.1. Periodo previo a la autorización del inicio de actividades mineras	12
3.1.2. Periodo posterior a la autorización del inicio de actividades mineras	23
3.1.3. Aspectos económicos y tributarios	24
4. Análisis de la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de toma de decisiones sobre aspectos relacionados con la actividad minera: los casos de Cusco y Apurímac	25
5. La experiencia del departamento de San Martín	36
6. Conclusiones y recomendaciones para la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de las actividades mineras	41
7. Bibliografía	45

1. Conflictos sociales y gobernanza

Para comprender la conflictividad social derivada de la realización de actividades mineras, resulta necesario remontarse a inicios de la década de 1990. Durante este período, se implementó una serie de reformas estructurales tendientes a liberalizar la economía y desarmar el aparato productivo estatal con la finalidad de facilitar la inversión privada (particularmente la inversión extranjera). En el marco descrito, el Estado reemplazó su antigua función productora por la reguladora de diversas actividades económicas (como las actividades mineras) y estableció las condiciones necesarias para promover la inversión privada y para la inserción del Perú en el mercado global.

Dentro de este nuevo esquema de funcionamiento de la economía, las actividades extractivas, y particularmente la actividad minera, tenían un rol preponderante. Las reformas en este subsector productivo se orientaron a la privatización de los derechos mineros en poder del Estado, el otorgamiento de excepciones tributarias y ventajas arancelarias para fomentar la inversión privada, y la flexibilización laboral. Este nuevo modelo de gobernanza minero brindó las condiciones para comenzar a atraer gran cantidad de capital al sector minero. Los principales inversores fueron grandes corporaciones internacionales que dieron el impulso al boom minero que se inició en el país a mediados de la década de 1990. Este nuevo modelo de gobernanza minera, entre otras cosas, impulsó un resurgimiento de la actividad minera en el país, lo que permitió poner en marcha proyectos de gran envergadura y que funcionan hasta la actualidad.

En este nuevo modelo de gobernanza minera orientado a fomentar las inversiones privadas, los aspectos ambientales o sociales no debían representar mayor obstáculo. Ello derivó en que existieran pocos incentivos para montar un sistema de gestión ambiental eficaz o mejorar los estándares sociales en un contexto de democratización a nivel global y en el que el discurso ambientalista comenzaba a posicionarse como una preocupación mundial¹.

De esa manera, los ingresos económicos generados al Estado por este desarrollo minero no se vieron reflejados en un crecimiento institucional ni en la decisión de fortalecer la presencia del Estado en las áreas de actividad extractiva. Por el contrario, las reformas implementadas tuvieron como consecuencia directa la reducción de la presencia del Estado en espacios de desarrollo minero. Esto se debió a que el pensamiento neoliberal prevaleciente impulsó la idea de que el mercado y los acuerdos entre privados tenían resultados más eficientes que la intervención estatal, por lo que la nueva política minera relegó la intervención estatal, tanto en la producción como en la regulación de las relaciones entre las empresas y las poblaciones aledañas a los proyectos mineros. De esa manera, han sido los arreglos privados los que, principalmente, han venido definiendo el desarrollo de los emprendimientos mineros. De acuerdo con sus necesidades

1. Así, los avances que se habían registrado con la promulgación del Código del Medio Ambiente en setiembre de 1990 fueron desarticulados con la promulgación del Decreto Legislativo DL 757 en 1991 (denominado Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada). Este decreto determinó que cada sector (ministerio) debía ser el responsable de la regulación ambiental de las actividades bajo su ámbito. Ello implicaba también que cada uno determinara qué actividades bajo su cargo requerían contar con un estudio de impacto ambiental debido al riesgo ambiental que podrían conllevar. Esta disposición marcaría el derrotero de las políticas ambientales en el Perú (incluso hasta después de la creación del Ministerio del Ambiente - MINAM en el año 2008). Cada ministerio se convertía en la autoridad ambiental de su sector y desarrollaría desde entonces una legislación ambiental bastante desarticulada y poco eficaz para cumplir sus propósitos.

operativas, cada empresa minera ha ido desarrollando sus propias reglas de juego en lo que consideran su ámbito de influencia.

En los últimos 15 años, han comenzado a evidenciarse los problemas sociales derivados de este modelo de gobernanza minero. El aumento exponencial del número de concesiones mineras otorgadas y unidades en operación a partir de mediados de la década de 1990 ha venido ocasionando una mayor presión sobre los recursos naturales existentes, principalmente en lo que se refiere al uso del agua y tierras. La gran minería moderna utiliza métodos de extracción a gran escala (tajo abierto), lo cual conlleva la necesidad de acceder a mayores volúmenes de agua y a una mayor extensión de territorio para sus instalaciones o para la realización de estudios exploratorios.

Esta situación ha generado que las poblaciones aledañas a los asentamientos mineros consideren que las operaciones realizadas afectan sus modos de vida. Respecto a este punto, hay que tomar en cuenta que en la mayoría de casos no existe mucha data que permita determinar cuál era el estado del territorio antes de la llegada de la empresa minera y cómo éste se transforma después de su llegada (lo que se denomina línea de base ambiental). Ante esta ausencia, adquiere mayor relevancia la percepción de la población sobre los potenciales o reales impactos que puede generar la actividad minera en el ambiente y en las formas de vida de las personas y comunidades del entorno donde se emplaza.

Esta percepción ha sido uno de los factores que han influido en el escalamiento de la conflictividad social. Incluso, el que el Estado haya hecho poco por determinar el nexo causal entre la actividad extractiva de las empresas y la existencia de sustancias contaminantes u otro tipo de daños ha generado malestar en la población. Además, hay que tomar en cuenta que existe un importante sector de la población que tiene una percepción negativa respecto a la minería, la misma que se sustenta en una larga historia de actividad minera que ha dejado a su paso innumerables pasivos ambientales y abusos contra las poblaciones aledañas a los proyectos. Esta sensación se conjuga a su vez con una extendida desconfianza hacia el papel del Estado, al que se le atribuye un comportamiento parcializado a favor de las empresas.

Frente a esta compleja situación, la reacción de las poblaciones afectadas por los proyectos mineros varía de acuerdo al caso específico: algunas demandan participar de los beneficios generados por la minera (accediendo a puestos de trabajo, brindando servicios de todo tipo, vendiendo sus terrenos o percibiendo parte de la renta minera a través de proyectos de desarrollo); otras expresan su preocupación e incertidumbre sobre los impactos ambientales que podría generar la minera.

Pero, en muchos de estos casos, subyacen otras demandas de la población: principalmente que se les haga partícipes de los procesos de toma de decisiones, que se les brinde una información clara, completa y transparente, sobre los alcances del proyecto (qué impactos va a tener y de qué manera los podría afectar o beneficiar). En términos generales, los actores locales o territoriales perciben que sus intereses no están adecuadamente representados en la toma de decisiones ni en la gestión propiamente dicha, porque los mecanismos de participación y de consulta ciudadana son ineficientes o porque la decisión se centraliza en Lima, teniendo los gobiernos locales o regionales una escasa intervención o capacidad real de influir. Esto pone en evidencia que los marcos institucionales formales no están resultando suficientes para que los diversos sectores de la población, con sus variadas necesidades por atender,

perciban que sus demandas son razonablemente atendidas. Cuando los procedimientos legales vigentes resultan insuficientes y/o carecen de legitimidad, la población ejerce diversos mecanismos de presión para que sus demandas se atiendan, lo que en muchos casos deriva en situaciones conflictivas si los demás actores (empresa y autoridades gubernamentales) no tienen las capacidades para gestionarlas adecuadamente.

Sin embargo, cada caso de conflicto social es particular y se pueden identificar diferentes tipos de conflictos. Por ejemplo, de acuerdo al grado de receptividad de la población, se pueden distinguir dos tipos: conflictos de resistencia (o rechazo) y conflictos de convivencia. En el primero, los niveles de antagonismos son muy altos y poco irreductibles a través de las iniciativas de diálogo. Ejemplos de este tipo de conflictos en el país serían los casos Tambogrande y Río Blanco (Piura), Quilish y Conga (Cajamarca), Santa Ana (Puno) o Tía María (Arequipa), proyectos mineros que no se han podido ejecutar hasta la actualidad debido a una fuerte oposición social.

De otro lado, los denominados “conflictos de convivencia” en los cuales no existe una oposición de la población a la ejecución de un proyecto minero, sino que de ellos se deriva múltiples y multidimensionales demandas de la población generadas en su interacción con la empresa: puestos de trabajo, programas sociales, inversión en infraestructura, protección del ambiente, mejora de la calidad de vida en general. Pero no se cuestiona la presencia de la minera. Casos representativos de este tipo serían el proyecto Tintaya/Antapaccay (Espinar), Constanza (Chumbivilcas) y Las Bambas (Apurímac).

A su vez, la mayor o menor receptividad de la población a la ejecución del proyecto minero (que define una mayor o menor predisposición al rechazo o a la convivencia) puede variar en tanto se trate de zonas de presencia continua (histórica) de la minería o zonas donde tradicionalmente no se ha desarrollado esta actividad.

Lo concreto es que, en los últimos años, las autoridades estatales han tenido que enfrentarse a un número creciente de conflictos socioambientales y, dentro de estos, a aquellos que se derivan de actividades mineras, los que se constituyen en la modalidad más recurrente hasta la actualidad. De esa manera, de acuerdo con el Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo de febrero de 2018, de un total de 182 conflictos sociales registrados, 124 constituían conflictos socioambientales (68.1% del total de conflictos). Además, de esos 124 conflictos socioambientales, 81 correspondían a conflictos mineros (65.3% del total de conflictos socioambientales).

Frene a estos conflictos, en los últimos años, se ha venido implementando una serie de modificaciones y reformas en la institucionalidad ambiental, aunque cabe precisar que en ello ha habido marchas y retrocesos. Así, en la línea de los avances, se inscriben acciones tales como la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM); el impulso a los mecanismos de participación ciudadana; la implementación de la zonificación económica ecológica; la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como una entidad independiente diseñada para ejercer las funciones de fiscalización ambiental; la progresiva implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), que viene asumiendo parte de las funciones de los ministerios sectoriales en la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); la regulación de ciertos estándares de calidad ambiental; la creación de diversas áreas sectoriales encargadas directamente de cuestiones ambientales; la aprobación y progresiva implementación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios; entre otras

acciones. Cabe precisar que, ante el fin del ciclo del boom minero y con el propósito de facilitar la inversión, varios de estos avances han sido mediatizados.

Pese a los esfuerzos realizados, las medidas adoptadas para construir una institucionalidad ambiental no han reformulado sustancialmente el modelo de gobernanza minero en el país. Este modelo cuenta con una serie de deficiencias institucionales en su origen que no permiten superar la relación asimétrica existente entre los intereses del capital privado, las poblaciones y el Estado. Parte de esas deficiencias es el fuerte centralismo en la toma de decisiones más importantes, que impide que el Estado tenga una conexión con la representación de los intereses de las poblaciones que pueden verse afectadas. Como se podrá comprobar en los capítulos siguientes del presente informe, existe una evidente desproporción entre el rol asumido por el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales (regional y local) en la toma de decisiones y la gestión de las actividades mineras. Este es el punto que busca desarrollar el presente informe.

2. Problemas y limitaciones del proceso de descentralización en el Perú

Tradicionalmente, el Perú ha sido uno de los países más centralistas de esta parte del hemisferio, especialmente si se considera su tamaño relativo. Durante la república ha habido varios intentos descentralizadores. En los últimos tiempos se tuvo, el esfuerzo descentralizador de la década de 1980, que fue interrumpido por la crisis económica y el terrorismo. Posteriormente, en el año 2002, se hizo nuevamente el intento de descentralizar competencias en los gobiernos subnacionales, a partir de la aprobación de la Ley 27680 que reforma la Constitución de 1993 en el capítulo sobre descentralización.

Luego de esta reforma constitucional se ha ido aprobando un conjunto de normas para regular las funciones de los gobiernos subnacionales dentro de la estructura vertical del Estado. Así, con la Ley de Bases de Descentralización² (2002), se dio inicio a un proceso vigente que intentó atender una reivindicación histórica por la redistribución del poder del estado desde el nivel central hacia los territorios. Como parte de este impulso inicial, durante los años siguientes, se aprobaron la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002), la Ley de Demarcación y Organización Territorial (2002), la Ley General de Transparencia de los Actos de Gobierno, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas (2002), la Ley Orgánica de Municipalidades (2003) y la Ley Marco de Presupuesto Participativo (2003), entre otras normas. Este desarrollo normativo se caracterizó por su desorden y expresó las profundas diferencias entre las autoridades de los diferentes niveles de Gobierno, el Legislativo y las poblaciones locales. Así, en el año 2005, fracasó el referéndum nacional para la conformación de regiones, condición esencial para el inicio de la descentralización en materia fiscal; y el año siguiente, el nuevo gobierno inició un acelerado proceso de transferencia de competencias y funciones, dejando de lado el esquema inicial de creación de capacidades como requisito previo y necesario para el proceso de transferencia. Esto daba cuenta de una reforma que parecía estar más orientada a legitimar al Estado que a reformarlo realmente (Ballón & Molina 2017: 54).

2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

Tras 15 años de iniciado este proceso, el balance no ha sido satisfactorio. Existen una serie de problemas identificados que enfrentan los gobiernos subnacionales para cumplir con su mandato y brindar un adecuado servicio a los ciudadanos de las regiones y localidades. Dentro de estos problemas, se pueden mencionar los siguientes: 1) escasas capacidades técnicas para la gestión de asuntos públicos por parte de los funcionarios (por ejemplo, en el caso de la formulación y desarrollo de políticas, las debilidades en el planeamiento estratégico, lentitud en la ejecución de proyectos/programas) e insuficiente asignación de recursos para desarrollarlas; 2) ausencia de una coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, y entre los gobiernos situados al mismo nivel; 3) desarticulación entre planes estratégicos y estructuras fiscales a nivel nacional y subnacional; 4) bloqueo de la descentralización fiscal; entre otros aspectos.

Estos problemas evidenciados han ido fortaleciendo una percepción de que la descentralización, tal como fue planteada y puesta en marcha, habría sido una idea errónea o que fue aplicada de forma apresurada, utilizando como argumentos el desorden administrativo, la ineficacia en el uso de los recursos públicos y, en suma, un deficiente servicio al ciudadano. En consecuencia, la cultura centralista no ha mermado sustancialmente y, en los últimos tiempos, se ha fortalecido hasta recentralizar algunas competencias que corresponden a los gobiernos subnacionales. A este proceso ha contribuido la existencia de graves problemas de corrupción en varios de ellos. Una expresión de la recentralización en curso es la creación desde el Gobierno Central de unidades técnico-especializadas y unidades ejecutoras, las cuales no reportan ni coordinan con los gobiernos subnacionales y solo reconocen la autoridad de sus oficinas en Lima. En la práctica, muchas de estas unidades duplican lo que hacen (limitadamente) estos gobiernos, o lo que deberían hacer.

Como consecuencia de esos procesos, los ciudadanos en las regiones o provincias tienen la percepción de que la solución a sus problemas no puede ser canalizada a través de los gobiernos subnacionales a pesar de la mayor proximidad territorial que existe con ellos. La mayoría de ciudadanos percibe que el Gobierno central es el que tiene la solución para sus problemas de fondo. Es por ello que, en la mayor parte de conflictos sociales existentes en los territorios, por lo menos los de mayor magnitud, el principal destinatario de las demandas es el Gobierno central.

Esta situación se muestra de forma clara en los conflictos que se derivan de la realización de la actividad minera, que tienen relación con el reparto de competencias. Por lo general, este tipo de conflictos siguen un patrón similar: comienzan con una movilización de la población y el bloqueo de carreteras. La gestión de las autoridades locales o regionales no tiene ningún éxito, porque los sectores movilizados solo quieren negociar directamente con el Gobierno central. Esto último puede tardar algunos días, pero, mientras tanto, la región o parte de ella se paraliza y las autoridades subnacionales no tienen más salida que presionar al Gobierno central para que envíe algunos representantes que puedan encontrar soluciones a los problemas existentes.

