

Ley General de Minería

Una peligrosa reinvencción

POR ALVARO RONCAL B.

La propuesta de los gobiernos regionales para una nueva Ley General de Minería afectaría la competitividad y no solucionaría los conflictos actuales del sector minero.

Montaje



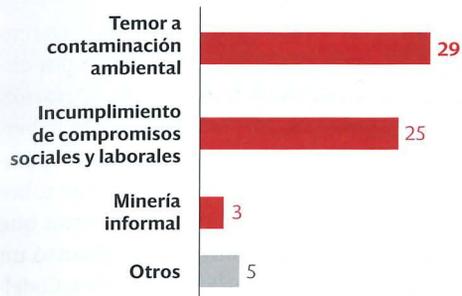
La propuesta de los gobiernos regionales del sur para una nueva Ley General de Minería (LGM) congelaría el sector. La consecuente pérdida de atractivo para las inversiones impediría el desarrollo de nuevos proyectos en el sector minero, que hoy ya sufre por la coyuntura. “No es que no pueda haber mejoras, pero no es el momento para discutir un cambio así tanto por coyuntura interna como externa”, indica Diego Macera, gerente del Instituto Peruano de Economía (IPE). La propuesta normativa constituye un peligroso punto de partida para la renovación del sector minero, necesario en medio de la actual conflictividad ambiental (SE 1681). De aprobarse, demandaría un alto costo de implementación y le restaría competitividad al Perú frente a otros países.

¿Demandas antimineras?

La gran mayoría de los planteamientos para la nueva LGM responden a un anhelo político de las autoridades regionales, mas no a un pedido expreso de las comunidades involucradas en conflictos. De hecho, éstas —en su mayoría— no impulsan un mensaje ideologizado ni antiminerero: las demandas principales se centran en acceder a oportunidades laborales u otros beneficios que ge-

Motivos detrás de los conflictos mineros actuales

En número de conflictos



Defensoría del Pueblo; elaboración propia

nera la actividad minera, además de obtener más información sobre el impacto ambiental del proyecto. “Hay que separar el conflicto del lado de los ciudadanos y de los políticos locales. En la base de los conflictos mineros no hay una población anti-minera, observamos un problema de distribución de la riqueza”, señala Jeffrey Radzinsky, director del Grupo Fides Perú y profesor de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Sin embargo, la pasividad del Ejecutivo y de las empresas dejan un espacio para propuestas que podrían frenar el desarrollo de la minería peruana a mediano plazo (SE 1683, *La Voz de SE*).

Caos en fiscalización

La propuesta tendría un impacto especialmente dañino en dos frentes: el ambiental y el social, aquellos que, paradójicamente, se busca beneficiar. “Las propuestas no tienen ningún sustento técnico y parecieran enfocadas en ralentizar la inversión minera”, señala Luis Carlos Rodrigo, socio del estudio Rodrigo, Elías & Medrano.

La nueva normativa generaría superposiciones legales que alimentarían la incertidumbre de los inversionistas, pues incorpora elementos que hoy no están contemplados en la LGM. Por ejemplo, propone entregar a las regiones —a través de sus gerencias de Energía y Minas— la evaluación, fiscalización y sanción en materia ambiental. Ello recortaría las facultades de entidades técnicas como OEFA, Senace u Osinergmin, dando más poder a gerencias que podrían responder a motivaciones políticas; y elevaría la inseguridad jurídica, al tener diferentes criterios en cada jurisdicción. “De lo que más adolecen hoy las regiones es de capacidades técnicas”, indica Guillermo Bracamonte, socio del estudio Miranda & Amado.

Centralizar la fiscalización ambiental en unos pocos organismos altamente técnicos responde a la necesidad de que éstos puedan mantener un control uniforme de los estándares exigidos a las empresas mineras. “[Los estándares ambientales en el Perú] están al más alto nivel global. Además, las mineras cumplen no solo por las exigencias locales, sino de sus directorios internacionales”, señala Rodrigo.

Entregar esta labor a las regiones supondría tener criterios distintos en cada una, cada cuatro años, con la renovación de autoridades. “Sería totalmente caótico”, añade Rodrigo. El escenario empeora si se considera que los gobiernos regionales no han demostrado capacidad técnica ni voluntad de fiscalizar a la pequeña minería, coinciden las fuentes.

