



AGENDA MUQUI 2018-2021



muqui años
RED DE PROPUESTA Y ACCIÓN **15**
Minería Ambiente Comunidades

Agenda Muqui 2018 – 2021

Primera Edición

Octubre 2018

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho por Red Muqui

Diseño y Diagramación:

Fiorella Terrazas Espinoza

Foto de Portada:

Red Muqui

Fotos de Interiores:

Red Muqui

Impresión:

SINCO Diseño EIRL

Jr. Huaraz 449. Lima 5. Perú

Publicado en Octubre 2018

Red Muqui

Av. República de Chile 641, Jesús María, Lima, Perú

www.muqui.org

Twitter: @Redmuqui

Facebook: Red Muqui

Esta publicación ha sido posible gracias a la colaboración de los miembros de Red Muqui.

AGENDA RED MUQUI

2018 - 2021



Nuestros ejes temáticos, plantean propuestas a todos los niveles de decisión, poder ejecutivo, legislativo, gobiernos regionales y locales y demás sectores del Estado...



I. Presentación

Nuestra AGENDA MUQUI 2018 - 2021, es fruto de un proceso de cerca de dos años de trabajo en el que desde los espacios macro regionales (norte, centro y sur) de RED MUQUI, y recogiendo aportes de las organizaciones sociales que acompañan nuestras instituciones miembro, se ha definido y explicitado los ejes programáticos¹ que como RED MUQUI en su conjunto hemos identificado como prioritarios en la labor que realizamos, de acompañamiento y asesoramiento a comunidades y poblaciones que habitan en zonas mineras a nivel regional y local, con el fin de que éstas puedan ejercer debidamente la defensa y promoción de sus derechos.

Los ejes programáticos acordados plantean, primero una breve revisión de la realidad actual sobre cada uno de los temas y luego, en base a ello, nuestras propuestas de normas legales y/o políticas públicas respecto de las vigentes, o frente a la falta o vacíos que puedan haber; y además el planteamiento de orientaciones y propósitos que justifican planes y acciones que la sociedad civil exige al Estado en todos sus niveles para su adecuado funcionamiento.

Todas nuestras propuestas se constatan del seguimiento de casos emblemáticos que realizan nuestras instituciones miembro y que realizamos desde el año 2003, y se fundamenta en publicaciones y documentos de trabajo² que desde esa fecha alcanzamos, sobre los diferentes ejes programáticos, a nuestras autoridades a nivel nacional, regional y local, para aportar en la mejor toma de decisiones en nuestro país, y a la opinión pública para su conocimiento.

Nuestra AGENDA MUQUI es actualizada periódicamente, articulando las demandas emanadas de los conflictos sociales, como aporte a los procesos electorales, los que se realizarán este año 2018 a nivel local y regional, y con motivo de las elecciones nacionales del 2021, año del bicentenario de la patria, y por ello la agenda se pone al día justamente con el fin de aportar al debate público en todos los niveles de gobierno y con los actores sociales, como caracteriza a la RED MUQUI cuyo lema es ser una Red de Propuesta y Acción.

Nuestros ejes temáticos, plantean propuestas a todos los niveles de decisión, poder ejecutivo, legislativo, gobiernos regionales y locales y demás sectores del Estado y a los actores de las organizaciones sociales. Por cada eje temático se desarrolla una estructura del siguiente tipo: 1. Situación actual de la temática, y 2. Propuestas.

Como siempre RED MUQUI y sus 29 instituciones miembro de 11 regiones del Perú, en sus 15 años que celebramos este 2018, seguirá aportando, desde el acompañamiento a las organizaciones sociales, con propuestas concretas para lograr un Perú justo y solidario

Lima, agosto de 2018

¹RED MUQUI inició su proceso de revisión de Agenda Nacional Muqui el año 2016, dos años después de nuestra última agenda de temas denominada "Propuestas de Políticas Públicas para nueva minería en el Perú", ya con el nuevo gobierno en funciones, y a través de nuestros espacios macro regionales norte, centro y sur, y el recojo de análisis de la realidad y propuestas realizado en el acompañamiento de las organizaciones sociales que realizan nuestras instituciones miembro y realizamos continuamente, proceso que se llevó a nuestras Asambleas Nacionales, culminando dicho proceso con la Asamblea Nacional de febrero del 2018, con la aprobación final de nuestro Consejo Directivo Nacional.

²Para todos los casos, Red Muqui fundamenta sus propuestas en publicaciones y documentos de trabajo realizados en base al seguimiento y acompañamiento de casos emblemáticos efectuado por sus instituciones miembro, y que en su momento ha entregado a las diversas autoridades a nivel nacional, regional y local, y a las organizaciones de sociedad civil y organizaciones de base, para su discusión y debate, y que pueden ser encontrados por todos los interesados/as en nuestra página web: www.muqui.org.