Por ello, no es casual que, en el caso de los grandes conflictos regionales relacionados con la actividad minera, los gobiernos locales y regionales actúan más como representantes de la población que como autoridades estatales. Se produce una situación paradójica, en el sentido de que los gobiernos regionales y locales no tienen competencias para tratar los problemas que subyacen en los conflictos sociales, sin embargo, casi siempre son actores que tienen una actuación protagónica. Así pues, su intervención se produce

principalmente en el plano paralegal, en una esfera netamente política, de negociación y de demostración de fuerzas.

Y en ese plano, la posición que pueden adoptar las autoridades locales y regionales es bastante aleatoria, condicionada por la presión de la población, sus ideologías políticas, intereses o derechos en juego, entre muchos otros factores que pueden determinar una posición a favor o en contra de un proyecto minero determinado o de la actividad minera en general. En un marco de crisis del sistema de partidos políticos y fragmentación política, en muchos casos, surgen fuertes liderazgos locales y regionales que cuestionan la actividad minera, y que, más allá de las razones de su postura, se constituyen en los principales interlocutores entre las demandas de la población y los intereses del Gobierno Nacional y el capital privado. La débil presencia los gobiernos subnacionales en zonas de actividad minera (sea por falta de competencias o un deficiente ejercicio de ellas) ha determinado que, en muchos casos, las autoridades regionales o locales no tengan agenda propia y terminen adoptando las agendas planteadas por organizaciones sociales. A pesar de ello, su compromiso con esas agendas no suele ser consistente, sino que generalmente abogan por obras públicas. En estos contextos, con el transcurrir del tiempo, varios líderes de las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en autoridades políticas.

Sobre esta situación, cabe agregar que, estos conflictos se suelen originar debido a decisiones adoptadas por el Gobierno central que fueron adoptadas sin consultar (o con consulta tardía o incompleta) con los gobiernos subnacionales o con la población. Las inversiones y/o decisiones que podrían afectar los intereses de las poblaciones (o que despiertan expectativas fundadas e infundadas entre la población) suelen ser recién conocidas cuando los hechos están consumados; es decir, cuando las decisiones ya han sido tomadas por el Gobierno central. En el caso de la actividad minera, las competencias y funciones que tienen que ver con las concesiones o permisos para los grandes proyectos, que son las que al final terminan produciendo mayor conflictividad, se encuentran centralizadas.

Para ilustrar de mejor manera este punto, a continuación, se describen los principales componentes del proceso decisorio en torno a los grandes proyectos mineros, que da cuenta de la escasa (o nula) participación de los gobiernos subnacionales.

3. Participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de la actividad minera en el Perú

Un principio fundamental de la descentralización es el de la subsidiaridad. Este prescribe que la entrega de servicios a los ciudadanos y las acciones de control deben ser ejecutadas por el nivel de gobierno más cercano. En ese sentido, el Gobierno central tiene el encargo de establecer las políticas, prioridades y orientaciones, y ejercer funciones de rectoría sobre esas políticas en todo el país. Los gobiernos subnacionales deberían tener el encargo de organizar su intervención territorial orientándose por estas políticas y prioridades nacionales. Pero, en el caso de las actividades mineras de la gran y mediana minería, no se cumple este principio, y la participación de los gobiernos

subnacionales en las decisiones más importantes sobre los proyectos de mineros es casi inexistente, salvo contadas excepciones.

Esta situación genera una serie de críticas de parte de muchas autoridades locales y regionales, las cuales cuestionan que las decisiones sobre la implementación de los proyectos mineros de la gran y mediana minería se adopten en Lima, sin la intervención de los gobiernos subnacionales. Al respecto, Bebbington et al (2013: 34) señala:

“(...) existe una demanda por parte de las regiones de transferir mayores competencias para poder participar en las decisiones sobre el desarrollo de proyectos extractivos dentro de sus jurisdicciones. Esta solicitud es respaldada por actores de la sociedad civil y entidades internacionales que reconocen que los gobiernos a este nivel son quienes tienen que lidiar con los efectos de estas actividades en su territorio, se encuentran en una posición más cercana a la población y conocen mejor el contexto en el que se piensa intervenir”.

Este tipo de demandas se mantienen hasta la actualidad y no han encontrado eco en el proceso de descentralización, a pesar de su profuso desarrollo normativo. Para ejemplificar con mayor detalle este punto, a continuación, se describen algunos componentes del proceso decisorio para la realización de actividades mineras en el país, lo que permitirá evidenciar el nivel de participación del Gobierno Central y los gobiernos subnacionales. El análisis se divide en dos partes: la primera comprende el proceso de toma de decisiones o mecanismos de intervención para la realización de actividades mineras. Esta parte del análisis describe principalmente los aspectos sociales y/o ambientales que son tomados en cuenta (u omitidos) en el proceso de evaluación de las entidades competentes con poder de decisión para autorizar la realización de actividades mineras. A su vez, este acápite se divide en el periodo previo a la autorización del inicio de actividades y el periodo posterior (durante la ejecución de actividades).

La segunda parte del análisis comprende los aspectos económicos en los procesos decisorios relacionados con la actividad minera, incluyendo la determinación de aportes de la minería, su forma de gasto y distribución.

3.1. La cadena de toma de decisiones en la actividad minera

3.1.1. Periodo previo a la autorización del inicio de actividades mineras

Competencias locales y regionales para la planificación y definición del uso del suelo

El marco normativo vigente ha establecido competencias y roles para la planificación territorial y definición del uso del suelo por parte de los gobiernos subnacionales, lo cual debería estar articulado al otorgamiento de los títulos habilitantes para la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales.

En el caso de los gobiernos regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) establece como una función específica en materia ambiental y de ordenamiento territorial (OT) “Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de

demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia” (literal f del artículo 53). Este artículo no ha sido desarrollado lo que dificulta su implementación.

Sobre los gobiernos locales, la Constitución señala que una de las competencias de los gobiernos locales consiste en “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial” (literal 6 del artículo 195).

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), en su artículo 73, establece que las municipalidades provinciales y distritales cuentan con competencias (con carácter exclusivo o compartido) respecto a la organización del espacio físico-uso del suelo, específicamente en las siguientes materias: zonificación, catastro urbano y rural, habilitación urbana; saneamiento físico legal de asentamientos humanos, y acondicionamiento territorial.

Entre las funciones referidas a la organización del espacio y del uso del suelo, que corresponde al nivel provincial, el mismo artículo 73 asigna a las municipalidades la función de “Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial”. Para dicho fin, las municipalidades provinciales tienen como función exclusiva la aprobación de los denominados planes de acondicionamiento territorial (literal 1.1 del artículo 79). En estos planes se debe identificar las áreas urbanas, de expansión urbana, agrícolas, de protección o de seguridad por riesgos naturales y de conservación ambiental. Sobre la base del plan de acondicionamiento territorial, las municipalidades provinciales elaboran otros instrumentos para organizar el espacio físico y usar el suelo (literal 1.2 del artículo 79): el plan de desarrollo urbano, el plan de desarrollo rural, el esquema de zonificación de áreas urbanas y el plan de desarrollo de asentamientos humanos.

A partir de ello, el Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción (MVCS) impulsó tímida y muy lentamente desde 1985 los procesos de acondicionamiento territorial y de planificación urbana, lo que ha llevado a que algunas provincias con mayor población cuenten con planes de acondicionamiento territorial y planes de desarrollo urbano, y algunos distritos con planes urbanos. Por otro lado, la autoridad ambiental inició un camino largo y paralelo de planificación territorial con gobiernos regionales y locales, dividiendo este proceso en dos etapas: el diagnóstico e identificación de usos del territorio, lo que llamó zonificación ecológica económica (ZEE), y la planificación territorial propiamente dicha. La primera fue reglamentada mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM y cuenta con instrumentos metodológicos. La segunda, ha carecido de marco jurídico, procedimental y metodológico. Cabe resaltar, que el reglamento de la ZEE establece que ella es la base sobre la cual debería construirse los procesos de ordenamiento territorial de las regiones, provincias y distritos, y que además debe servir para el diseño de toda política con incidencia en el territorio.

Trece regiones y algunas municipalidades concluyeron su ZEE luego de largos procesos de levantamiento de información realizados por sus equipos técnicos, y que implicó también largos procesos de validación de parte del MINAM. Pese a que ya se cuenta con ZEE aprobadas, la falta de los instrumentos normativos y metodológicos para la etapa de planificación territorial y la incorporación de nuevas exigencias para la elaboración del diagnóstico, han ido entrapando el proceso de OT. En esa línea, el MINAM emitió en el año 2013 la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, que aprobó la Guía Metodológica

para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos para el Ordenamiento Territorial. En dicho documento, se planteó la elaboración de siete nuevos estudios especializados que debería sumarse a la ZEE para la elaboración de lo que en adelante se llamaría, diagnóstico integrado. El resultado ha sido que, luego de catorce años de aprobado el Reglamento de la ZEE, no se cuenta, hasta la fecha, con ningún con plan de ordenamiento territorial.

A ello se ha sumado otra dificultad. El MINAM modificó su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y limitó su mandato al ordenamiento ambiental, por lo que dejó la rectoría del ordenamiento territorial en el limbo, pese a que la ley de su creación, que no ha sido modificada y que tiene mayor jerarquía, le otorga ese rol. De otro lado, el Gobierno central ha buscado restar eficacia a los procesos de ordenamiento territorial con miras a incentivar la inversión privada.

En ese sentido, el 2014 promovió la aprobación de la Ley 30230. Esta norma dispuso en su artículo 22 que ni la ZEE ni el ordenamiento territorial asignan usos ni exclusiones de uso. Eso quiere decir que, mediante esta ley, se les quita a los gobiernos regionales y locales la potestad de tomar decisiones vinculantes sobre el uso sostenible del territorio, los recursos naturales y la planificación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. De esa manera, los ministerios no están en la obligación de tomar en cuenta ninguno de los instrumentos de planificación territorial que la Constitución, las leyes orgánicas y otras normas secundarias asigna a los gobiernos regionales y locales. Este artículo constituye un claro despropósito respecto al desarrollo normativo existente sobre la materia, y contradice los principios más elementales que sustentan el proceso de descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales. La Ley 30230 contribuye a la confusión de competencias entre quienes definen usos y quienes otorgan títulos habilitantes para el uso del territorio y sus recursos naturales.

Al respecto, la Ley 28611, Ley General del Ambiente (art. 89) busca delimitar esas competencias, cuando señala que las entidades que tienen a su cargo la gestión de un recurso natural son aquellas que otorgan derechos sobre él y que para hacerlo deben tomar en cuenta medidas previas como la planificación, el ordenamiento y la zonificación. También señala que la asignación de uso se realiza luego de la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, utilizando para ello el proceso de zonificación ecológica y económica (art. 21).

Los procesos de planificación, ordenamiento y zonificación, así como de zonificación ecológica-económica, le deberían proporcionar información a la autoridad que gestiona un recurso sobre dónde está permitido su aprovechamiento y dónde se han establecido prohibiciones o restricciones de uso.

Cabe precisar que el vacío de planificación viene siendo llenado en parte por las entidades nacionales sectoriales que establecen de manera aislada usos en ciertos espacios, como por ejemplo, áreas naturales protegidas (ANP), patrimonio y paisaje cultural, cabeceras de cuenca intangibles, fajas marginales, o unidades de ordenamiento forestal, estableciendo sobre ellos prohibiciones y restricciones de uso. Con la escasa planificación territorial, las entidades que gestionan recursos deciden el otorgamiento de derechos a partir de la información que poseen.

Sobre el ordenamiento sectorial, hay atribuciones a cargo del Gobierno central y otras a cargo de los gobiernos subnacionales. La normatividad sobre el reasentamiento

poblacional para zonas de alto riesgo no mitigable (Ley 29869 y su modificatoria) otorga a las municipalidades provinciales y distritales la atribución de identificar y declarar dichas zonas, y a los gobiernos regionales la posibilidad de establecer zonas de riesgo recurrente. Es paradójico que las demás categorías de riesgo (zonas de riesgo mitigable) no se pueden establecer simultáneamente aprovechando los estudios elaborados para las primeras. Sobre este tema, además, se debe precisar que la norma sobre reconstrucción con cambios y su modificatoria (Decreto Legislativo 1354) le da a los gobiernos regionales un plazo de tres meses, contados a partir del día siguiente de la publicación del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, para definir, en las zonas afectadas por el Niño Costero, las zonas de riesgo no mitigable (muy alto y alto) con información del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). En el caso de que el gobierno regional no cumpla con ese mandato dentro del plazo fijado, debe hacerlo el MVCS. Esta norma considera parte de las zonas de riesgo no mitigables a las fajas marginales, quebradas y borde costero determinados por la autoridad competente y que están comprendidos en el Plan Integral.

Es importante señalar que, en el caso de declaración de la zonificación forestal, hay un esfuerzo de articulación en la legislación con los procesos de ZEE, y en lo que respecta a la declaratoria de paisaje cultural y zonas de alto riesgo no mitigable, la legislación lo articula a los procesos de planificación territorial. Asimismo, es importante señalar que la creación de las áreas de conservación regional (ACR) y la declaración de bienes culturales se establecen a propuesta de los gobiernos regionales, pero la decisión final reside en el Gobierno Central.

Los gobiernos regionales están facultados para diseñar e implementar una política de infraestructura y equipamiento en coordinación con los gobiernos locales; además, tiene el mandato de consolidar corredores económicos y ejes de desarrollo con la finalidad de consolidar futuros espacios macrorregionales. Además, debe aprobar también programas de tratamiento de cuencas, entendidas como espacios geográficos que pueden trascender una región.

En cuanto a títulos habilitantes, el gobierno regional, luego de los procesos de zonificación y ordenamiento forestal, está facultado para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales. Asimismo, los gobiernos regionales son competentes para inmatricular, sanear, adquirir, enajenar, administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. La adjudicación de terrenos eriazos la comparte con la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN). El gobierno regional también es competente en el saneamiento físico legal de la propiedad agraria que incluye la propiedad de las comunidades campesinas y nativas. Respecto a títulos habilitantes o derechos para la utilización del suelo urbano, la municipalidad provincial tiene la competencia del saneamiento de la propiedad predial. Asociado a ello, las municipalidades distritales son competentes para elaborar y mantener el catastro distrital.

En síntesis, si bien el marco normativo vigente establece diversos instrumentos para el ordenamiento y la gestión del territorio a cargo de los gobiernos regionales y locales, estos no están vinculados expresamente al proceso de otorgamiento de títulos habilitantes para el uso de recursos naturales y la ocupación del territorio, lo que evidencia un desorden institucional que es altamente ineficiente y que da lugar a

conflictos de competencias y funciones. A ello se suma que la actividad planificadora no es una prioridad de ningún nivel de gobierno.

Ordenamiento territorial y gestión integrada de la cuenca

Un tema que preocupa a las poblaciones de zonas mineras es la disponibilidad del agua. Para garantizarla es importante proteger los ecosistemas que permiten la captación, almacenamiento y drenaje de recursos hídricos. La identificación de estos lugares, su delimitación, el establecimiento de prohibiciones o restricciones y de reglas de uso, son acciones propias del OT, que como lo hemos señalado, es una competencia de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338) no se dice nada al respecto. Afortunadamente, el reglamento de esta ley (Decreto Supremo 001-2010-AG), en su artículo 193.2, se refiere a ello cuando señala que la planificación de la gestión de los recursos hídricos en sus distintos niveles debe hacerse en concordancia con el ordenamiento territorial, con los planes de acondicionamiento territorial, los planes urbanos y otros de gestión territorial. Sin embargo, la ausencia de planes de ordenamiento elaborados u otros instrumentos de planificación territorial permite que estas zonas sean ocupadas por actividades económicas sin límite alguno, lo que ocasiona que estos ecosistemas se pierdan o deterioren significativamente. Es más, el ordenamiento sectorial que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) debería realizar en las cabeceras de cuenca hasta la fecha no se ha realizado debido, entre otras cosas, a la falta de una metodología que debería permitir delimitarlas y que está pendiente de elaboración desde el año 2009.