Sociedades antónimas

Las propuestas desde el frente social también son inviables: su implementación significaría un alto costo económico y harían más rígida la relación entre comunidades y empresas. “Es evidente que esto, que debería ser una oportunidad de mejora, es más una amenaza. Hay un espíritu negativo de las propuestas”, afirma Valentín Paniagua Jara, socio del estudio Echeconpar.

La propuesta de formalizar la obtención de la “licencia social” —como requisito previo e indispensable para el inicio de un proyecto minero, contenido en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA)— desnaturaliza la idea detrás de la misma: no se trata de una fotografía momentánea de la relación entre minera y comunidad, sino de un estado de armonía durante todo el desarrollo de la mina. “No es algo que se pueda encasillar, por lo que es difícil que se le dé categoría legal. La idea es que la comunidad sepa y entienda el proyecto, y con el tiempo lo llegue a aceptar”, explica Cecilia Gonzales, socia del estudio CMS Grau. Esto impediría renegociar acuerdos, quitándole a las comunidades la posibilidad de acceder a mejores condiciones en el tiempo. “La licencia social debería ser dinámica pues las condiciones van cambiando”, afirma Bracamonte. Éste sería un cuello de botella para los proyectos pues volvería vinculante la opinión de las comunidades al realizar el EIA. →

La pasividad del Ejecutivo y de las mineras le deja la mesa servida a los grupos más extremistas

El Estado como operador minero sería poco rentable, al priorizar sus motivaciones políticas por encima de la eficiencia que requiere una operación minera, coinciden las fuentes

→ Viene de la pág. 21

Otras propuestas de la (potencial) nueva LGM

Rubro impactado	Propuesta
Régimen de concesiones	<ul style="list-style-type: none">• Reducir la vigencia de las concesiones mineras de 30 a 15 años• Incremento del pago de derecho de vigencia de US\$ 3 a US\$ 5 por hectárea
Tributario	<ul style="list-style-type: none">• El impuesto general a la minería, el gravamen especial a la minería y las regalías mineras no serán consideradas como gasto para el cálculo del IR• Eliminar el régimen de recuperación anticipada del IGV en la etapa de exploración
Minería aluvial	<ul style="list-style-type: none">• Implementación de minería aluvial para los estratos de pequeña minería y minería artesanal

Elaboración propia

Por otro lado, la propuesta de ampliar la consulta previa a todas las actividades mineras tergiversa el objetivo original de dar mayor protección a comunidades indígenas o en situación de riesgo. Al ser ejecutada por el Estado —y no la empresa—, demandaría un despliegue logístico para el que el Ejecutivo no está preparado. “Es económicamente imposible que se haga cada vez que se otorgar una concesión”, señala Rodrigo. En lo que va del año, se han otorgado un total de 1,752 concesiones a titulares mineros.

Por último, la propuesta de otorgar a las comunidades parte del accionariado de los proyectos restaría interés de los inversionistas. Éstos tendrían que lidiar con accionistas que no podrían ser diluidos a pesar de no aportar capital y tener poco conocimiento de los estándares de gobierno corporativo en empresas de gran minería. “Es imponer al inversionista que le transfiera parte del activo a accionistas forzosos. ¿Qué pasa si hay que aumentar capital? ¿Qué pasa si se decide vender el proyecto?”, se pregunta Paniagua, del Echeconpar.

Retroceso de Estado

Lo más perjudicial de las propuestas estaría en “fortalecer la presencia del Estado como empresa minera”. No sería la primera vez: durante el gobierno militar operaron Centromin y Minero Perú. “Entre ambos generaron los mayores pasivos ambientales que tenemos hoy, como los que aún quedan en Cerro de Pasco”, asegura Rodrigo.

El Estado como operador minero sería poco rentable, al priorizar motivaciones políticas por encima de la eficiencia que requiere una operación minera, coinciden las fuentes. “A pesar de haberse mantenido al margen de la política, sus operaciones son poco eficientes”, señala Rodrigo sobre Codelco, la minera estatal de Chile. Mientras que una empresa como Southern Copper alcanzó un *cash cost* promedio de US\$0.85/lb en el 1S19, Codelco tuvo un resultado 76% mayor. El alto riesgo de la actividad minera —en la que solo una mínima proporción de proyectos llega a etapa de explotación—, sumado a los largos plazos que requiere el desarrollo de los proyectos, tampoco calza con los tiempos cortos de la política: un proyecto minero recién lograría construirse, en el mejor de los casos, en lo que dura tres gobiernos.