Contenido



I. PRESENTACIÓN	5
II. AGENDA	9
1. Salud ambiental y humana, y remediación de pasivos ambientales mineros	9
2. Transformación de Conflictos: Diálogo, consulta previa y negociación	21
3. Territorio, Recursos Naturales y Bienes Comunes - Concesiones Mineras y Ordenamiento Territorial	26
4. Criminalización de la Protesta Social	36
5. Debilitamiento de la institucionalidad socio-económico-ambiental y desregulación (Considerando: Revisión, modificación y/derogatoria de normas de paquetazos pro-inversión extractivista que afectan derechos de comunidades y poblaciones 2013-2017)	42
6. Diversificación económica y alternativas al desarrollo	64
7. Consulta Previa y Participación Ciudadana en el proceso minero (incluyendo Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo)	75
8. Agua, minería y cambio climático (Incluye protección de cabeceras de cuenca)	79

La evidencia científica de los graves impactos medioambientales y humanos de la minería del siglo XX a tajo abierto y socavón es irrefutable...



II. AGENDA

1. Salud ambiental y humana y remediación de pasivos ambientales mineros

Situación actual

En las últimas décadas se ha puesto especial atención a la presencia de metales pesados³ en el ambiente como el origen de serios problemas de salud pública regional y global. Se dispone de información científica suficiente que demuestra que dichos elementos afectan el funcionamiento normal del estado de salud ambiental y humana.

En el informe de Red Muqui "Atención médica de salud en ambientes asociados a minería y metalúrgica a menores residentes en Cerro de Pasco y La Oroya, y situación de los pasivos ambientales en San Mateo- 2016", se cita a expertos a nivel internacional, quienes evidencian el impacto de la minería en el ambiente y la salud: "En condiciones inapropiadas y principalmente en aquellas zonas donde la minería se realiza sin ninguna normativa de control ambiental, se ha observado que los químicos liberados en las cabeceras de cuencas que se vierten hacia el valle contienen concentraciones peligrosas de una variedad de iones y metales traza que son tóxicos o debilitantes para muchos organismos, lo que explica por qué la biodiversidad se reduce aguas abajo en el ecosistema de los valles ". Los contaminantes transmitidos por el agua entran en arroyos que permanecen por debajo de los rellenos de valles⁴ y pueden ser transportados a grandes distancias en cuerpos de agua más grande⁵ ".

"La evidencia científica de los graves impactos medioambientales y humanos de la minería del siglo XX a tajo abierto y socavón es irrefutable. Sus impactos ambientales y asociados a la salud han permanecido en el tiempo de forma omnipresente⁶ ".

En la publicación de RED MUQUI "Los Pasivos Ambientales Mineros: Diagnóstico y Propuestas", destacamos que uno de los principales focos contaminantes de la minería, que impacta en el ambiente y la salud de las personas, son los pasivos ambientales mineros, que son los desechos generados por el procesamiento del mineral. Actualmente en el Perú se registran 8,854 pasivos ambientales, de los cuales 4,353 son de alto riesgo⁷, . En Cerro de Pasco, por ejemplo, tenemos: a) El depósito de relaves Quiulacocha (1943-1992), con 115 Ha y 78 Millones de toneladas de depósito; b) El depósito de desmontes Excelsior (1956-2000), con 94 Ha y 50 millones de toneladas de depósito; c) La laguna acida de Quiulacocha, en el Distrito de Simón Bolívar, de la relavera Ocroyoc. Aproximadamente el 50% del área de ambos depósitos están dentro de Concesión de Relaves El Metalurgista.

3 Los agentes abióticos conocidos como metales pesados, son diversos

4 M. A. Palmer, e. S. Bernhardt, W. H. Schlesinger, K. N. Eshleman, E. Foufoula-Georgiou, M. S. Hendryx, A. D. Lemly, G. E. Likens, O. L. Loucks, M. E. Power, P. S. White and P. R. Wilcock. Mountaintop Mining Consequences. Science. 2010; 327 (5962): 148-149

5 University of Mariland. Center for environmental Science. UMCES Scientists Lead Call for Moratorium on Mountaintop Mining Permits.

<http://www.umces.edu/project/umces-researchers-document-environmental-and-health-concerns-mountaintop-mining>

6 University of Mariland. Center for environmental Science. UMCES Scientists Lead Call for Moratorium on Mountaintop Mining Permits. <http://www.umces.edu/project/umces-researchers-document-environmental-and-health-concerns-mountaintop-mining>

7 Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. Informe Defensorial N° 171: ¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarbúricos. http://cde.3.elcomercio.pe/doc/0/1/1/5/6/1156997.pdf?ref=nota_sociedad&ft=contenido

8 Mary Chávez Quijada. Los pasivos ambientales mineros: diagnóstico y propuestas. Red Muqui Lima. 2015. <http://www.muqui.org/images/PUBLICACIONES/pasivosambientales2015.pdf>



Otro ejemplo significativo de la situación de los pasivos ambientales es La Oroya, donde se tienen: a) Los depósitos de trióxido de arsénico el Vado (1959-2000) con 3.95 Ha de superficie que contienen 115,000.00 toneladas de As_2O_3 , expuestas a la intemperie hasta el 2002⁹ y Mal Paso (1924-1959), con 1.15 Ha de superficie que contiene 45,000 toneladas de As_2O_3 , expuestas a la intemperie hasta el 1999¹⁰ y los suelos afectados por las emisiones del complejo metalúrgico de La Oroya.

Así mismo, en el norte del país como en La Libertad, se está dando el cierre de la mina "Quiruvilca"¹¹ provincia de Santiago de Chuco. Lo que preocupa son las condiciones socioambientales existentes y futuras, la pregunta es: ¿Quién se hará responsable de la vigilancia y control de estos pasivos ambientales? De igual modo, actualmente hay una gran presencia de mineros informales e ilegales que incrementarían la contaminación ambiental en la zona.