Pese a la falta de planificación, en los últimos años se ha desarrollado toda una legislación sobre servicios ecosistémicos que comprende a los vinculados con la provisión de agua y que implica acciones de ordenamiento.

El otorgamiento de concesiones mineras

El desorden institucional mencionado se expresa claramente en el otorgamiento de concesiones que pueden estar teniendo otros usos. Lo que hace primero el Estado para otorgar una concesión minera es verificar si el área solicitada es parte de una zona de exclusión y/o de restricción para la actividad minera (zonas en donde no se puede otorgar derechos mineros o donde esos derechos se ejercen con restricciones³). Por el poco avance del OT existen muchas zonas de alta relevancia ambiental o en estado crítico que carecen de prohibiciones o restricciones. En el caso de que el uso minero esté prohibido, la solicitud será denegada; si es restringido, dicha zona quedará condicionada a la opinión de la autoridad competente, vinculada al uso que se le está dando. Como se ha mencionado, en el Perú estas áreas de exclusión y/o restricción son las siguientes: i) las áreas urbanas (exclusión) y de expansión urbana (restricción) creadas bajo competencia exclusiva de los gobiernos provinciales y distritales a partir de procesos de

3. Las normas que determinan las áreas de restricción y exclusión minera son el Decreto Supremo N° 011-93-TCC; la Ley N° 27015 y su modificatoria Ley N° 27560, Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana; el Decreto Supremo N° 008-2002-EM - Reglamento de la Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana; la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG; Ley N° 24047, la Ley del Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación y normas reglamentarias y conexas; la Ley 28296 Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación; Decreto Supremo 018-92-EM Reglamento de Procedimientos Mineros; Decreto Legislativo 1336.

planificación territorial; ii) las ANP nacionales de uso directo (restricción) y/o indirecto (exclusión) bajo la competencia exclusiva del Gobierno central; iii) las ACR, definidas como de uso directo (restricción), cuya propuesta de creación es de competencia del gobierno regional y aprobada por el MINAM; iv) zonas reservadas, bajo la competencia del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) aprobadas por el Consejo de Ministros (restricción); v) el patrimonio cultural de la nación (exclusión), competencia del Ministerio de Cultura; vi) cabeceras de cuenca intangibles (exclusión) y fajas marginales (exclusión) competencia de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), zonas de alto riesgo no mitigable (exclusión) y zona de riesgo recurrente (restricción).

En el caso de las ACR, existen diversos requisitos impuestos a los gobiernos regionales desde el Gobierno Central que limitan las facultades de estos gobiernos subnacionales de impulsar la creación de estas áreas de conservación. Así, para la creación de una ACR, los gobiernos regionales deben solicitar el consentimiento de los titulares de derechos (mineros, hidrocarburos, entre otros) presentes en el área que se pretende conservar. La norma que regula el proceso de creación de una ACR (Resolución Presidencial 144-2015-SERNANP) otorga preferencia a los derechos adquiridos y a la estabilidad jurídica del titular privado, frente a los objetivos y fines de conservación de la biodiversidad y servicios ambientales que provee el área regional. De esa manera, se ha establecido un tratamiento de menor jerarquía para las ACR, lo que atenta expresamente contra lo previsto por la Ley de ANP, Ley 26834⁴, que otorga prevalencia a los fines de la conservación por sobre los derechos adquiridos y lo establecido por el Tribunal Constitucional para el caso Cordillera Escalera.

Además, la creación de una ACR implica pasar por un proceso de evaluación del SERNANP y luego tienen que ser aprobadas por decreto supremo del Consejo de Ministros, refrendado por el ministro de Ambiente. Es decir, en vez de guiarse por criterios principalmente técnicos, la aprobación de las ACR se encuentra condicionada a la aprobación de una instancia política (la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM), en la cual se encuentran representados diversos intereses en conflicto.

En el procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras para gran y mediana minería, no existe o es mínimo el nivel de intervención de los gobiernos subnacionales. El *petitorio de concesión minera* para explorar y explotar se presenta al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), órgano integrante del Ministerio de Energía y Minas (MEM). El INGENMET es quien evalúa los requisitos legales de la solicitud. Luego, debe verificar la existencia o inexistencia de áreas de exclusión y/o restricción en el catastro minero, requerir opiniones sobre las áreas con restricciones a las autoridades nacionales competentes (como es el caso de SERNANP sobre ANP de uso directo o la municipalidad provincial sobre zonas de expansión urbana que aparezcan registradas como tales). Luego de ello, INGENMET otorga el *título de concesión minera*.

4. Ley Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834: "Artículo 5.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil".

Ante las inconsistencias y la desarticulación del sistema institucional, y la falta de un sistema de información actualizado y articulado, el régimen de concesiones mineras en el Perú termina por definir los usos del territorio. Es decir, el sistema otorga derechos reales (reivindicables y exigibles por su titular) para el aprovechamiento de recursos minerales del subsuelo en base a una cuadrícula del mapa nacional, la que cuenta con información limitada sobre otros usos del suelo, porque no existe un catastro urbano y rural implementado, y porque la planificación territorial se encuentra poco desarrollada y se avanza muy lentamente en el establecimiento sectorial de zonas de protección.

Al respecto, Burneo (2014: 363) y Bebbington et al. (2013: 55) señalan que, en el sistema de otorgamiento de concesiones, no existen mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales. Estos últimos no son informados de modo adecuado sobre el otorgamiento de las concesiones que realiza el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Estos problemas se complejizan si consideramos que las concesiones mineras se suelen superponer también con las tierras de las comunidades indígenas del Perú⁵.

En el caso de la pequeña minería y minería artesanal, el titular minero inicia el procedimiento ante el gobierno regional, y este debe derivar el petitorio al INGEMMET, quien debe pronunciarse. La elaboración del catastro como la cuadrícula nacional para concesiones mineras metálicas y no metálicas de cualquier categoría (gran, mediana y pequeña/artesanal minería) depende enteramente del Gobierno Central.

Cabe precisar que, además de la concesión minera general, existen otros tipos de *concesiones* para distintas actividades y etapas específicas del proyecto minero: transporte, beneficio y labor general. El otorgamiento de estas concesiones se mantiene como competencia exclusiva del Gobierno central a través del MEM.

Proceso de certificación ambiental

Para obtener la certificación ambiental en el Perú, resulta necesario que el titular de la concesión elabore un instrumento de gestión ambiental. Estos pueden tener distintas características de acuerdo con el tamaño e impactos proyectados de la actividad minera que se pretende ejecutar: EIA detallados o semidetallados para proyectos de gran o mediana envergadura respectivamente, o la denominada Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para proyectos mineros de menor impacto. La evaluación de los EIA o DIA de la gran o mediana minería se mantienen bajo la competencia exclusiva del Gobierno Central (SENACE o MEM). Los gobiernos regionales y locales (municipios distritales, provinciales) únicamente pueden participar del proceso de evaluación de dichos proyectos opinando sobre su contenido; su opinión no es obligatoria ni vinculante⁶ y, al momento de valorarla, no tiene un tratamiento especial ni distinto al que se le da a los comentarios alcanzados por cualquier ciudadano.

5. En Perú, el 49.6% de territorio de comunidades campesinas tiene superposiciones de concesiones mineras en Perú. Asimismo, para marzo de 2016, el 49.1% de la superficie del Perú (unas 63 millones de hectáreas) era propiedad o posesión de las comunidades rurales, de las cuales el 21% carecía de título de propiedad (Chase & Salazar 2016: 8 y 27)

6. Ley 27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. del SEIA y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Decreto Supremo N°028-2008-EM. Reglamento de Protección y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero, Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

Distinto es el caso de la certificación ambiental de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, pues su aprobación corresponde a los gobiernos regionales⁷. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos regionales no han venido cumpliendo esta labor en el marco del actual proceso de formalización minera impulsado desde el Gobierno Central. Esto se debe a una serie de factores, como la falta de capacidades del personal encargado de la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental de los pequeños mineros o mineros artesanales dentro de los gobiernos regionales; también, se han identificado problemas de corrupción en la tramitación de estos expedientes por parte de consultoras que se encuentran coludidas con funcionarios de los gobiernos regionales para obligar a los mineros a presentar sus EIA bajo la asesoría pagada de estas consultoras.

Las modificatorias de los EIA siguen la misma ruta que su aprobación, aunque no existe la exigencia de elaborar nueva línea de base, existiendo solo la obligación de actualizar la información de algunas variables. Es aun peor la realización de cambios en los proyectos mediante los denominados Informes Técnicos Sustentatorios (ITS). En estos casos, no existe procedimiento de participación ciudadana y, por lo tanto, no hay posibilidad de alcanzar comentarios. Es decir, los gobiernos locales y regionales quedan excluidos de emitir opinión.

Los ITS constituyen un instrumento de gestión ambiental simplificado que se tramita en quince días hábiles y que no requiere pasar por un procedimiento de participación ciudadana porque presuntamente sirve para realizar cambios que no tienen impactos significativos. Desde su puesta en vigencia en 2013 (con el DS 054-2013-PCM), los ITS se vienen aplicando en forma indiscriminada por las empresas mineras para realizar modificaciones importantes en los proyectos de inversión, desvirtuándose su carácter excepcional y no significativo⁸.

Los planes de cierre de mina son otro instrumento de gestión en cuya aprobación los gobiernos nacionales no tienen mayor nivel de influencia y su opinión se canaliza a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, es necesario reiterar que constituye un problema la desarticulación de los instrumentos de planificación territorial y gestión ambiental, pues no es una exigencia que en la elaboración de la línea base de estos últimos se considere la información producida por los gobiernos regionales y locales en los procesos de la ZEE que cuentan con aprobación. Esto es paradójico porque la legislación le da validez a la información que proviene de otro estudio ambiental aprobado por el Estado siempre y cuando el nuevo proyecto se ubique en la misma zona y se evalúe en los siguientes cinco años de efectuada la aprobación. En estos casos, no parece importar que los estudios ambientales sean estudios de parte y que, si bien han sido aprobados por el Estado, su información no haya sido corroborada con un trabajo de campo. Han existido muchos casos en los que algunas partes de la información de un EIA no guardaban correspondencia con la realidad y esto ha sido advertido por la población local, incrementándose los niveles de desconfianza en el Estado.

7. Las funciones empiezan a transferirse a partir del año 2004, con el Plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2004. En materia de energía, minas e hidrocarburos, conforme al texto del artículo 59° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se transfieren las funciones de evaluación ambiental, supervisión, fiscalización, entre otras.

8. Cooperación: "Análisis y propuesta frente al impacto de los ITS en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental para las Actividades Mineras en el Perú". 2018. Lima, Perú.

Además, la gestión de una unidad minera tampoco está vinculada a la gestión de los recursos hídricos. El vínculo que se había establecido entre el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca y los derechos de uso de agua solicitados por el titular minero se eliminó. Ya no es necesario que el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca dé opinión favorable sobre dicha vinculación cuando se trata de un proyecto minero. Asimismo, se eliminó en el procedimiento la posibilidad de que otros usuarios opinen.

Procedimientos de participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental de los estudios ambientales

Los mecanismos de participación aplicados a la población local directamente afectada por los proyectos mineros de alto impacto, son regulados por el MEM⁹. Estos pueden variar en cada caso y, por lo general, se componen de audiencias públicas, publicación de carteles, instalación de oficinas de atención al público, entre otros. La ejecución de la mayoría de estos mecanismos de participación depende directamente de la empresa minera¹⁰, salvo excepciones como la audiencia pública que requiere de la conducción de la entidad evaluadora que en el caso de los EIA detallados y, algunos semi-detallados es SENACE.

Los gobiernos subnacionales no son considerados en ninguno de los mecanismos de participación ciudadana existentes en los procedimientos que aprueban la certificación ambiental de la gran y mediana minería. Esta exclusión no contribuye a superar los problemas que se han podido identificar en la ejecución de estos procedimientos. En la práctica, estos mecanismos constituyen espacios donde la empresa simplemente transmite información técnica a la población (que en muchos casos les puede resultar incomprensible), sin generar un proceso de retroalimentación mediante el recojo de los intereses y expectativas. De esa manera, la aplicación de estos mecanismos incumple su cometido de generar un real espacio de diálogo y debate sobre la viabilidad de un proyecto minero, sus beneficios, impactos y riesgos; en suma, que pueda constituirse en un espacio de interlocución que permita recoger las preocupaciones de los pobladores. En la medida que las autoridades regionales y locales (principalmente) son los interlocutores más cercanos a la población por su proximidad territorial (y cultural), excluirlos de los procedimientos de participación ciudadana no ayuda a acercar las posiciones entre las partes (empresa-población) ni a que la información fluya y se debata realmente.

La participación de los gobiernos subnacionales en los procesos de consulta previa en el sector minero

En el caso de la implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, su aplicación se encuentra bajo la competencia del MEM para

9. Los procedimientos de participación ciudadana en el sector minero se rigen hasta la actualidad, por lo establecido en el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (DS 028-2008-EM) y las Normas que Regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobada mediante Resolución Ministerial (RM) 304-2008-MEM-DM). Estas normas regulan las actividades, plazos y criterios específicos para el desarrollo de los procesos de participación ciudadana en cada una de las etapas de la actividad minera. Regulan 13 mecanismos de participación ciudadana, algunos de los cuales son obligatorios, otros son optativos y otros cuya ejecución no depende directamente de las empresas mineras.
10. Que incluyen la presentación de aportes, comentarios u observaciones a los estudios ambientales por parte de la población involucrada, y las mesas de diálogo convocadas por la autoridad competente.

el caso de la mediana y gran minería, con el apoyo del Ministerio de Cultura (MINCU). La Ley de Consulta Previa y su reglamento no hacen referencia a la participación de los gobiernos subnacionales en estos procesos. No están obligados a participar ni a emitir opinión sobre los actos administrativos consultados, ni tampoco a brindar apoyo o acompañamiento a la población sujeto del proceso de participación.

Autorización para el uso del agua

Para la realización de actividades mineras, el titular requiere contar con derechos de uso de agua (DUA) otorgados por la ANA a través de sus oficinas desconcentradas. Estos derechos varían de acuerdo con la etapa de operación (exploración y/o explotación) y dependen de la certificación ambiental aprobada por el MEM.

Cabe resaltar que la competencia por el acceso al agua, ya sea por la cantidad disponible en las fuentes o la calidad de las mismas, se ubica en la base de conflictos sociales a nivel nacional. De acuerdo a un informe de la Defensoría del Pueblo, entre enero de 2011 y diciembre de 2014, 153 conflictos de un total de 539 (es decir el 28,36%) guardaba relación con el manejo de los recursos hídricos; de estos, la mayor cantidad de conflictos sociales vinculados al agua se ubicaban en Áncash (20) y Lima (13); otros en Cajamarca, Cusco y Puno (12), Loreto (11), Apurímac, Ayacucho y Junín (8). El estudio también determinó que estas regiones eran las que también tenían el mayor número de pasivos ambientales mineros¹¹. Esta situación revela la importancia que tiene el recurso agua como factor causal de los conflictos socioambientales relacionados con la actividad extractiva, y particularmente con la actividad minera. Con relación a ello, una investigación de la plataforma Ojo Público da cuenta de cómo el Gobierno Central ha entregado licencias para usar agua de ríos, quebradas y acuíferos a empresas mineras en territorios declarados de alto riesgo por escasez hídrica, conflictos y contaminación¹².