Descalce y deudas

A pesar de que el proyecto de ley nace como respuesta a las protestas que surgieron por Tía María, sus propuestas no guardan coincidencia con los motivos detrás de los conflictos. La mayoría de éstos responde hoy a temores sobre potencial contaminación ambiental, por lo que se pide la intervención del Estado, o a compromisos incumplidos por las empresas. No hay un rechazo ideológico a la actividad minera; por el contrario, las comunidades exigen que ésta se mantenga pero que amplíe sus beneficios (ver gráfico). “Son pocos los casos de rechazo general. [En la mayoría] vemos reclamos de diálogo”, señala Rolando Luque, adjunto de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo.

La falta de proactividad del sector minero a la hora de comunicar sus beneficios también ha permitido que las minorías más ideologizadas ganen la guerra mediática. “La empresa minera no ha tenido autocritica sobre los daños que generó. Por ello, queda la desconfianza y los opositores cosechan sobre ello”, señala Alonso Segura, exministro de Economía y Finanzas. El hermetismo y la falta de planes de gestión previa en la relación con las comunidades —en algunos casos— han sido la deuda del sector (SE 1662, *Management*). “Los antecedentes las deslegitima. Hoy se sigue asociando la minería con las malas actividades de hace décadas. Al final, el mea culpa puede fortalecerlas y ser un gesto importante hacia la población”, señala →

→ Viene de la pág. 22

Arturo Maldonado, socio de 50+1.

En este escenario, las mineras tienen la oportunidad de acercarse a las comunidades a través de mecanismos participativos, como monitoreos ambientales o espacios de diálogo más representativos de la zona de influencia. Compensan así aquellos reclamos que gatillan la mayoría de conflictos. “Hoy ya se implementan talleres de información y visitas al proyecto. Se tienen que abrir espacios de conversación con proveedores locales para que queden claras cuáles son las oportunidades”, indica Alan Dabbs, CEO de la consultora Social Capital Group.

En esta etapa, el canon minero juega un papel fundamental para cumplir con los compromisos. Sin embargo, el Estado no ha hecho su parte. Las transferencias de recursos a las regiones crecieron 46% entre el 2017 y 2018. La ejecución total en gobiernos regionales fue de 85% en ambos años,

Fotomontaje



La falta de proactividad del sector a la hora de comunicar los beneficios que genera permite que las minorías más ideologizadas ganen hoy la guerra mediática

mientras que en los municipios llegó a 70%. “Las mineras cumplen con lo que el Estado pide. Son los políticos quienes luego no saben qué hacer con el presupuesto”, señala Maldonado.

Para hacer un uso más efectivo del canon, la minería debe ser incluida como parte de los planes de desarrollo regional de los gobiernos de turno, coinciden las fuentes. “Se tiene que proyectar la riqueza que va a generar la mina [en recursos para las regiones] e incorporarla a los planes de desarrollo”, indica Dabbs. La propuesta del Ejecutivo para el adelanto del canon apuntaría en esa dirección y sería positiva para el sector. “El problema no es la fórmula [de distribución], sino que los recursos se ejecuten de una forma adecuada. Sí hay espacios de mejora, pero lo fundamental es mejorar la capacidad de gestión”, indica Marcial García, socio de EY. La capacitación técnica que pueda ofrecer el gobierno central a regiones, así como el apoyo de la minera en esa línea, es fundamental para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y, con ello, la presencia del Estado en estas zonas.

Si bien no hubo un pronunciamiento oficial del Ejecutivo sobre la propuesta normativa de las regiones y éste no ha definido los lineamientos para la nueva LGM, en las próximas semanas se instalará una comisión especial. “La idea es que eso se trabaje en 90, 120 días, y que la propuesta sea discutida con el sector público y privado”, indica Augusto Cauti, viceministro de Minas.

La minería peruana está en un momento clave. Mientras algunos grupos buscan congelar su desarrollo con propuestas riesgosas, tanto el Ejecutivo como las empresas tienen la posibilidad de reinventarse y preparar el camino para un desarrollo minero más armonioso. ■