Esta mina se encuentra ubicada en las cabeceras de la cuenca del Río Moche, cuyas aguas están totalmente contaminadas por acción de actividades mineras.

En la provincia de Sánchez Carrión, se viene dando la explotación minera a través de la Mina La Arena, con serios cuestionamientos en sus tratamientos del agua, existiendo denuncias de muertes de truchas¹² de los diversos criaderos en la micro cuenca Chichircucho; también existe la problemática del Cerro El Toro, donde se da la convivencia de minería formal e informal.

En la región de Piura, existen pasivos mineros en el distrito de Canchaque, Provincia de Huancabamba, por el cierre de la mina formal "Turmalina"¹³ que ha quedado sin ningún tipo de protección ni cuidado y por el accionar de la minería informal e ilegal que no es hasta el momento controlada.

Países como el Perú con una antigua herencia de esta minería ambientalmente insostenible, que continua generando pasivos ambientales, están obligados a gastar ingentes recursos en la mitigación y remediación de los mismos, pues las empresas que en su momento estaban obligadas a hacerlo, no asumieron su responsabilidad, el Estado no los obligo, y muchas de ellas ya no existen, y ahora todos los peruanos debemos asumir dicha responsabilidad, por no existir normas que protejan a los ciudadanos, pues solamente favorecen a las empresas.

Países como Estados Unidos¹⁴ y Alemania son algunos de los que han aprendido de la lamentable experiencia de los pasivos, y ahora cuentan con legislación, políticas de Estado y una institucionalidad ambiental sólida que establece exigencias mayores a las empresas mineras y realiza una adecuada fiscalización ambiental sobre ellos.

En el caso de Cerro de Pasco, una delegación de pobladores llegó a Lima en junio del 2017 para exigir medidas concretas para afrontar el problema de salud en sus comunidades, ocasionado

9 Empresa Minera del Centro del Perú S.A. Bases del Concurso de Adjudicación Directa Pública ADP-005-2004-CMP/PAMA: Primera Convocatoria: Estudio Hidrogeológico EN los Depósitos de Trióxido de Arsénico de Vado Y Malpaso – La Oroya. Capítulo II: Pag:18. Centro min Perú S.A.San Borja.2004

10 Empresa Minera del Centro del Perú S.A. Bases del Concurso de Adjudicación Directa Pública ADP-005-2004-CMP/PAMA: Primera Convocatoria: Estudio Hidrogeológico EN los Depósitos de Trióxido de Arsénico de Vado Y Malpaso – La Oroya. Capítulo II: Pag:18. Centromin Perú S.A.San Borja.2004

11 De la Empresa minera "Pan American Silver S.A.C", subsidiaria de Pan American Silver Corp. de Origen Canadiense

12 RPP, 25 enero 2018

13 No existen estudios oficiales, pero la población se encuentran preocupada por los impactos que afectan a su salud y cultivos

14 Congress enacted the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 (CERCLA, P.L. 96-510). Congressional Research Service 7-5700 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf>

por los impactos de la actividad minera. Red Muqui los apoyo en la preparación de la propuesta de declaración de emergencia sanitaria de los distritos de Chaupimarca y Simón Bolívar que finalmente fue aprobada, y de la cuál exigimos su debido cumplimiento.

La problemática de impactos en salud por actividad minera tiene lamentables ejemplos no sólo en La Oroya (Junín) y Cerro de Pasco, sino también en Espinar (Cusco), Bambamarca y Hualgayoc (Cajamarca) y en San Mateo (Lima Provincias), donde se evidencia que la propia capital de la República, Lima, recibe agua para consumo humano contaminada por metales pesados, y los productos para la canasta familiar que recibe del Valle del Mantaro y de las zonas de la cuenca alta del Río Rímac, están también contaminados. .

Pero no sólo son los pasivos antiguos y los se generan de las nuevas operaciones los que afectan la salud y el ambiente. En Abril del 2017, Red Muqui se pronunció frente a la pretensión del Ministerio del Ambiente de emitir un Decreto Supremo que flexibiliza los Estándares de Calidad Ambiental (ECAs), proponiendo incrementar en 12 veces más (de 20 ml/u a 250 ml/u), el nivel de dióxido de azufre establecido en el país y recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sin contar con estudios epidemiológicos nacionales y un correcto nivel de coordinación con el Ministerio de Salud. Finalmente los ECA fueron aprobados.

Estas medidas regresivas atentan abiertamente contra el derecho de vivir en un ambiente saludable y equilibrado para el pleno desarrollo de la vida, tal como indica el artículo 2° de nuestra Constitución, y sólo buscan facilitar la inversión, como en el caso de los ECA de aire, que fueron modificados para poder facilitar la venta del Complejo Metalúrgico de La Oroya.

Y es que la salud pública en el Perú no considera el vínculo que existe entre salud ambiental y salud humana. Se necesita asumir desde las instancias competentes un enfoque de salud integral. De esa manera se podría establecer, que la principal fuente de contaminación son los pasivos ambientales mineros sin remediación, que afectan fundamentalmente la salud de las personas que habitan en sus zonas de influencia directa e indirecta.