En este contexto, las autoridades subnacionales de gobiernos locales y regionales han dejado de tener participación en los procesos de toma de decisiones para el uso del agua en espacios de desarrollo minero. De acuerdo con la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), las decisiones sobre el otorgamiento de DUA dependen exclusivamente de la ANA y sus órganos desconcentrados. No obstante, esta Ley prevé la existencia de los denominados Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), de los cuales forman parte los gobiernos locales y regionales en el ámbito de la cuenca a la que pertenecen, y que tienen el mandato de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.

Para el caso de las actividades mineras, como se ha indicado, los CHRC (y a través de estos, los gobiernos subnacionales) podían emitir opinión vinculante sobre el otorgamiento de DUA para las empresas mineras que necesitaban acceder a este recurso para la ejecución de sus operaciones. El otorgamiento de DUA debía articularse con el Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca, que incluye los diferentes usos y el balance hídrico. Sin embargo, normatividad emitida en los últimos años por la ANA¹³, han establecido que la opinión

11. Fuente en: <https://elcomercio.pe/peru/conflictos-sociales-tercera-parte-son-agua-246820>. Última visita: 14 de setiembre 2017.

12. Fuente en: <https://duenosdelagua.ojo-publico.com/especiales/mapadelagua/>. Última visita: 15 de setiembre 2018.

13. Resolución Jefatural 007-2015-ANA, en el marco de la Ley 30327 o Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.

del CRHC ya no es exigible para el otorgamiento de DUA a los titulares mineros, bajo la excusa de que los gobiernos locales y la población ya habrían sido informados sobre este tema en el marco de los procedimientos de participación ciudadana de aprobación del EIA¹⁴. Asimismo, este proceso ya no se articula más al Plan de Gestión de Cuenca. De esa manera, el marco normativo que permite acceder al recurso del agua se ha venido modificando en los últimos años para favorecer a las inversiones privadas¹⁵ y ha restado capacidad de influencia a las autoridades de nivel subnacional.

Adquisición de los derechos superficiales

Otro de los requisitos previos a cumplir para iniciar actividades de exploración y/o explotación minera consiste en la adquisición de los derechos superficiales del predio donde se va a operar. Ello se realiza generalmente mediante contratos privados entre la empresa minera y el propietario del suelo, que deberán acreditarse ante el MEM (gran y mediana minería) o ante el respectivo gobierno regional (aunque siempre bajo la evaluación vinculante del MEM). Si el propietario es una comunidad campesina, el titular debe contar con el acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de los 2/3 de todos los miembros de la comunidad. Existe también la posibilidad de adjudicar terrenos eriazos para proyectos de inversión, competencia compartida por la SBN y los gobiernos regionales, de acuerdo con las características del predio.

Cabe indicar, el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad de comunidades campesinas y nativas todavía no concluye, y en muchos casos sus títulos son imperfectos porque sus límites no han sido adecuadamente georeferenciados. Con la transferencia de competencias y funciones, esta responsabilidad recae en el gobierno regional. Estos problemas no resueltos generan mayores asimetrías entre las empresas mineras y las comunidades. A ello se añade la inexistencia de un catastro rural y urbano, cuya implementación se encuentra en el ámbito competencial de las municipalidades.

Otras autorizaciones necesarias para el inicio de actividades mineras

Otras condiciones indispensables para iniciar actividades de exploración y/o explotación consisten en el otorgamiento del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), que también es otorgado por un órgano del Gobierno Central, el Ministerio de Cultura (MINCU). Luego, como requisitos finales para iniciar actividades de exploración y/o de explotación, el titular de la concesión debe obtener la aprobación de su plan de minado y desarrollo de la mina, y su plan de cierre de mina. La validación de todos estos requisitos le permiten obtener la autorización de inicio de operaciones, otorgada por la Dirección General de Minería (DGM) del MEM. En la aprobación de todos estos requisitos, así como en el procedimiento de autorización del inicio de operaciones de la gran y mediana minería, tampoco intervienen los gobiernos subnacionales.

Para el caso de la minería a pequeña escala, el plan de minado y de desarrollo de mina, así como las acciones de cierre, son evaluadas y aprobadas por el gobierno regional.

14. Preciado, R. Alvarez, C. "Gobernanza del Agua en zonas Mineras del Perú: Abriendo el Diálogo". Cooperacion, Nature Resource Governance Institute. 2016, Lima. Pg.115-116.

15. Para conocer más sobre las diferentes modificaciones realizadas al marco vigente en pro de la promoción de inversiones, revisar: LOPEZ, M. En "Perú: ¿El 'paquetazo ambiental' cumplió con sus objetivos?" Publicado por la agencia de noticias Mongabay Latam, el 1 febrero de 2017. Disponible en <https://es.mongabay.com/2017/02/paquetazo-peru-ambiente/>. Ultima visita: 20 setiembre de 2017.

3.1.2. Periodo posterior a la autorización del inicio de actividades mineras

Fiscalización de la actividad minera

Las actividades mineras son fiscalizadas por diferentes entidades del Gobierno Central. Por un lado, el OEFA fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos en los EIA de cada operación minera determinada; por su parte, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) fiscaliza las obligaciones de seguridad en el trabajo; el Ministerio de Trabajo, las obligaciones laborales; y la ANA, el cumplimiento de las obligaciones en torno a los derechos de agua y/o las infracciones a la Ley de Recursos Hídricos, entre otros.

De esa manera, las acciones de fiscalización de las actividades mineras se mantienen en la competencia exclusiva del Gobierno Central a través de sus órganos desconcentrados. No obstante, frente a las limitaciones del OEFA para fiscalizar eficazmente las actividades mineras en los territorios locales de modo continuo o permanente (bajo un enfoque preventivo, para evitar daños ambientales posibles), las poblaciones locales reclaman ejercer el reconocimiento de sus roles de vigilancia local a través de las Comisiones Ambientales Municipales, los Comités de Vigilancia y Monitoreo Participativos, entre otros reconocidos por ley. Estas entidades operan en base a las competencias ambientales reconocidas a los gobiernos locales, y podrían resultar más eficaces si compartieran las funciones de fiscalización y supervisión de la actividad minera en los territorios. No obstante, no cuentan con las capacidades técnicas, tecnológicas y de presupuesto indispensables para ello. Si bien existen algunas iniciativas locales para la activación de las Comisiones Ambientales Municipales en base a las competencias ambientales de los gobiernos municipales (servicios básicos, agua y saneamiento, acondicionamiento territorial), todavía no existe una definición clara de sus funciones ni de los recursos y capacidades necesarias para lograr los objetivos planteados.

En ese sentido, es importante resaltar que, más allá de la ausencia de competencias específicas en el sector minero, los gobiernos locales y regionales tienen la función de planificar el desarrollo territorial de sus circunscripciones, así como desarrollar y regular actividades o servicios en materia de saneamiento, medio ambiente y sustentabilidad de los recursos naturales¹⁶. De la misma manera, los gobiernos municipales deben coordinar con las autoridades regionales y nacionales la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental¹⁷. Asimismo, los gobiernos locales tienen la función de implementar el sistema local de gestión ambiental sobre la base de los órganos que desempeñan diversas funciones ambientales y mediante la participación de la sociedad civil¹⁸.

Respecto del agua, los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través de sus instancias correspondientes, pueden desarrollar acciones de control y vigilancia en coordinación con la ANA.

16. Constitución Política 1993, art. 195, numerales 6 y 8.

17. Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 73, numeral 3.5.

18. Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), artículo 24.2.

Por su parte, en el caso de la pequeña minería y minería artesanal, la fiscalización ambiental y de seguridad minera han sido transferidas a los gobiernos regionales. No obstante, como lo revela un informe del OEFA denominado *Fiscalización minera a la pequeña minería y minería artesanal*, existen altos niveles de ineficiencia de los gobiernos regionales evaluados. Estas falencias son tanto de tipo administrativo (tramitación de procedimientos sancionadores) como funcional (ejecución de acciones de monitoreo y evaluación de la calidad ambiental), y se motivan en una serie de factores, tales como la asignación limitada de recursos económicos y logísticos, falta equipos técnicos y profesionales capacitados, así como el desconocimiento de sus funciones y facultades (OEFA 2015: 185 y 186).

3.1.3. Aspectos económicos y tributarios

La descentralización y distribución local del presupuesto obtenido producto de la renta minera o canon minero ha limitado sustantivamente los esfuerzos por alcanzar una verdadera descentralización fiscal en el país. Este canon minero asciende al 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas que explotan estos recursos, repartido entre los gobiernos regionales y locales del lugar donde se explota el mineral. Varios problemas surgen del sistema de captura y transferencia de la renta extractiva del sistema peruano. Los gobiernos subnacionales asumen un rol pasivo de esperar a las transferencias del canon minero desde el Gobierno Central. Los criterios de cálculo y distribución del canon minero en Perú no son transparentes. Los municipios y gobiernos locales que tienen actividades mineras no cuentan con información oportuna sobre el monto a recibir cada año por concepto de canon (lo que suele constituir la mayor parte de sus ingresos) y afrontan serias dificultades para la ejecución presupuestal.

Además, en términos generales, las políticas de los últimos gobiernos se han orientado a reducir la carga tributaria y los costos de producción y comercialización de las empresas mineras (aunque cabe señalar que existieron algunos períodos en los que se impulsó una mayor carga tributaria a las empresas, como en la primera etapa del gobierno de Humala). Esta orientación de los regímenes tributarios se enmarcan con la existencia de diversos beneficios y excepciones tributarias para el sector minero, como es el caso de los Convenios de Estabilidad Tributaria (CET) y figuras como la depreciación acelerada, la deducción del impuesto a la renta por inversión en servicios públicos, la devolución anticipada del impuesto general a las ventas (IGV) o la reinversión de utilidades¹⁹. Este tipo de beneficios tienen efectos directos sobre las rentas que pagan las empresas mineras al Estado, y repercuten directamente en los montos de transferencia a los gobiernos subnacionales (ante un cálculo menor de la renta, es menor el monto de los tributos y, en consecuencia, son menores las transferencias a las regiones y localidades). Sin embargo, ni los gobiernos regionales ni locales intervienen en el proceso de toma de decisiones respecto a estos beneficios o exenciones tributarias que se les otorga a las empresas mineras.

19. De acuerdo a una investigación del portal web *Ojo Publico.com*, las exoneraciones fiscales del sector minero en los últimos 10 años se estimarían en S/ 1.567 millones en función a una base de datos construida para analizar los efectos de 4 exoneraciones tributarias: la reducción del impuesto a la renta (IR) por obras de infraestructura, la reinversión de utilidades, la devolución del IGV por trabajos realizados durante la fase de exploración y la depreciación del valor de los bienes. Fuente: <https://ojo-publico.com/331/las-intocables-exoneraciones-del-club-minero>. Fecha de búsqueda: 30 de marzo de 2017.

Otra cuestión a tomar en cuenta respecto a la distribución de la renta minera es que su estructura de distribución viene generando disputas por obtener mayores recursos, y exacerba los conflictos entre las regiones, las provincias y los distritos. Respecto a los impactos del canon minero, Damonte (2014: 55-56) señala lo siguiente: “La asignación del canon genera enormes brechas en el acceso a fondos públicos entre los territorios «productores» y los que no son catalogados como tales. Asimismo, la focalización del canon minero y la ausencia de planificación estatal regional han generado dinámicas económicas de enclave. Las localidades «productoras», con acceso a enormes fondos públicos, generalmente se ven rodeadas por localidades con presupuestos públicos mucho menores y sin ningún plan concertado de desarrollo conjunto”. Una cuestión que incide en este problema radica en el débil acompañamiento y apoyo del Gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, y se limita a la transferencia de los recursos sin ningún tipo de plan o planificación concertada a nivel distrital, provincial o regional que permita identificar cuáles son las reales necesidades de la población, y que además permita integrar a las localidades “no productoras”, de manera que se reduzcan los enfrentamientos y conflictos por acceder a los recursos de esta renta extractiva. Otro gran problema que se suma a ello, es la pérdida de recursos que supone la existencia de corrupción, que es un problema cada vez más serio en lugares donde existe una débil institucionalidad de control del gasto.

4. Análisis de la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de toma de decisiones sobre aspectos relacionados con la actividad minera: los casos de Cusco y Apurímac

Para abordar los problemas identificados en torno a la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre proyectos extractivos, y con ello, aproximarse al diseño de políticas públicas, resulta indispensable analizar algunos casos concretos. Los casos elegidos son: Cusco y Apurímac, en tanto que, en los últimos diez años, ambas regiones han sufrido cambios significativos en las dinámicas económicas, sociales y culturales de sus territorios por el impacto de esta actividad. Además, en la actualidad, estas regiones concentran un porcentaje importante de la cartera de nuevos proyectos de la gran y mediana minería de la producción de cobre nacional, y albergan los megaproyectos mineros más importantes del país, como es el caso de Las Bambas, Antapaccay, Constancia, entre otros; y se proyectan como el nuevo polo minero nacional.

Según la cartera estimada de julio de 2017 (CooperAcción 2017: 24) en Cusco se invertiría 956 millones de dólares en los próximos años. En los proyectos de explotación con EIA aprobado o en construcción, se encuentra el proyecto Crespo; y en exploración, las minas Quechua, Cerro Ccopane y Accha. Además, en el ranking de la producción de cobre nacional, Cusco ocupaba en ese entonces el cuarto lugar, luego de Arequipa, Apurímac y Ancash, con 73,632 de Toneladas Métricas Finas (TMF).

Por su parte, la región Apurímac se consolidó como el segundo productor nacional de cobre (solo ligeramente por debajo de Arequipa) a partir del inicio de la producción comercial de la mina Las Bambas en julio del año 2016. Además, de acuerdo con la cartera de proyectos del MEM, Apurímac se ubica como segundo destino de las inversiones mineras, con US\$ 9,713 millones comprometidos (20.7% de la cartera total), con proyectos principalmente en etapa de exploración, lo que la convierte en una región relevante en la expansión minera de los próximos años (CooperAcción 2017: 24).

A pesar de la importante inversión minera en estos territorios del sur andino, las estructuras e instituciones de gobierno, así como las redes de diálogo, negociación y gobernanza, públicas y privadas creadas para gestionar los proyectos mineros vigentes, han resultado insuficientes para canalizar los intereses y demandas de las poblaciones locales directamente afectadas. Esto se hace evidente con las continuas crisis de gobernabilidad y recurrentes estallidos de conflictos sociales en esos territorios.

Teniendo en cuenta las deficiencias identificadas con relación al marco normativo vigente que regula las actividades mineras, y que excluye de los procesos de toma de decisiones a los gobiernos subnacionales, en este capítulo se busca analizar algunos aspectos de los casos de Apurímac y Cusco que puedan ilustrar las deficiencias institucionales mencionadas. Para ello, se ha tomado como fuente de información primaria los testimonios de funcionarios locales y regionales que participaron en el taller “Participación de los Gobiernos Subnacionales en las Decisiones sobre Proyectos Mineros”, organizado por CooperAcción y NREGI llevado a cabo en la ciudad de Cusco el 25 de setiembre de 2017.

Competencias locales y regionales para la planificación y definición del uso del suelo

Entre los problemas más destacados por los funcionarios de los gobiernos locales y regionales de Cusco y Apurímac²⁰ está la superposición de usos de suelos. Ante ello, y de acuerdo con los testimonios recogidos, los gobiernos subnacionales de Cusco y Apurímac han realizado esfuerzos para contar con la ZEE y el OT en distintos momentos.

No obstante, esos esfuerzos se han visto mediatizados por los cambios normativos en materia ambiental y por la falta de voluntad política de los sucesivos Gobiernos centrales para apoyar esas iniciativas.

Respecto a los esfuerzos realizados, se tiene que el 2005, el Gobierno Regional de Cusco aprobó un Plan de Ordenamiento Territorial y el 2008 una ZEE a escala de 1/250,000. Actualmente, existe un proceso de actualización de la ZEE a escala de 1/100,000. A nivel provincial, la ciudad de Cusco cuenta con un plan de acondicionamiento territorial. Pero no lo tienen aquellas provincias que tienen actividades extractivas (Espinar, Chumbivilcas y La Convención, esta última tiene la explotación de Camisea).

Pese a estos avances, los gobiernos subnacionales no han realizado un ejercicio real de gobernanza territorial en esta región, sobre todo en lo relacionado con la minería,

20. Memoria del taller Participación de los Gobiernos Subnacionales en las Decisiones sobre Proyectos Mineros, organizado por Cooperacción en la ciudad de Cusco el 25 de setiembre de 2017.

y tampoco el Gobierno central los ha tomado en cuenta en su proceso de toma de decisiones.

Un ejemplo claro de ello, ha sido la creación de la ACR Tres Cañones, ubicada en la provincia de Espinar. Tal como se ha descrito anteriormente, la creación de las ACR se encuentra condicionada a la celebración de acuerdos o entendimientos entre el gobierno regional y los titulares de los derechos reales existentes en el área donde se ubica, es decir, con aquellos que poseen derechos para la exploración y explotación minera, hidrocarburífera y otras actividades económicas. En la necesidad de avanzar con el trámite, el Gobierno Regional de Cusco tuvo que retirar del área de la ACR aquellos espacios que tenían concesiones mineras, pues según lo manifestado por los funcionarios del Gobierno Regional del Cusco²¹, las empresas mineras titulares de esas concesiones se negaron a dar su consentimiento para la creación de la ACR.

Otro ejemplo de las dificultades que tienen los gobiernos subnacionales para regular la expansión de la minería, es que lo viene sucediendo con el proyecto minero Tintaya, el cual opera desde hace más de 30 años en la provincia de Espinar. Esta unidad minera, en los últimos años, se expandió mediante el proyecto Antapaccay y recientemente ha sumado el proyecto Coroccohuayco. Los tres yacimientos vienen siendo integrados en una sola unidad minera: Tintaya expansión Antapaccay-integración Coroccohuayco²². Esta unidad ocupa un extenso territorio que se superpone con territorios comunales. Pese a los riesgos que implican los impactos sinérgicos y acumulativos de tres mega operaciones mineras en un mismo territorio, las autoridades regionales y locales no han podido poner límites o condiciones a esa expansión.

En el caso de Apurímac, el año 2006 se comenzó a elaborar una ZEE a nivel de meso zonificación (Ordenanza Regional N° 049-2006-CR-Apurímac), creándose para ello el Grupo Técnico de la ZEE. En el año 2011, el Gobierno Regional de Apurímac presentó al MINAM la primera versión de la ZEE. Este documento fue revisado, solicitándose información complementaria al gobierno regional²³. Hasta la fecha Apurímac todavía no cuenta con una ZEE aprobada. Por otro lado, ninguna de sus provincias tiene plan de acondicionamiento territorial. Tampoco se han creado ACR.

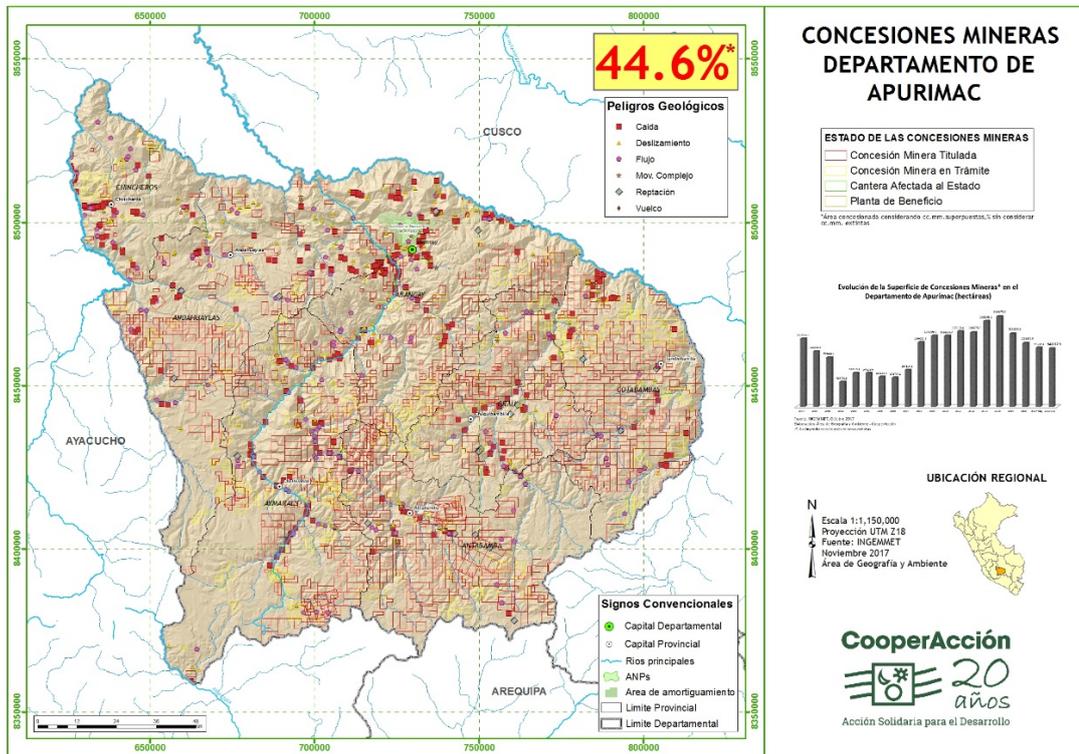
Cabe destacar que, pese a que estas regiones y sus provincias donde se asientan diversas actividades extractivas vienen sufriendo en los últimos años con mayor fuerza los impactos del cambio climático, la deforestación y otras consecuencias derivadas de actividades humanas, no se ha realizado la identificación y declaración de zonas de riesgo. Así tenemos, por ejemplo, que se han incrementado en forma exponencial la incidencia de peligros geológicos. Son frecuentes caídas de rocas, huaycos, deslizamientos, erosión de laderas, inundaciones, erosión fluvial. Esta situación no ha frenado el otorgamiento de concesiones mineras. En los siguientes mapas elaborados por CooperAcción se puede apreciar el porcentaje de territorio concesionado y los puntos que presentan riesgos geológicos:

21. Memoria del Taller Participación de los Gobiernos Subnacionales en las Decisiones sobre Proyectos Mineros, organizado por Cooperación en la ciudad de Cusco el 25 de setiembre de 2017.

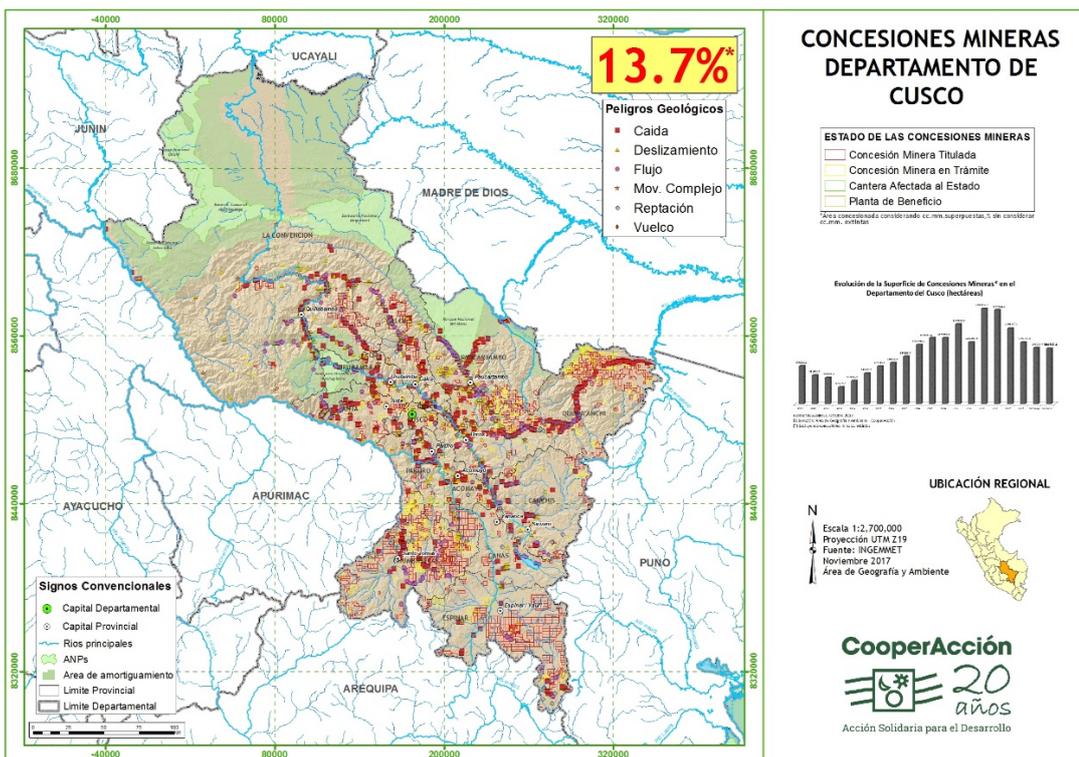
22. El registro oficial del Sistema de Evaluación en Línea SEAL del MEM muestra la ficha correspondiente al trámite: Evaluación de TDR. EIA-D del Proyecto Minero Tintaya Antapaccay. Fecha: 26 de enero de 2017. Aprobado por el SENACE. La ficha está disponible a través de la Consulta de Expedientes del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE). Disponible en www.senace.gob.pe Última visita: 12 de octubre de 2017.

23. Mendoza, A.; DE ECHAVE, J.; PASSUNI, S. "La Minería en el Sur Andino: el caso de Apurímac". Cooperación. Octubre de 2014. p. 33

Mapa de concesiones mineras con peligros geológicos del departamento de Apurímac



Mapa de concesiones mineras con peligros geológicos del departamento de Cusco



La existencia de peligros geológicos en determinadas jurisdicciones administrativas debería alertar a las autoridades de los gobiernos municipales y comprometerlas a realizar evaluaciones de riesgos que conduzca a la declaración de zonas de riesgos mitigables y no mitigables, lo cual ordenaría, por lo menos en parte, los usos del territorio.

Otro tema importante que tiene relación con el OT es la localización de la infraestructura vial. Sin embargo, esa potestad tampoco la ejercen de manera planificada los tres niveles de gobierno y menos cuando se trata de una carretera cuya finalidad principal es brindarle servicios a una empresa minera.

En el caso del proyecto Las Bambas, el principal foco del conflicto en el último tiempo ha sido la carretera por donde se realiza el transporte minero, cuya recorrido se encuentra en las regiones de Apurímac, Cusco y Arequipa. Inicialmente el transporte de concentrados debía realizarse mediante mineroducto y los suministros por carretera, la que sería construida por la empresa siguiendo el recorrido del mineroducto. Esa forma de transporte fue cambiada a través de una modificatoria del EIA del proyecto minero y pasó a ser reemplazada por el transporte vial de los minerales. En esa decisión no participó el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, o los gobiernos regionales y locales, menos la población que sería impactada. Esta nueva forma de transporte implicó el tránsito por las carreteras existentes de nivel regional, local o nacional, pero también la incorporación de nuevos tramos. La carretera actualmente no tiene las características necesarias para realizar transporte pesado y viene generando una serie de impactos. Además, toda ella ha sido reclasificada y ha pasado a formar parte de la red vial nacional.

Otro tema que plantea la urgencia del OT en ambas regiones o departamentos está asociado a la necesidad de proteger, mantener y potenciar la infraestructura natural de captación, acumulación y drenaje del agua, debido a la situación crítica en que se encuentran las cuencas en donde existe actividad minera. Así mismo, la necesidad de proteger las fajas marginales de cualquier actividad que pueda generar una situación de riesgo.

En diciembre de 2013, la ANA y el MINAGRI publicaron el Inventario de fuentes de agua superficial en las subcuencas de los ríos Salado y Huayllumayo, el cual comprende en gran medida el territorio de la provincia de Espinar (Cusco) y una parte muy pequeña de Puno.

Como resultado del proceso de inventario de las fuentes de agua superficial, se registró en la subcuenca del río Salado un total de 7086 fuentes de agua, de las cuales son 228 lagunas (3.2%), 34 ríos (0.48%), 631 quebradas (8.90%), 5677 manantiales (80-12%) y 516 bofedales. Mientras en la subcuenca del río Huayllumayo, se inventariaron 467 fuentes de agua, las cuales son 1 laguna (presa de concreto), 1 río, 55 quebradas, 394 manantiales y 16 bofedales.

Cabe indicar que, si bien el inventario daba cuenta de numerosos manantiales, en ambas subcuencas, el 72.52% de ellos tenía un caudal menor a 0.1 litros por segundo. Con los bofedales pasaba algo similar, se registró un número significativo de ellos, pero el 48.84 % del total presentaba áreas menores a 0.25 hectáreas. Por ello, la ANA señaló que "los bofedales tienden a desaparecer" y las cuencas "tienden a ser secas". Esta situación puede haberse agudizado por el deterioro ambiental y el cambio climático. También, es

importante indicar que los manantiales, casi en su totalidad, se ubican sobre los 3,750 metros de altura. Según este inventario, hasta 2013, la gran mayoría de fuentes de estas cuencas estaban siendo usadas.

El citado inventario recomienda, para afrontar la situación crítica que presenta, realizar estudios de microrepresas, elaborar proyectos de conservación y ampliación de bofedales, realizar proyectos de recolección y conservación de recurso hídrico en las subcuencas de los ríos Salado y Huayllumayo, así como desarrollar proyectos de adopción de nuevas tecnologías para uso de agua con fines agrarios (agrícola y pecuario). Todo ello, implica implementar un proceso de OT.

En la edición N° 6 de la Serie de Investigación Regional del Centro Bartolomé de las Casas y del Programa de Adaptación al Cambio Climático, titulado "Gestión del agua y los conflictos en su interrelación con el cambio climático en la región Apurímac", se da cuenta de una "progresiva y alarmante disminución de los manantiales o fuentes naturales de agua subterránea, los cuales constituyen la fuente para casi 100% de los sistemas de abastecimiento de agua de la región" (2012: 35). Señala que esta apreciación es reportada por informantes consultados, así como en el estudio de Julio Alegría Galarreta y otros realizado en la microcuenca piloto de Mollebamba. Atribuye la disminución de los manantes a la disminución de las áreas de cobertura vegetal y al manejo inapropiado de bofedales o humedales en las cabeceras de cuenca o zonas de recarga de los acuíferos.

Además, en el año 2010, el Programa Gestión integral y adaptativa de Recursos Ambientales para Minimizar Vulnerabilidades al Cambio Climático en Microcuencas Altoandinas de las Naciones Unidas realizó un Estudio de Balance Hídrico de la Cuenca del Río Santo Tomás. El estudio señala, entre otras cosas, que esta cuenca se ubica en una zona de gran altitud (alta montaña), con quebradas pronunciadas y una topografía con laderas de fuerte pendiente que hacen dificultoso el adecuado mantenimiento de las fuentes de agua, situación que lleva a desprotegerlas y, por tanto, a su degradación y, posterior, desaparición.

La ZEE y los planes de acondicionamiento territorial podrían permitir identificar y delimitar esas zonas y ayudar a determinar el tipo de protección que necesitan.

Finalmente, podemos señalar que si bien los gobiernos subnacionales tienen límites para gobernar su territorio, cuentan con instrumentos que de ser usados, e integrados a la gestión pública podría incrementar significativamente su nivel de influencia o decisión.