Al no tener dicho enfoque, el Estado carece de una política de promoción y protección de la salud de las personas frente a los metales tóxicos, no implementa mecanismos de vigilancia epidemiológica para evaluar los niveles de impacto, y no establece planes de contingencia para situaciones de riesgo que afecten a personas por a causa de dichos metales tóxicos.

Es por ello que en noviembre de 2017, RED MUQUI y otras instituciones miembro y aliados, impulsamos el "I Encuentro Nacional de Afectados en Salud por metales pesados", donde los representantes de los afectados de 10 regiones del país pudieron intercambiar experiencias y consolidar sus demandas y propuestas al Estado y las empresas, acordar la conformación de la Plataforma Nacional de afectados en salud por metales tóxicos

Entre sus constataciones indicaron, que si bien las actividades mineras y de hidrocarburos, han generado ingresos al país, "han sido y siguen siendo los principales focos de contaminación ambiental y humana en nuestros pueblos, por la falta de responsabilidad en asumir exigencias ambientales mínimas y de respeto a nuestros pueblos de parte de las empresas que son titulares de los proyectos de inversión".

Asimismo, comprobaron que "históricamente nuestros gobiernos nacionales han sido sumisos a los intereses económicos de las empresas, que ha presionado para lograr tener normativa y políticas públicas favorables a sus intereses, con Estándares de Calidad Ambiental laxos y permisivos, y sin una institucionalidad ambiental sólida, que fiscalice y brinde autorizaciones priorizando los derechos y beneficios de las personas".

Reconocieron también, que nuestra institucionalidad en materia de salud pública no ha considerado hasta la fecha al paciente como centro de la atención, ni ha buscado tener una perspectiva de salud integral, que vincule la salud ambiental y humana, entendiendo que todo aquello que afecte al ambiente, tiene impacto directo en la salud de las personas.

En julio del año 2018, la Plataforma Nacional de afectados en salud por metales tóxicos, presentó ante el Ministerio de Salud (MINSA) la "Propuesta para el desarrollo de una Política de Salud Ambiental y Humana para la atención de poblaciones afectadas por metales, metaloides y otras sustancias químicas".

Es en base a todas éstas consideraciones que desde RED MUQUI planteamos nuestras propuestas fundamentalmente a todas las instancias del Estado.

Éstas propuestas también ha sido alcanzadas a las entidades competentes en el documento: "Propuesta para el desarrollo de una Política de Salud Ambiental y Humana para la atención de poblaciones afectadas por metales, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas".

No queremos dejar de mencionar desde RED MUQUI en el tema de salud, los serios impactos que la flexibilización de las medidas ambientales generan también en los trabajadores mineros. Las normas de seguridad ocupacional que existen, brindan medidas insuficientes para su protección. Lamentablemente, los trabajadores mineros, cuando dejan de trabajar, especialmente los que brindan servicios mediante empresas contratistas a las empresas mineras, no cuentan con los seguros necesarios que les brinden una debida atención, pues los problemas generados por el contacto cercano con los metales pesados es acumulativo, y afecta el organismo con el transcurrir del tiempo, pero las empresas evaden dicha responsabilidad cuando muchos ex trabajadores/as más adelante padecen de cáncer u otras enfermedades, causadas por la intoxicación crónica que sufren por metales tóxicos, sin tener un seguro para su debida atención al fin de gozar al menos de una vida digna.

Propuestas de normatividad, políticas públicas y exigencias al Estado

Considerando que:

1. El Estado peruano carece de voluntad política y capacidad de acción que garantice un cumplimiento estricto de sus funciones tutelares de protección del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida. Un claro ejemplo de esto es que el Gobierno Peruano y su Sector salud recién en el 2015 -es decir 116 años después de una explotación minera continua en todo el país, crecimiento de usos de agroquímicos, y el crecimiento progresivo de la industria-, implementó la Vigilancia Epidemiológica en salud Publica por exposición a metales Pesados y metaloides¹⁵.

¹⁵ Aprobado por RM 006-2015/MINSA. NTS N° 111 - 2014-MINSA/DGE V.01

2. Nuestra institucionalidad en materia de salud pública no ha considerado hasta la fecha al paciente como centro de la atención, ni ha buscado tener una perspectiva de salud integral, que vincule la salud ambiental y humana, entendiendo que todo aquello que afecte al ambiente, tiene impacto directo en la salud de las personas.
3. No existen planes de contingencia para situaciones de riesgo imprevisto derivado de actividades humanas, accidentes o fenómenos naturales, que ponga en riesgo la integridad de la persona o población humana en la que se compruebe como agente causal los metales pesados y metaloides.
4. La detección por monitoreo biológico del plomo, arsénico, cadmio y mercurio, debe servir como indicadores sustitutos de potencial de otros metales pesados. Debido a las diferentes vidas medias entre estos metales es muy probable que si se encontraran cantidades significativas de plomo, arsénico, cadmio y mercurio durante el muestreo biológico exista una alta probabilidad de que los sujetos estén expuestos a otros metales tóxicos¹⁶.
5. Las principales fuentes de contaminación en buena parte de las zonas de actividades mineras, están constituidas por los pasivos ambientales mineros, la mayoría de ellos sin remediar y que por décadas han tenido un impacto acumulativo en las matrices de aire, agua superficial y profunda, sedimentos y suelos.
6. No existe una estrategia comunicacional contundente y libre de politización que permita una sensibilización sostenida de la opinión pública sobre los problemas de los pasivos ambientales mineros y los graves efectos de estos a la salud humana de millones de peruanos a nivel local, regional y nacional
7. El Estado peruano no ha asumido su rol supervisor, fiscalizador y garante de un desarrollo sostenible que permita el goce de un ambiente equilibrado en respeto a la vida y la salud humana con una inversión socialmente responsable, logrando el desarrollo equitativo de todos a través del uso innovador y sostenible de nuestras riquezas naturales.