Otorgamiento del título de concesión minera

Tal como se describió previamente, los límites institucionales existentes para ordenar el territorio del país, sobre la base del principio de subsidiariedad, ha dado lugar a que el sistema de concesiones mineras sea el que defina en la práctica los usos del territorio en el Perú. Esta cuestión resulta muy preocupante para los casos de las regiones de Cusco y Apurímac, pues la concesiones mineras han ido incrementándose, ocupando el espacio rural en donde viven principalmente comunidades campesinas. En Apurímac, existen 476 comunidades campesinas que ocupan el 93.50% del territorio regional, mientras que Cusco existen 927 comunidades, las cuales poseen el 37.22% del territorio

regional²⁴. Además, este porcentaje se incrementa si nos referimos solo a provincias con minería. Así, la propiedad comunal representa el 83.80% de todo el territorio de la provincia de Acomayo, el 81.05% de la provincia de Chumbivilcas, el 76.88% de la provincia de Espinar, el 64.95% de Anta y el 66.31% de Paruro²⁵.

El conflicto por el territorio se pone en evidencia si se consideran las zonas concesionadas a la minería en ambas regiones. Apurímac tiene 48.9% de su territorio concesionado y Cusco el 14.8%. En Apurímac, provincias como Cotabambas y Grau presentan el 76.36% y el 57.37% de su territorio concesionado, y, en Cusco, provincias como Chumbivilcas y Espinar tienen el 60.93% y 39.74% de su territorio concesionado respectivamente²⁶. Lo que se puede observar en estos lugares es que las concesiones mineras, además de ubicarse en terrenos comunales, también se ubican en áreas urbanas o incluso en zonas que poseen monumentos arqueológicos, santuarios u otros lugares de importancia cultural o ambiental a nivel local y regional. Ese es el caso del Santuario Religioso de Qoyllorit'i, en Cusco, que constituye un recinto de importancia cultural y religiosa para la población local. A pesar de su condición, mantiene concesiones mineras superpuestas y otras ubicadas en las áreas que lo rodean, lo que ha atraído la presencia de mineros a pequeña escala que pretenden extraer minerales de esta zona protegida. Existen otros casos en donde ha existido un problema similar. Uno de ellos es la ya mencionada ACR Tres Cañones, que tuvo que disminuir su área para que se pueda avanzar en su proceso de creación, ya que había concesiones mineras que lo impedían. Otro caso es el de la Montaña de Los Siete Colores, atractivo turístico que fue concesionado a una empresa canadiense en marzo de 2018 pese a formar parte de la propuesta de ACR Ausangate.

Certificación ambiental y proceso de participación ciudadana

Se ha indicado previamente que los gobiernos subnacionales tienen una mínima participación o capacidad de influir²⁷ en los procedimientos que evalúan y aprueban los EIA de los proyectos mineros de gran y mediana minería. Cuando un gobierno subnacional decide presentar opiniones u observaciones a un EIA, lo debe hacer dentro de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por ley. Estos no cuentan con un procedimiento especial para dar a conocer sus opiniones técnicas sobre un determinado EIA de un proyecto minero que se vaya a ejecutar dentro de su jurisdicción política. En el caso de la pequeña minería y minería artesanal, son los gobiernos regionales los que otorgan la certificación ambiental y lo hacen con un soporte institucional muy precario.

Frente a la mínima o nula intervención en la certificación ambiental de la mediana y gran minería por parte de los gobiernos subnacionales, lo que suele suceder en determinadas situaciones es que las autoridades de estas entidades terminan desconociendo lo resuelto por las instancias del Gobierno central. Estos problemas también se presentan en los

24. Instituto del Bien Común, Cepes. "Directorio 2016: Comunidades Campesinas del Perú". 2016. Lima. Pg 11

25. Mendoza, A.; DE ECHAVE, J.; PASSUNI, S. "La Minería en el sur Andino: el caso de Cusco". Cooperacion. Octubre de 2014. Pg. 31

26. Cooperacion, Fedepaz, Grufides. "Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros". Edición N° 22. Mayo 2018. Lima

27. Ley 27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del SEIA y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Decreto Supremo N°028-2008-EM. Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

procedimientos de modificación de los EIA que se pueden presentar posteriormente, cuando el proyecto minero ya se encuentra en ejecución.

Por ejemplo, en el caso del proyecto minero Las Bambas en Apurímac, se han tramitado siete modificaciones de su EIA. Cinco de estas modificaciones se han realizado mediante los ITS, que como se indicó constituyen un procedimiento sumario para modificar los EIA y no contemplan ningún nivel de participación de la población ni de los gobiernos subnacionales. Los cambios realizados mediante estos ITS y que no fueron consultados a la población, constituye una de las principales causales de la conflictividad social que hasta la actualidad existe en torno a este proyecto minero.

Respecto a la aprobación y modificaciones de los EIA, si bien las normas sobre participación ciudadana en minería²⁸ prevén la obligación de las autoridades competentes de promover la participación de las autoridades regionales, locales o comunales, en la práctica esta obligación no se cumple y, cuando estas participan, sus opiniones no son consideradas relevantes en el proceso. De acuerdo con los testimonios de funcionarios locales entrevistados de Apurímac y Cusco, ellos refieren haber participado en los procedimientos de participación ciudadana (en los casos de la mina Constancia y Las Bambas) y presentado observaciones a los EIA en procesos de evaluación. Sin embargo, esas observaciones y opiniones locales y regionales no han tenido un tratamiento especial dentro de los demás comentarios alcanzados durante la etapa de participación ciudadana.

Pero además, se debe resaltar la inexistente relación entre la gestión ambiental de la unidad minera y la gestión de la cuenca donde ésta se ubica. La gestión del agua en la unidad minera no se maneja con un enfoque ecosistémico ni con enfoque integrado de cuenca. Es decir, la operación minera, no considera la problemática que experimenta la cuenca en la que interviene y cómo sus acciones pueden mejorar o empeorar la situación existente.

Como se ha señalado, en las subcuencas de los ríos Salado y Huayllumayo, así como otras que corresponden a la cuenca del Alto Apurímac, existen serios problemas de deterioro en los ecosistemas proveedores de agua que podrían agudizar el problema de escasez que se viene produciendo en los últimos años.

Además, en un estudio desarrollado por la ANA el 2016 sobre priorización de cuencas para la gestión de recursos hídricos, se señala que las cuencas Alto Apurímac y Pampas son consideradas en el primer lugar, del grupo de alta prioridad, "debido a valores elevados en el aspecto ambiental por la existencia de pasivos ambientales, vertimientos no autorizados y residuos sólidos en los cauces, riberas y fajas marginales, los cuales contribuyen al deterioro de la calidad de los recursos hídricos, además de la presencia de parámetros que superan el ECA para agua. Mientras que, en el aspecto hidrológico, destaca el riesgo de la cuenca a eventos extremos como inundaciones por la presencia de puntos críticos y del limitado número de estudios y estaciones hidrométricas. El estudio resalta que en el aspecto social el alto índice de densidad poblacional y pobreza, contribuye a la existencia de conflictos sociales.

28. Art. 2.2 del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Decreto Supremo N°028-2008-EM.

Otro gran problema para la gestión integrada es la falta de información sobre recursos hídricos. En la publicación “Recursos Hídricos del Perú en cifras” del 2010 de la ANA reportaba 628 estaciones meteorológicas a cargo de SENAMHI (557 convencionales y 71 automáticas). Asimismo, reportaba 153 estaciones hidrométricas (139 manuales y 17 hidrológicas automáticas). En Cusco se reportaban 8 manuales y 1 automática). Ninguna en zona minera. En Apurímac no se reportaba ninguna estación hidrométrica.

Para el 2013, según una presentación de SENAMHI²⁹ se reportó la existencia de 703 estaciones meteorológicas, de las cuales solo 113 estaban operativas. En cuanto a estaciones hidrológicas, reportaba 164, de ellas 22 eran automáticas operativas, y del total solo 47 medían caudal: 1 en Apurímac y 1 en Cusco. Ninguna de ellas estaba ubicada en las zonas mineras de estas regiones. La falta de información hidrológica producida de forma permanente hace que los balances hídricos no sean lo suficientemente confiables. Frente al problema de falta de información las empresas mineras realizan sus propios balances hídricos, los que se encuentran descritos en los EIA.

Un tema que no queda claro respecto de la unidad minera Las Bambas es, por ejemplo, lo que ha significado para la microcuenca del río Fuerabamba la disminución de su caudal de 2000 lt/s a 500 lt/s producto de la actividad minera y qué pasará si esta zona se sigue disturbando con ampliaciones sucesivas del tajo.

Por su parte, según la Modificatoria del EIA del proyecto Coroccohuayco (provincia de Espinar) que se encuentra en proceso de evaluación, se construirá una serie de componentes e infraestructura como nuevo tajo abierto, socavones para explotación subterránea, túneles y caminos de acceso (ver Anexo 2- Mapa componentes MEIA) que ocuparán bofedales, quebradas y otras fuentes de agua. Además, se dice que el impacto en la quebrada de Coroccohuayco será negativo, alto, irreversible y de largo plazo. Esta quebrada es la principal fuente de agua para la comunidad de HuiniCoroccohuayco

Matriz de impactos

IMPACTO	CUERPO RECEPTOR/ ESTACIÓN	DIRECCIÓN	MAGNITUD	EXTENSIÓN GEOGRÁFICA	REVERSIBILIDAD	DURACIÓN	FRECUENCIA	CONSECUENCIA AMBIENTAL
Cambio en el flujo de agua subterránea	Quebrada Huacollo/ SW-HUA-20	Negativa	Insignificante	Local	Reversible	Largo Plazo	Continua	Muy Baja
	Quebrada Ccaccamayo/ SW-HUA-20	Negativa	Insignificante	Local	Irreversible	Largo Plazo	Continua	Muy Baja
	Quebrada Coroccohuayco/ SW-HUA-20	Negativa	Alta	Local	Irreversible	Largo Plazo	Continua	Alta
	Quebrada Surahuaico/ SW-HUA-20	Negativa	Insignificante	Local	Reversible	Largo Plazo	Continua	Muy Baja

Etapa de cierre. Tomo V del MEIA. Pág. 140.

29. <https://www.senamhi.gob.pe/load/file/docTec-2013-JorgeChira.pdf>

Además, se debe mencionar que en las modificaciones de los EIA no se actualiza la línea de base salvo algunas variables. Esto no permite que se dimensionen adecuadamente los impactos acumulativos y sinérgicos en los recursos hídricos.

Fiscalización ambiental

Cuando ocurre algún evento que puede generar daños y riesgo en el ambiente y en las personas por el comportamiento de las empresas, los gobiernos subnacionales pueden presentar denuncias ambientales, como lo hace cualquier ciudadano. Esta facultad es poco ejercida por los gobiernos subnacionales. En 2015, a pocos meses de iniciadas las operaciones en Las Bambas, hubo un desborde de la presa de clarificación. Fueron los ciudadanos quienes denunciaron este hecho por vía electrónica y mediante la mesa de diálogo provincial que se encontraba en funcionamiento. Varios días después, el OEFA hizo la inspección y, dos meses después en la mesa de diálogo, informó sobre lo ocurrido. Ni el gobierno local ni el regional participaron en la denuncia realizada, ni tampoco buscaron incorporarse a ella.

En el caso de Espinar, la exposición crónica de una población a metales, metaloides y otras sustancias tóxicas se encuentra documentada, pero no existen pruebas concluyentes para demostrar su causalidad. Las comunidades señalan que existen filtraciones en la relavera de Huinipampa y otras se quejan de que el agua bombeada que reciben al haber perdido sus fuentes naturales de agua no está garantizada con el plan de cierre, entre otros problemas denunciados. Frente a todo ello, la municipalidad provincial y la sociedad civil han realizado estudios de calidad ambiental; sin embargo, estos estudios tienen solo un valor referencial.

Aspectos económicos y tributarios

Debido a los montos transferidos, particularmente durante el período del boom de precios de minerales (2003-2013), el canon minero se ha convertido en un elemento central del modelo de gobernanza minero y un eje transversal de los planes de desarrollo económico de los gobiernos subnacionales receptores de este tributo.

En el caso del sur andino, la expectativa por los beneficios económicos procedentes del canon, constituyen un elemento sustancial en los procesos existentes para generar legitimidad social de los diferentes proyectos mineros que se vienen desarrollando en esta zona. En esa medida, también constituyen una fuente latente de conflictos sociales, pues las expectativas de beneficios (en tiempos razonables) no guardan correspondencia con lo que viene ocurriendo en la realidad. Por ejemplo, para el caso de Las Bambas en Apurímac, la propaganda oficial alrededor de este proyecto minero fue que la región recibiría la suma de 300 millones de soles anuales por concepto de canon minero³⁰. Sin embargo, esto no es necesariamente así. En julio de 2011, Las Bambas y el MEM, bajo el amparo de la ley, suscribieron un Contrato de Estabilidad Tributaria, que incorporó la figura de la depreciación anticipada establecida en la normatividad minera, que implica que las empresas pueden adelantar el reconocimiento como gasto de las inversiones realizadas en activos fijos. Ello les permite recuperar sus inversiones en cinco años, a

30. En: *Semana Económica*. Apurímac recibirá más de 300 millones por canon minero. Publicado el 6 de setiembre de 2010. Disponible en: <http://semanaeconomica.com/articulo/sectores-y-empresas/mineria/71542-region-de-apurimac-recibira-s-300-millones-por-canon-minero/> Última visita: 23 de setiembre de 2017.

una tasa anual de depreciación de 20%. De esa manera, al no generarse utilidades en el período de recuperación de la inversión realizada, no se paga el impuesto a la renta, y por lo tanto no se generan transferencias efectivas del canon, pues este proviene de la distribución del impuesto a la renta.

De esa manera, Las Bambas iniciaría los pagos por concepto de canon el 2021, lo cual ha generado evidentes molestias entre distintos sectores de la población, constituyendo este tema otro factor de conflictividad social. Durante la Mesa de Diálogo de Cotabambas, que duró de febrero a octubre de 2016, y en la que participaron sectores de la sociedad civil, el Estado y la empresa, las preguntas de los líderes por las transferencias del canon fueron recurrentes en las sesiones y forman parte importante de la agenda de lucha de la población local. De acuerdo con los testimonios recogidos de representantes de organizaciones de la sociedad civil y de plataformas de defensa y lucha por los recursos naturales frente a la actividad minera, resulta posible identificar el rechazo constante de la población hacia el manejo tributario del Gobierno Central, que se percibe como excesivamente concesivo con el sector minero en detrimento de captación de renta para las regiones y localidades.

Tal como se describió previamente, las decisiones sobre las modalidades de pago por concepto de impuesto a la renta por parte de las empresas mineras están fuera del ámbito de las competencias de los gobiernos subnacionales. Siguiendo el tenor de las poblaciones locales, las autoridades locales y regionales también demandan mayor transparencia por parte del Gobierno Central en la distribución de los recursos del canon y un tratamiento más exigente a las empresas extractivas en relación a su aporte.

A partir de la experiencia de los gobiernos subnacionales en los departamentos de Cusco y Apurímac, se refleja cómo la falta de transparencia respecto a las modalidades y tiempos de las transferencias por conceptos del canon minero genera numerosos problemas de gestión a los gobiernos locales y regionales. Esto se relaciona, a su vez, con la alta dependencia existente alrededor de las transferencias del canon minero. Los municipios y regiones que reciben el canon por operaciones de minería a gran escala dependen muchas veces de estos montos para el financiamiento de sus actividades. Sin información oportuna sobre los montos que pagan las empresas mineras y los tiempos de transferencia, los cambios en los precios de los minerales a nivel internacional (que determinan en suma lo que corresponde pagar por canon) pueden repercutir en una afectación directa a las gestiones municipales y regionales³¹.

31. Como retrata Arellano Yaguas, la preparación del cronograma de presupuesto público tiene consecuencias importantes para la gestión de los gobiernos subnacionales. En Perú, regularmente, "el año fiscal va desde enero hasta diciembre y la preparación del presupuesto anual se inicia con más de un año de anticipación; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pronostica los ingresos del gobierno central para el año siguiente y el volumen de las transferencias que serán realizadas a cada gobierno subnacional. Los gobiernos municipales y regionales utilizan esta información para iniciar sus procesos presupuestarios. Al final de cada año fiscal el MEF aprueba el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para el año siguiente. El PIA determina cuánto pueden gastar los gobiernos subnacionales en cada partida presupuestaria y suele tener un estimado de ingresos bastante conservador. Sin embargo, durante el año fiscal, cuando ya se conoce el monto total del Impuesto a la Renta pagado por las empresas y del Impuesto General a las Ventas (IGV), el MEF actualiza el monto de las transferencias que serán distribuidas a los gobiernos subnacionales. Esta cifra ha sido normalmente más alta que la estimada en el PIA. (...) Durante el auge del precio de los minerales, este sistema dificultó enormemente la gestión del presupuesto de los gobiernos subnacionales con altos ingresos de canon. Frecuentemente las transferencias reales duplicaban las cifras pronosticadas por el PIA. En consecuencia, a mitad del año fiscal los gobiernos debían inventar nuevas formas de invertir el dinero". ARELLANO YAGUAS, J. *Minería sin fronteras. Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. IEP. Primera Edición. Lima. 2011. Pg 219-220.

El caso de la provincia de Espinar, en Cusco, representa un buen ejemplo de la magnitud de estos impactos: mientras que en 2012 recibió 128 millones de soles por concepto de canon, para 2013 la provincia recibió solo 9 millones. Durante el mismo periodo, la región Cusco recibió 268 millones en 2012, mientras que en 2013 solo recibió 26 millones³². La abrupta reducción presupuestal significó la paralización de proyectos en infraestructura, promoción de actividades económicas locales y el retiro de una gran cantidad de trabajadores municipales que habían sido contratados con recursos del canon.

5. La experiencia del departamento de San Martín

El ordenamiento del territorio es una de las competencias más importantes que se les atribuye a los gobiernos subnacionales. Si bien la ejercen de manera muy limitada en la mayoría de casos, es importante detenerse en las experiencias que han tenido mayor éxito. En ese sentido, pensando en políticas públicas que mejoren la gobernanza del espacio territorial, se considera importante remitirse a la experiencia en esta materia del gobierno regional de San Martín, la misma que hasta la fecha ha sido la más emblemática.

En el 2002, en San Martín se requerían medidas urgentes para gestionar de forma sostenible el uso y la ocupación del territorio, que protegieran la biodiversidad y el patrimonio natural frente a una creciente problemática de tala ilegal y deforestación de bosques, tráfico de tierras, adjudicaciones frecuentes para cambio de uso, disminución de caudales, construcción de carreteras que cruzaban zonas de protección, ampliación de frontera agrícola, autorizaciones para exploración petrolera y mineras en zonas de alto riesgo para fuentes de agua, comunidades nativas, ANP y zonas con alta incidencia de desastres; migración que se asentaba en forma desordenada y la existencia de incentivos perversos para el uso no sostenible del territorio (sistemas de titulación de tierras), etc. De esa manera, sobre la base de las competencias transferidas a los gobiernos regionales, a partir del año 2002, se iniciaron las acciones para el OT de la región, con la conformación de un Grupo Técnico de ZEE, presidido por el gobierno regional y con el acompañamiento técnico de la Comisión Nacional del Ambiente (CONAM) y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). A partir de la conformación del Grupo Técnico, se inició un proceso de recolección de información para elaborar una línea de base para darle contenido a la ZEE. Posteriormente, se creó la Sub Gerencia de Administración Territorial (SGAT) en el Gobierno Regional de San Martín, la cual, asumió la elaboración de la ZEE y el proceso de OT.

La puesta en vigencia del Reglamento de ZEE (DS 087-2004-PCM) determinó que los miembros del Grupo Técnico pasen a formar parte de la denominada Comisión Técnica Regional (CTR), concebida como un espacio multisectorial que debía acompañar el proceso de OT. Para el caso de San Martín, la CTR se formalizó mediante Ordenanza Regional 027-2005-GR/SM y la denominó Comisión Técnica de ZEE en el ámbito del departamento San Martín. Esta CTR comenzó a trabajar coordinadamente con la SGAT.

32. Fuente en: <http://larepublica.pe/archivo/727408-cusco-recorte-del-canon-a-espinar-llega-al-92-y-se-queda-sin-dinero-para-ejecutar-obras> Última visita: 19 de setiembre de 2017.

En ese proceso, los gobiernos locales progresivamente fueron aportando una parte de su presupuesto para la elaboración del plan de ordenamiento territorial. Este presupuesto fue luego complementado con la aprobación realizada el 2004 del Proyecto de Inversión Pública (PIP) que el Gobierno Regional de San Martín presentara ante el Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del ZEE regional.

Sobre esta base, mediante Ordenanza Regional 012-2006-GRSM/CR, se aprobó la ZEE en el año 2006, lo que convirtió al Gobierno Regional de San Martín en el primero en contar con este instrumento. La ZEE puso de manifiesto la necesidad de gestionar el territorio y sus recursos de forma integral. Además, determinó que el 64.6% de su territorio debería ser destinado a protección y conservación ecológica que incluía ANP y las ACR; 20.38% a recuperación que se refiere a territorios degradados por usos incompatibles; 9.83 a fines productivos agropecuarios; 4.4% a la producción forestal y otras asociaciones; 0.64% a producción pesquera y otros usos, como minería y turismo; y el 0.15% a ocupación urbana e industrial. La incorporación de los resultados del ZEE en la estructura funcional del Gobierno Regional de San Martín coincidió con la primera gestión de César Villanueva (2007-2010), cuya voluntad política fue decisiva para convertir a la ZEE en el eje fundamental de los lineamientos para la gestión territorial y la gestión pública en general. Apoyándose en el artículo 23 del Reglamento de la ZEE, que establece que, una vez aprobada la ZEE, las diversas instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local, la deberán utilizar de manera obligatoria como instrumento de planificación y de gestión del territorio, el Gobierno Regional de San Martín comenzó a emitir normativa relacionada con la implementación de la ZEE en las diversas gerencias regionales. Estas directivas resultaron muy importantes para obligar a los gerentes y funcionarios a tomar en cuenta el ZEE en sus acciones. Así, por ejemplo, se reestructuró la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, que fue una pieza clave en la implementación del ZEE, y se comenzó a realizar acciones de capacitación con gobiernos locales para una adecuada gestión del territorio. Los municipios distritales y provinciales iniciaron sus propios procesos de ZEE con el acompañamiento del Gobierno Regional de San Martín, y también en el marco de la CTR, como un espacio multisectorial de discusión y presentación de propuestas, donde también participaban representantes de los distritos y provincias de la región. En ese proceso, en 2008 el Gobierno Regional de San Martín constituyó el Comité Técnico de Ordenamiento Territorial (R.E.R N°378-2008-GRSM/PGR), el cual debía ser integrado por todas las gerencias para fortalecer el OT a través de la aplicación de la ZEE y la Demarcación Territorial (DT), la administración de terrenos, entre otros temas. Este espacio se modificó luego mediante R.E.R. N°509-2012-GRSM/PGR.

Para fortalecer capacidades en la región y avanzar en una propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial, el gobierno regional impulsó un diplomado sobre este tema. En el diplomado participaron los equipos provinciales que venían desarrollando proyectos de inversión pública (PIP) para meso ZEE y OT.

Además, durante el año 2009, también se creó el Sistema Institucional de Ordenamiento Territorial (SINOT), que viene a ser un conjunto de normas, instituciones y procedimientos que tienen como objetivo principal promover la elaboración concertada del Plan de Ordenamiento Departamental (Ordenanza N°006-2009-GRSM/CR), y se declaró de interés y necesidad regional el OT en la región de San Martín (Ordenanza N°008-2009-GRSM/CR).

En esa misma línea de actuación, en 2009 el Gobierno Regional de San Martín aprobó el Reglamento para la Aplicación de la ZEE (Decreto Regional N°002-2009-GRSM/PGR) que establece entre sus disposiciones más importantes la obligación de todas las entidades públicas a nivel nacional o regional de efectivizar el cumplimiento de la ZEE en el departamento de San Martín (artículo 8); además, estableció la necesidad de que todo acto administrativo relacionado con el uso y ocupación del territorio, como las adjudicaciones, concesiones, certificados de posesión, construcción de carreteras, oleoductos, canales de irrigación, escuelas, centros de producción, centros de salud, etc., sea validado con los lineamientos establecidos en la ZEE (artículo 10). Asimismo, en su artículo 38, se le dio al gobierno regional el mandato de inmatricular en Registros Públicos, a favor del Estado, las zonas identificadas como de protección y conservación. Además, el artículo 45 dispuso el inicio de acciones legales por la Procuraduría Pública Regional contra quienes incumplan con la aplicación de la ZEE. A partir de ello, el gobierno de la región incorporó en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) el informe de validez en el sector educación. Además, incorporó en la certificación ambiental de los diferentes PIP de infraestructura y otros su validación a partir de la ZEE. Además, hizo que los planes regionales de los diversos sectores incorporaran programas para la implementación de la ZEE.

En 2009 también se aprobó el nuevo reglamento de la Comisión Técnica Regional de ZEE y Ordenamiento Territorial (CTRZEE-OT) que faculta al gobierno regional a conformar subcomisiones para asuntos específicos (generación, difusión, concertación, monitoreo).

Asimismo, se le encargó a la Dirección Regional de Agricultura la tarea de elaborar los informes de compatibilidad con la ZEE luego de haber recibido la transferencia de conocimientos en su manejo de la ZEE (Ordenanza Regional N° 016-2009-GRSM/CR).

Junto a todo ello, el Gobierno Regional de San Martín elaboró el plan comunicacional para que acompañara la fase de planeamiento y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Este impulso para alcanzar una gestión integral del territorio también propició la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) como órgano gestor y rector de la política pública regional ambiental en el marco de la ZEE. Así, mediante Ordenanza Regional 037-2010-GRSM/CR, se modificó el ROF del GORE San Martín y se creó la ARA en el año 2010. La ARA pasó a constituir un órgano desconcentrado, dependiente de la gerencia general, y permitió la fusión de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la Dirección de Recursos Naturales (que se encontraba en la Dirección Agraria) y la SGAT. De esa manera, la ARA, en el marco de la ZEE, pasó a concentrar todas las competencias de la gestión ambiental y de los recursos naturales, así como las referentes al proceso de OT con una perspectiva transversal y bajo la misión de evitar duplicidad de funciones. Para el cumplimiento de estos objetivos, se reactivó la Comisión Ambiental Regional (CAR) y la Comisión Técnica Regional (CTR) que, en el marco institucional de la ARA y bajo un procedimiento de participación ciudadana, permitió el diseño de una política territorial que finalmente fue aprobada en el año 2012 (Ordenanza Regional N° 015-2012-GRSM/CR). Esta política se compone de un conjunto de directrices que establecen el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios de los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio. En la política, se plantea impulsar e implementar el ordenamiento espacial, jurídico y político institucional, así como la gobernanza y gestión territorial para el desarrollo humano sostenible. Encarga al

presidente regional aprobar las estrategias e iniciativas de gestión necesarias; asimismo, encarga a la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con la ARA, la difusión, implementación y monitoreo de la política; y al GORE, a través de sus distintos órganos de línea y órganos desconcentrados que, en coordinación con gobiernos locales y sociedad civil, institucionalice la política alineando, en el marco de las competencias sectoriales, los planes, programas, proyectos y actividades que incidan en el territorio.

Posteriormente, en 2013 se modificó el ROF del GORE San Martín (Ordenanza Regional 003-2013-GRSM/CR) para institucionalizar aún más el uso del ZEE mediante el establecimiento de que todas las políticas y programas de carácter público deben adecuarse a las políticas territoriales regionales y al proceso de OT. Por último, el 2014 se aprobaron los lineamientos e iniciativas de gestión que complementa la política territorial aprobada el 2012 (Ordenanza Regional 028-2014-GRSM-CR).

El proceso institucional descrito tuvo como resultado la aprobación de:

- El Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres San Martín (Ordenanza Regional N° 032-2007-GRSM/CR) como un mecanismo de adaptación para cambio climático
- La Estrategia Regional de Diversidad Biológica (Ordenanza N° 026-2007-GRSM/CR) con la finalidad de ordenar y priorizar acciones conducentes al logro de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica
- La categorización de centros poblados (Ordenanza N° 030-2007-GRSM/CR), en la que se establecen los requisitos para que los centros poblados accedan al proceso de categorización (caserío, pueblo, villa, ciudad, metrópoli)
- La Directiva sobre Venta de Predios de Dominio del GRSM de libre disponibilidad (Ordenanza N° 033-2007-GRSM/CR) que establece que las ventas de propiedad predial del GRSM se realizan previa consulta de la ZEE
- El instructivo de categorización de centros poblados (Ordenanza Regional N° 030-2007-GRSM/CR)
- Declaración de interés social y necesidad pública la protección y recuperación de los RR. NN (Ordenanza N° 002-2007-GRSM/CR)
- El Plan Forestal Regional (Ordenanza N°008-2008-GRSM/CR)
- La Directiva sobre Procedimiento para el Otorgamiento de Certificados de Posesión en Tierras Rurales (Ordenanza N°011-2008-GRSM/CR), norma que evalúa y valida las coordenadas del terreno posesionado con la ZEE para trámites de titulación (forestal y protección)
- El Programa de Biocombustibles de la Región San Martín (Ordenanza N°027-2008-GRSM/CR) que establece la utilización de terrenos degradados para estos fines
- El reglamento para la aplicación de la ZEE, aprobado mediante D.R. N°002-2009-GRSM/PGR. Este reglamento, en su artículo 10, señala que un acto administrativo válido debe contar con un informe sobre ZEE que relacione estos actos con el uso y la ocupación del territorio.

- Se concluyó el diagnóstico territorial con los aportes y validación de la CTRZEE-OT (escenario actual: dimensiones físico-biológica, socioeconómica, administrativa-funcional, normativa), información que se utilizó como insumo en la actualización del Plan de Desarrollo Concertado.
- Sobre la base de la ZEE, el GRSM impulsó un sistema de conservación regional. A partir de ello, se crearon tres áreas naturales protegidas de nivel nacional (Parque Nacional Río Abiseo, Parque Nacional Cordillera Azul, BP Alto Mayo; el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera); treinta y seis áreas de conservación ambiental municipal con ordenanza; once predios estatales denominados «zona de conservación y recuperación de ecosistemas»; treinta y tres áreas en proceso de inmatriculación; seis concesiones para conservación otorgadas (Alto Huayabamba, Yurilamas, El Breo, Ojos de Agua, Martín Sagrado y Ishichiwi) y otras dieciséis propuestas; una concesión para manejo de fauna; un área de conservación privada (Pucunucho).

En síntesis, los avances producidos en el departamento de San Martín reflejan de forma clara que, en el marco normativo vigente, sí resulta factible para los gobiernos subnacionales ejercer un mayor control sobre el territorio si se enfoca la gestión del espacio desde una perspectiva transversal y articulada, y se desmontan aspectos de una legislación e institucionalidad que tiende a fragmentar las competencias de los gobiernos regionales y locales y restarles eficacia. Estas reformas descritas que se han venido implementando en San Martín en los últimos años constituyen un referente fundamental para impulsar otros procesos de OT en distintas unidades administrativo-territoriales del país.