¹⁶ Shelly Kuvat. Validation of LeadCare (c) II Portable Blood Lead Analyzer. Defense adopte Master of Science in Industrial Hygiene (Environmental Health). University of Cincinnati. USA. 2014

8. El Estado no ha tenido una política de prevención y protección de la salud de los niños en particular y de las personas en general, frente a su exposición a metales tóxicos, siendo altos los costos asociados a las comorbilidades a largo, corto y mediano plazo debido a la exposición crónica a metales tales como plomo, arsénico, cadmio y mercurio. El plomo, el arsénico, el cadmio y el mercurio, son especialmente peligrosos para los niños pequeños porque sus cuerpos absorben más metales tóxicos que el de los adultos y sus sistemas y aparatos, como el cerebro, riñones, etc., son más susceptibles al daño por plomo y otros metales tóxicos¹⁷.
9. En zonas mineras y metalúrgicas donde los controles de las medidas de seguridad no son estrictos, y frecuentemente se producen emisiones furtivas y descargas de contaminantes al agua, aire y suelo¹⁸, en estas zonas los valores de plomo en sangre mayores a los 10 µg/dL y de otros metales se asocian directamente con los contaminantes ambientales generados por las emisiones de actividades extractivas¹⁹.
10. El Estado no ha implementado un sistema de vigilancia epidemiológica ambiental que pueda determinar, los efectos en el crecimiento y desarrollo de niños y niñas a corto, mediano y largo plazo, para evaluar los niveles de metales pesados en sangre en las zonas de actividades mineras. Tampoco se ha determinado la relación causa efecto en la salud.

Se propone:

1. Aplicar una visión de salud integral, que considere los generadores de los impactos ambientales y sociales, integrando la salud ambiental y humana.
2. Desarrollar una política de salud que se proponga lograr el bienestar general, buscando prevenir enfermedades, no solo curar, sino que realice promoción de la salud. Ello implica una respuesta articulada desde el Estado, para mejorar los determinantes ambientales que influyen en ella.
3. Identificar e inventariar los focos de contaminación en las diferentes zonas del país y sus causas a fin de reducir sus impactos en la salud²⁰.
4. Caracterizar no solamente los peligros y riesgos a los impactos ambientales inmediatos, mediatos y a largo plazo, sino también a la salud humana en una concepción de Eco salud y protección del bien público; buscando contribuir a la disminución de mortalidad, morbilidad y discapacidad de las personas expuestas por la contaminación con metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas, en las zonas de riesgo.
5. Desarrollar un enfoque de atención de la salud ambiental a las poblaciones afectadas, que tenga en cuenta los impactos de salud mental y psicológica a los afectados, en especial las mujeres y niños, así como la necesidad de contar con un enfoque de género en especial en la atención ginecológica y obstétrica (atención a mujeres por profesionales mujeres).

¹⁷ Environmental Protection Agency (EPA) Learn about Lead (2014) Washington DC, <http://www2.epa.gov/lead/learn-about-lead#exposed> (accessed 6/20/14)

¹⁸ Shirley Moscoso Reátegui, Laura Nayhua, Edy Rojas Uragadini, Geogina Ortiz Pilco, Juan Cozio Brazzan, Liliana Vigil Romero, Luis Li Palacios, Rolando Medina Chavez, Luz Carbajal Arroyo y Fredy Huarcaya. Estudio de plomo en sangre en una población seleccionada en La Oroya. DIGESA. 1999.

<http://www.aida-americas.org/sites/default/files/refDocuments/DIGESA%201999%20blood%20lead%20study%20-%20text%20small%20scan1.pdf>

¹⁹ Shirley Moscoso Reátegui, Laura Nayhua, Edy Rojas Uragadini, Geogina Ortiz Pilco, Juan Cozio Brazzan, Liliana Vigil Romero, Luis Li Palacios, Rolando Medina Chavez, Luz Carbajal Arroyo y Fredy Huarcaya. Estudio de plomo en sangre en una población seleccionada en La Oroya. DIGESA. 1999.

<http://www.aida-americas.org/sites/default/files/refDocuments/DIGESA%201999%20blood%20lead%20study%20-%20text%20small%20scan1.pdf>

²⁰ Plataforma Nacional de afectados en salud por metales tóxicos. Propuesta para el desarrollo de una Política de Salud Ambiental y Humana para la atención de poblaciones afectadas por metales, metaloides y otras sustancias químicas. Lima, Julio 2018.