Cabe preciar que el proceso de OT de San Martín también se ha visto afectado por otros intereses que han buscado disminuir las capacidades de gestión del gobierno regional. Con ello, nos estamos refiriendo intento de realizar actividad hidrocarburífera en la ACR Cordillera Escalera. Este intento, fue frenado el 2007 por el Tribunal Constitucional (TC) que resolvió que solo se podría realizar actividad petrolera (Lote 3) en una ACR si es que esta actividad fuera compatible con la finalidad de conservación y protección de la misma, lo cual se definiría en su Plan Maestro, cuya elaboración estaba a cargo del GORE San Martín. Además, en dicha sentencia, el TC también estableció que, en caso de haber conflicto entre una actividad extractiva y un área natural protegida (como es el caso de Cordillera Escalera), no debía seguirse un criterio cronológico para el reconocimiento de derechos, sino que debía prevalecer el criterio que protege al bien jurídico que sería más afectado con la decisión administrativa que se tome. Este planteamiento del TC resultaba fundamental, puesto que los argumentos de las empresas interesadas en la explotación se basaban en que ellas tenían un mejor derecho porque sus concesiones eran más antiguas que la categorización de Cordillera Escalera como ACR.

En función a los lineamientos de su OT y las disposiciones establecidas por el TC, el GORE San Martín elaboró un Plan Maestro para la ACR Cordillera Escalera que, conforme a la normativa vigente, requiere la aprobación del SERNANP. Sin embargo, mediante el Informe N° 324-2014-SERNANP-DDE del 10 de abril de 2014, el SERNANP resolvió que la propuesta de protección y conservación de esta ACR requería el consentimiento expreso de los titulares de derechos (las empresas petroleras titulares de concesiones), conforme a lo señalado por el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo N°

008-2009-MINAM³³. Este criterio del SERNANP desconocía directamente lo resuelto previamente por el TC. Frente a esta situación, el GORE San Martín presentó una acción de amparo ante un juzgado de Tarapoto, la misma que se encuentra en trámite.

6. Conclusiones y recomendaciones para la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza de las actividades mineras

El presente capítulo tiene como finalidad establecer algunas conclusiones y recomendaciones que ayuden a mejorar los niveles de gestión y control de los gobiernos regionales y locales sobre sus respectivos territorios. A su vez, la implementación de ellas puede ayudar a limitar las facultades que tienen los sectores del gobierno central para decidir sobre los usos del territorio, sin tomar en cuenta en muchos casos las propias dinámicas y potencialidades territoriales que, por una cuestión de cercanía (principio de subsidiariedad), los gobiernos regionales y locales son los más idóneos para identificar y definir. Esta situación, como se ha podido comprobar, constituye una de las principales causas de conflictos sociales en el país derivados de actividades extractivas. Las conclusiones y recomendaciones representan la síntesis de las principales ideas expuestas en el presente informe y se han dividido en 5 puntos distintos:

1) Las competencias de OT y definición de usos del territorio (en un sentido amplio) vienen siendo ejercidas de manera muy limitada por los gobiernos subnacionales. Ello se explica debido a una serie de factores, como la falta de capacidades de sus funcionarios, sus escasos recursos presupuestales. Pero tras ello, se puede identificar una falta de voluntad política por parte del gobierno central para empoderar a los gobiernos regionales como auténticas autoridades con capacidad para definir usos del territorio en sus respectivas jurisdicciones políticas. Ello podría deberse a los riesgos que para el gobierno central, en su orientación promotora de grandes inversiones extractivas y de infraestructura, tendrían algunos modelos alternativos de desarrollo u otras actividades económicas que los gobiernos subnacionales impulsen como parte de su proceso de OT.

De esa manera, muchos de los avances producidos en términos de normas y políticas para dotar a los gobiernos subnacionales de herramientas para planificar y ordenar su territorio y los recursos naturales incluidos, han sido objeto de numerosos retrocesos en los últimos años, limitando y restringiendo muchas mejoras para otorgar ventajas directas a las empresas (como fue el caso de la Ley 30230). En la práctica, los usos del territorio se siguen definiendo a partir de los títulos habilitantes que se otorgan por entidades de nivel nacional, como suele suceder con las concesiones mineras otorgadas por INGENMET, que no toman en cuenta los usos y preexistentes o los planes de desarrollo de

33 Numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM: "No podrán establecerse Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS) sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular del derecho".

niveles locales y regionales, o instrumentos técnicos previamente elaborados por estos gobiernos subnacionales que pudieron haber identificado un uso distinto al territorio concesionado que la actividad minera. Por tanto, se considera indispensable, vincular los procesos de OT y planificación territorial a nivel regional y local con los mecanismos de toma de decisiones para el otorgamiento de títulos habilitantes a terceros privados para el uso y explotación de recursos naturales, tanto los que otorgan los gobiernos subnacionales (adjudicación de tierras urbanas y rurales, concesiones forestales), como también los que asigna el Gobierno central (concesiones mineras y petroleras, etc.).

2) En el proceso de evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental de la gran y mediana minería, los gobiernos regionales y locales tienen un papel secundario, e intervienen en el proceso a través de los mismos mecanismos que tiene cualquier ciudadano; es decir, dando opinión o planteando observaciones verbales o escritas. Esta participación, además, es muy limitada, debido a que estas entidades subnacionales carecen de un soporte institucional para producir esas opiniones u observaciones, y mucho más para garantizar la rigurosidad que las vincula a su rol como entidades encargadas de la gestión territorial en sus respectivas jurisdicciones. En la práctica, tanto el MEM como el SENACE, como entidades encargadas de la evaluación de los EIA para la actividad minera, no verifican que en la línea de base de los EIA se considere la información obtenida en los instrumentos de planificación a nivel regional y local. Una reforma importante pasa por requerir que estas entidades certificadoras de nivel nacional integren la gestión de las unidades productivas reguladas (mineras o de industrias extractivas), sea en sus EIA o a través de otros instrumentos, a la gestión del territorio y los recursos hídricos realizados por los gobiernos subnacionales en el marco de sus competencias.

Al igual que en el caso de las opiniones técnicas en el proceso de evaluación de los EIA, las capacidades que tienen los gobiernos regionales y locales para denunciar los incumplimientos del EIA y/o cualquier afectación al ambiente como consecuencia de actividades mineras (para el caso de la mediana y gran minería) se limitan a las que podría tener cualquier ciudadano. El OEFA, como entidad encargada de fiscalizar la gestión ambiental de las empresas mineras en el periodo *ex post*, no integra las acciones de seguimiento realizadas por los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, existen gobiernos locales y regionales que realizan monitoreos de agua, pero sus resultados no tienen validez en la supervisión y fiscalización de las empresas mineras que realiza OEFA; es decir, son meramente referenciales. La consecuencia de una supervisión y fiscalización ambiental es que muchas infracciones ambientales no son notificadas a la autoridad fiscalizadora nacional (el OEFA).

Por ello, las acciones implementadas por los gobiernos regionales y locales en lo que respecta al control ambiental de las empresas grandes o medianas que operan en sus territorios (como aquellas realizadas por las ARA u organismos similares de nivel subnacional) deben ser incorporadas en los resultados de las evaluaciones ambientales periódicas a cargo del OEFA. Otra alternativa plausible sería mejorar la articulación de los gobiernos subnacionales con OEFA para que una denuncia ambiental sobre una posible infracción reportada por estos sea rápidamente procesada y tenga una intervención conjunta y pronta de ambas autoridades, de modo que se pueda generar mayor confianza en los ciudadanos.

3) En el caso de la minería pequeña y artesanal, las competencias de certificación y fiscalización corresponde a los gobiernos regionales, los cuales tienen muchas

dificultades para poder cumplir adecuadamente sus funciones. Existen diversas causas que explican esta situación, como restricciones presupuestales para contratar un mayor número de personal y mejor calificado, trabas administrativas o elementos de corrupción entre mineros y funcionarios de estos gobiernos. Estas dificultades se arrastran desde el período en el cual se efectivizó la transferencia de estas funciones a los gobiernos regionales (desde el 2002) y que hasta la actualidad no se ha podido corregir.

Considerando que uno de los principios de la descentralización es su irreversibilidad, y dado que no es posible modificar la legislación nacional desde las regiones, se recomienda que desde el gobierno central se brinde mayor apoyo y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales en las competencias y funciones que les corresponde respecto a la pequeña minería y minería artesanal. Ello así por fortalecer las funciones de las direcciones regionales de energía y minas o autoridades ambientales regionales, y dotarlas de personal técnico especializado y de un presupuesto adecuado que les permite tener una presencia efectiva en las zonas de realización de esta actividad. Además, se considera necesario mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental entre los gobiernos regionales y las autoridades de nivel nacional encargadas de otorgar títulos habilitantes (como es el caso de INGENMET) en función a la existencia de mineros en pequeña escala en las áreas que sean concesionadas.

4) Los problemas de planificación del territorio se reflejan de forma muy clara en las deficiencias de la gestión del agua a nivel nacional, regional y local. Existe escasa información sobre las fuentes disponibles de recursos hídricos en el país, lo cual contribuye directamente a su deficiente uso y a los conflictos que surgen por su apropiación, sea entre dos localidades aledañas, un proyecto minero y la población correspondiente a su área de influencia, o más de una región involucrada en el uso del agua para distintos fines (como la agro exportación, el pastoreo de ganado u otras actividades económicas).

Otro problema de articulación se da entre el OT y la gestión del agua del Estado y el manejo ancestral del territorio y de los recursos naturales que realizan las comunidades campesinas y nativas, el cual suele ser invisibilizado en la gestión pública, desaprovechando los conocimientos ancestrales de este sector de la población que ha logrado, a lo largo de mucho tiempo, controlar territorios complejos, integrando varios pisos ecológicos y con un manejo menos agresivo de los recursos naturales que los modelos tradicionales de desarrollo occidentales. En regiones como Apurímac, en donde el 93.5% del territorio pertenece a comunidades campesinas, resulta indispensable, articular a estos grupos poblacionales en la gestión del territorio y del agua.

Por tanto, se considera necesario proponer una serie de reformas que permitan mejorar los niveles de gestión del agua en los distintos niveles gubernamentales: por un lado, reducir las unidades de gestión del agua (a nivel de microcuenca y subcuenca) para que puedan incorporar las problemáticas de los ámbitos locales y para articular, de manera más comprometida, a los actores. Ello a su vez pasa por articular a los actores que intervienen en el territorio, cuenca, subcuencas y microcuencas. Para ello, se necesitan crear espacios en dos niveles: uno que integre las direcciones y gerencias regionales con la finalidad de articular las políticas con incidencia en el territorio y el agua, y otro que busque la articulación del gobierno regional, los gobiernos locales, organizaciones de productores y usuarios, y otros actores de la sociedad civil, en los ámbitos que correspondan. Todo ello para impulsar el OT y la gestión del agua, y ejercer colaborativamente y de forma integrada las funciones que les competen a cada uno. Asimismo, supone fortalecer competencias y funciones, así como también desarrollar

incentivos, sanciones y procedimientos para la utilización de la ZEE y la planificación territorial en la gestión pública y su articulación con otros instrumentos.

Además, se debe articular la ZEE y la planificación territorial con la planificación de la gestión integrada de los recursos hídricos, a fin de garantizar el mantenimiento y la protección de la infraestructura natural de captación, acumulación y drenaje del agua, así como de aquella infraestructura natural que permite la gestión de los riesgos de desastres.

Todos estos esfuerzos deberían estar asociados a la retribución a los servicios ecosistémicos mediante proyectos de conservación, mantenimiento y recuperación de los ecosistemas proveedores de agua, para integrar el manejo de la cuenca alta y media. Finalmente, para responder a la complejidad de una cuenca que trasciende divisiones políticas, se requiere de la articulación mediante mancomunidades.

5) Otro nivel de desarticulación es el de los instrumentos de OT con las políticas públicas sectoriales, regionales y locales que tienen incidencia en el territorio, lo que acarrea un desarrollo no sostenible. La construcción de infraestructura pública (carreteras, viviendas, centros educativos y de salud, etc.) en lugares de riesgo son un claro ejemplo de ello. Para enfrentar este problema, una posibilidad es la utilización de los certificados de compatibilidad implementados por los gobiernos regionales, que obligan a la autoridad sectorial a considerar el territorio y los instrumentos de OT en las acciones de promoción del desarrollo.

Asimismo, es necesario articular la ZEE regional, con los instrumentos de ordenamiento territorial de nivel local (ZEE meso y micro, plan de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo urbano, etc.) a fin de que se armonicen y apunten a los mismos objetivos. De la misma manera, la ZEE y los planes territoriales deberían articularse a los procesos de zonificación y de definición de unidades territoriales que el Gobierno central aprueba, pero que los gobiernos subnacionales pueden impulsar. Esto supone vincular la ZEE y los planes territoriales a la zonificación y al ordenamiento forestal, al establecimiento de áreas naturales protegidas, a la declaración de patrimonio cultural, y al establecimiento de cabeceras de cuenca intangibles. Pero, además, los gobiernos regionales y locales deberían impulsar y vincular el ordenamiento a la definición de prohibiciones y restricciones existentes para uso del territorio (zonas de alto riesgo no mitigable, fajas marginales, etc.).

Avanzar en la articulación de instrumentos supone contar con un sistema de información regional integrado, que funciona, se actualiza permanentemente, incorpora la información local y que es utilizada por todos funcionarios en los actos administrativos que deben tramitar y en las iniciativas de inversión pública. Es una condición para contar con información que haya equipos de medición permanente de las variables del clima y de la hidrología, que tengan mantenimiento y que la información se sistematice permanentemente para facilitar la toma de decisiones. También, supone la existencia de un catastro urbano y rural actualizado de la propiedad, tarea que por competencias la tiene cada municipalidad. Lamentablemente, los avances son mínimos en este tema.

7. Bibliografía

- ARELLANO YAGUAS, J.
2011 "Minería sin fronteras. Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú". IEP. Primera Edición. Lima, Perú.
- BEBBINGTON, A; SCURRAH, M; y CHAPARRO, A
2013 "La gobernanza por el Estado de las industrias extractivas en el Perú". En Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica. Documento de trabajo N° 2. Ford Foundation.
- BURNEO, María Luisa
2014 "Estado, extracción y conflictos por la gobernanza de territorios; el caso del proyecto minero Río Blanco en la frontera norte peruana". En: *Territorios en movimiento: Hacia un desarrollo inclusivo*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (RIMISP). Buenos Aires.
- CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS - CBC
2012 "Gestión del agua y los conflictos en su interrelación con el cambio climático en la región Apurímac". Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC). Centro Bartolomé de las Casas. Cusco, Perú.
- CHASE SMITH, R., SALAZAR, M.
2016 "Tierras comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro". El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Instituto del Bien Común. Lima, Perú.
- COOPERACION, FEDEPAZ, GRUFIDES
2018 "Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú". Edición N° 22. Lima, Perú.
- COOPERACION
2018 "Análisis y propuesta frente al impacto de los ITS en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental para las Actividades Mineras en el Perú".
- DAMONTE, Gerardo
2014 "El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales". En: *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM; PNUD.
2010 "Estudio de Balance Hídrico: Cuenca del Río Santo Tomás".
- INSTITUTO DEL BIEN COMÚN, CEPES.
2016 "Directorio 2016: Comunidades Campesinas del Perú". Lima, Perú.
- MENDOZA, A.; DE ECHAVE, J.; PASSUNI S.
2014 "La Minería en el Sur Andino: el caso de Apurímac. Cooperacion. Lima, Perú.
- MENDOZA, A.; DE ECHAVE, J.; PASSUNI S.
2014 "La Minería en el Sur Andino: el caso de Cusco". Cooperacion. Lima, Perú.

- MINAGRI; ANA
2013 “Inventario de fuentes de agua superficial en las subcuencas de los ríos Salado y Huayllumayo: Memoria. Volumen I. Espinar, Cusco.
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA
2015 “Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal”. Lima, Perú. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Lima, Perú
- PRECIADO, R.; ALVAREZ, C.
2016 “Gobernanza del Agua en zonas Mineras del Perú: Abriendo el Diálogo”. Cooperacion, Nature Resource Governance Institute. 2016, Lima, Perú.