6. Realizar diagnósticos sociales y ambientales participativos para explicar los elementos y/o causas de la contaminación ambiental que afectan la salud de la población. Diseñar y aplicar una metodología participativa con enfoque intercultural, intergeneracional y de género.
7. Mapear los lugares o zonas y los grupos humanos más vulnerables a los riesgos por la exposición a agentes físicos o químicos de contaminación.
8. Desarrollar un plan nacional sostenible de monitorización epidemiológica ambiental permanente, en tiempo real, transparente, coordinado y participativo de las matrices agua (superficial y subterránea), suelo, sedimentos y aire, en zonas extractivas: mapas de riesgos y acciones de remediación (Zonificación geográfica que identifique las zonas de "alto riesgo" para plomo, arsénico mercurio, cadmio y otras sustancias químicas).
9. Implementar un sistema de vigilancia epidemiológica que contemple una evaluación médica completa y psicológica para determinar, los efectos en el crecimiento y desarrollo integral de los niños y niñas a corto, mediano y largo plazo a fin de evaluar los niveles de metales pesados en sangre en las zonas de actividades mineras. Dicho seguimiento debe permitir determinar la relación-causa efecto en la salud de los elementos contaminantes que puedan existir.
10. Asegurar la atención prioritaria adecuada y especializada para los afectados por metales tóxicos, desde la atención primaria, la que debe ser realizada por personal capacitado, siguiendo las guías de atención medica especializadas, durante las 24 horas del día, priorizando que se realice en el mismo lugar de residencia, y si fuera el caso garantizar el desplazamiento del paciente, todo ello sustentado en marcos normativos en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).
11. Revisar y actualizar los protocolos de atención en todos los metales pesados, y diseñar nuevos que consideren el impacto de un "coctel tóxico" en las comunidades y su relación con patologías y problemas asociados a la intoxicación por exposición a metales, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas, para el adecuado seguimiento y tratamiento de los pacientes intoxicados con dichos metales.
12. Asegurar la disponibilidad y accesibilidad de recursos para facilitar la prevención, atención, tratamiento e investigación en salud ambiental y humana, priorizando contar con los protocolos de atención especializada de los diferentes metales tóxicos y que estén actualizados, y centros de atención especializados de afectados por metales pesados a nivel macroregional, entre otros.
13. Asegurar el establecimiento de líneas de base de salud ambiental y humana, mediante el uso de metodologías participativas, que permitan su actualización regular y periódica.
14. Dotar de agua potable de calidad (libre de metales tóxicos y otros contaminantes) de forma regular y permanente a la población afectada por la contaminación ambiental. Dar un tratamiento adecuado a los efluentes de actividades extractivas y aguas servidas.
15. Establecer un Registro Nacional de personas afectadas en salud por contaminación por metales tóxicos, con el fin de poder brindar atención primaria, priorizada y especializada, adecuado seguimiento y tratamiento, y tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento y mejora de calidad de vida de las personas afectadas.
16. Fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora ciudadana en el sistema de supervisión y fiscalización a través de la adecuada sistematización de la información disponible y la debida gestión del derecho a la transparencia y acceso a toda la información pública en salud ambiental.

17. Priorizar y apoyar la vigilancia y monitoreo ambiental participativo, como mecanismo de alerta temprana, que permita a las comunidades y poblaciones afectadas por contaminación por metales tóxicos, informar a las autoridades competentes de los impactos en cuerpos de agua, aire y suelo con el fin de que tomen las medidas pertinentes con la debida anticipación.
18. Promover la investigación priorizada en la protección, prevención y evaluación de riesgos a la salud por exposición crónica no ocupacional a sustancias químicas por actividades extractivas.
19. Fortalecer la transferencia tecnológica con entidades internacionales acreditadas, así como, las competencias inter y transdisciplinarias de Eco salud y toxicología en los recursos humanos vinculados al sector salud y ambiente, a fin de garantizar una adecuada comunicación, comprensión y articulación de las políticas de salud pública ambiental en el Perú.
20. Promover la planeación estratégica nacional de salud pública ambiental proyectiva y preventiva (principio precautorio y preventivo) en zonas de alto riesgo de exposición a metales pesados:
 - Generar líneas de bases e inventarios actualizados de contaminación en las zonas de desarrollo de actividades extractivas asociada al desarrollo de centros urbanos y actividades productivas de extracción de recursos naturales y de conversión o manufactura en productos secundarios,
 - Involucrar a la población, no como un actor pasivo del cuidado de su salud y ambiente, sino que sea participe y seguidor de las acciones que entidades gubernamentales se comprometen a realizar, pudiendo exigir medidas preventivas y correctivas a empresas y Estado en respeto a sus derechos.
 - Garantizar estudios de salud y ambiente colegiados que garanticen la independencia y por ende la aceptación de los principales afectados: población expuesta no ocupacionalmente.
 - Articulación estrecha entre las estrategias de metales pesados y combate a la desnutrición, dejando de lado las intervenciones puramente puntuales y apostando por el uso de metodologías longitudinales prospectivas que evidencien la real magnitud de las asociaciones o nexos causales entre las enfermedades y las actividades extractivas.
 - Desarrollo adecuado de guías y reconocimiento de la especialidad de toxicología clínica ambiental por el MINSA.
 - Desarrollo de infraestructura que garanticen agua apta para consumo humano y agua apta para actividades agropecuarias en zonas de alto riesgo por contaminación a metales pesados y otras sustancias químicas.
 - Garantizar la seguridad e inocuidad alimentaria a través de proyectos productivos sostenibles agropecuarios.
21. El Gobierno peruano debe crear un organismo no solo de investigación, sino que tenga capacidad de supervisión y fiscalización en relación a la salud humana asociada a impactos de actividades extractivas sobre el ambiente y sus matrices, agua (superficial y subterránea), aire, suelo (incluye sedimentos) y su asociación con la afectación en la salud humana. Se requiere un organismo unificado que integre la Estrategia sanitaria nacional de atención a personas afectadas por contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas,

la Dirección nacional de salud ambiental (DIGESA), y el Centro de salud ocupacional y protección del ambiente para la salud (CENSOPAS), que tenga jurisdicción nacional, y sea la encargada de realizar o determinar la tercerización de todo tipo de medición asociada a la salud ambiental y que permita las valoraciones oficiales a nombre del Estado, con acreditación nacional e internacional según los estándares de calidad vigentes.

Debe responder al más alto nivel, a la Presidencia del consejo de ministros, con el mandato de generar una lista de puntos prioritarios de intervención asociados a la contaminación ambiental por actividades extractivas y articular las políticas de salud ambiental de forma horizontal entre las entidades del Gobierno Central, Gobiernos locales y regionales.

Esto obliga a reestructurar e independizar del Instituto Nacional de Salud (INS), al CENSOPAS, fusionándolo con la estrategia nacional de Metales Pesados y la DIGESA, siendo no solo una entidad de investigación, sino también de supervisión y fiscalización.

22. Diseño y elaboración de documentos técnicos normativos que garanticen:
 - a. Desarrollo de planes nacionales, regionales y locales articulados de Gestión de Riesgos de Exposición por Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas
 - b. Guías de salud y manejo validadas en la atención y diagnóstico primario, secundario y terciario de la salud, sustentados en niveles de evidencia, tipos de estudios y metodologías estadísticas adecuadas a la complejidad de la gestión de problemas de salud ambiental.
 - c. Estandarizar y utilizar la nomenclatura de Niveles Mínimos de Riesgo (LMR) para exposiciones de duración aguda, intermedia y crónica. Estos constituyen una estimación de la exposición humana diaria a una sustancia que probablemente no tenga un riesgo apreciable de efectos adversos (no cancerosos) durante una duración especificada de la exposición.
 - d. Implementación progresiva de los planes de salud en tamizaje y seguimiento de personas expuestas o afectadas por metales pesados a través de correcto uso de los por presupuestos por resultados (PPR). Programa Estratégico 0018: Enfermedades No Transmisibles: Finalidad: 3043997: Tamizaje y tratamiento de personas afectadas por metales pesados²¹
 - e. Estandarización y asunción de las normas de control de calidad de los datos, a fin de asegurar su calidad antes de su colección, monitorear y mantener la calidad de los datos durante la conducción de las herramientas de gestión en salud humana ambiental y garantizar que la data siempre tenga un espejo gemelo que garantice su indemnidad en el tiempo.
23. La realización obligatoria de los censos hemáticos y el registro de poblaciones en riesgo y/o con efecto nocivo a su salud por la presencia de pasivos ambientales de origen antropogénico.
24. Desarrollar estrategias de reforestación sostenida en suelos impactados. Los ecosistemas disturbados por la deforestación del suelo generan la pérdida de materia orgánica, naturalmente mantenida por la vegetación del lugar. La erosión de los suelos desnudos

²¹ Programa presupuestal 0018: Enfermedades no transmisibles. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/articulados/prog_pptal_0018_2017.pdf

- durante las lluvias estacionales libera los metales depositados y acumulados en los suelos por percolación y vertimiento a los ríos, lagos y acuíferos. Esta vía de carga de metales pesados en los ecosistemas acuáticos, adyacentes a suelos contaminados o áreas de deposición de polvos es de suma importancia en zonas con estaciones lluviosas periódicas.
25. Generar planes de desarrollo urbano que incluyan la reubicación de las áreas urbanas a áreas seguras²², incluyendo los centros educativos, de salud y espaciamento que actualmente se ubican en zonas de alta contaminación, como parte de los programas de mitigación de los impactos a la salud humana.
 26. Se requiere una priorización de los casos más graves de impactos en salud por metales pesados a nivel nacional, y la declaración de emergencia sanitaria. Dicha declaración debe incluir el dosaje de la población en conjunto de la zona afectada, un registro de las personas afectadas (con prioridad de niños y mujeres embarazadas), un procedimiento para la atención especializada, el retiro de las personas afectadas y sus familias de su zona de residencia mientras dure su tratamiento y la remediación ambiental. Toda declaración de emergencia ambiental y sanitaria debe ejecutarse con la garantía de cumplimiento y asignación de presupuesto.
 27. Establecer un plan nacional de remediación de pasivos ambientales, con prioridad de los más graves, como principales focos de contaminación ambiental. Para ello se requiere de normativa que priorice la remediación de pasivos ambientales mineros a nivel nacional, estableciendo el presupuesto y políticas necesarias para su implementación.
 28. Establecer una indemnización a los afectados/as por metales tóxicos y la reparación del daño ambiental (agua, suelo) y humano (infancia, madres gestantes, trabajadores/as mineras/os), además de uso de los fondos adquiridos por el pago de multas de las empresas que generan la contaminación, para la mejora de la calidad de vida de las comunidades.
 29. Desarrollar estudios complementarios sobre la interacción físico química y biológica que existe entre elementos contaminantes del agua que se encuentran por debajo de los Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) o los Límites Máximos Permisibles (LMPs), como los metales pesados y otros, formando un "coctel de contaminantes". Se ha encontrado que aun en concentraciones relativamente bajas que legalmente no representan contaminación, pueden afectar la salud de los pobladores.
 30. Reconocer a la Plataforma Nacional de afectados en salud por metales tóxicos como referente para dialogar y discutir sobre las políticas públicas de atención de salud primaria y especializada.
 - Exigir al Ejecutivo políticas públicas y un Plan Nacional de atención primaria, prioritaria y especializada en casos de contaminación de personas por metales tóxicos. Planteamos nuestras iniciativas al respecto en el informe "Atención médica de salud en ambientes asociados a minería y metalúrgica a menores residentes en Cerro de Pasco y La Oroya, y situación de los pasivos ambientales en San Mateo- 2016"²³.
 - Recoger diagnósticos de víctimas y zonas con impactos ambientales y pasivos.

²² Ley 29293: Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de medidas para lograr el desarrollo urbano sostenible concertado y la reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco. El Peruano 385066 Lima, sábado 13 de diciembre de 2008
²³ <http://www.muqui.org/details/item/633-historias-de-agua>



En lo fundamental la Red Muqui promueve

- Normativa que priorice la remediación de pasivos ambientales mineros a nivel nacional, estableciendo el presupuesto y políticas necesarias para su implementación.
- Red Muqui brinda aportes a la discusión sobre éste tema, en el documento "Los Pasivos Ambientales Mineros: Diagnóstico y Propuestas", una sistematización de casos a nivel nacional sobre pasivos ambientales mineros en Cajamarca, Pasco, San Mateo (Lima) y Puno, y plantea políticas públicas para su atención.



2. Transformación de Conflictos: Diálogo y negociación

Situación actual

Los conflictos en el Perú han mostrado una clara ausencia de herramientas que ayuden a prevenirlos o que permitan su resolución de manera adecuada. Como se conoce, en la mayoría de ellos, la población exige la presencia del gobierno central; sin embargo, este tan solo se hace presente cuando los conflictos ya han estallado y como consecuencia de ello, han habido heridos o muertos.

En el caso de las mesas de diálogo, casi siempre se convocan luego de un proceso intenso de conflictividad. En los últimos años, desde diversas instancias del Estado, se han ido elaborando mecanismos de diálogo, pues de ese modo, se pretende atender mejor los intereses de las partes involucradas en un determinado conflicto. Existe un conjunto muy grande de conflictos.

Los actores en la mayoría de ellos suelen ser entidades de varios sectores: del gobierno central (PCM, MINEM, MINAM, MINSALUD, ONPE, Ministerio de Justicia (MINJUS), Congreso de la República, Defensoría del Pueblo), de los gobiernos regionales y locales (municipios provinciales y distritales de las zonas que abarca el conflicto), de las organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil y de los grupos económicos (Empresas mineras, CONFIEP, SNMPE).

Las Procesos de Dialogo

Las mesas de diálogo, para el Gobierno Central, se han constituido en una de las herramientas fundamentales para promover el diálogo y la negociación entre los actores de diferentes conflictos sociales, sin llegar a ser una solución efectiva.

Su intención ha sido mostrarlas como una estrategia efectiva para la solución de los conflictos. Así, las mesas de diálogo han tenido la pretensión de canalizar las principales causas que generaron los conflictos, siendo el Estado una especie de mediador que intentó promover un clima de confianza entre los principales actores que intervinieron en el conflicto, para, de ese modo, conocer los intereses y necesidades.

Previa a la instalación de las mesas de diálogo, los conflictos llegan a su máxima intensidad, a la etapa de crisis, con la realización de movilizaciones masivas o paralizaciones promovidas por las poblaciones afectadas y/o frentes de defensa e incluso con participación de autoridades locales, siendo en la práctica un mecanismo de "desconflictivización", sin responder a una política de prevención del conflicto.

Las respuestas del Estado a estas movilizaciones han consistido en acciones de represión e intervención de las fuerzas policiales, declaración de estados de emergencia con suspensión de garantías personales y, en algunos casos, las empresas mineras han contado con el apoyo de sus equipos de seguridad privada.

El hecho que la conflictividad social se mantenga en nuestro país, ha originado mecanismos que insisten en los procesos de diálogo como única salida al conflicto, pero que no han funcionado debidamente. Las mesas de diálogo y de desarrollo han ido surgiendo en este contexto como espacios de acercamiento y negociación respectivamente entre los actores, para posibilitar la realización de los proyectos, extractivos en especial, alcanzando, en algunos casos, a ser formalizados a través de resoluciones ministeriales.

Se constata que no existen estrategias que permitan garantizar la efectividad y resolver las causas que originaron el conflicto; al contrario, al ser establecidas sobre situaciones de alta tensión que involucran además de vulneraciones de derechos (pérdidas de vidas humanas, heridos, detenciones), han perdido credibilidad frente a la población e incluso han generado descontento de los actores involucrados al no ver resueltas las causas de fondo de los conflictos ni cumplimiento de los acuerdos.

Y es que el diálogo es un mecanismo que no se encuentra institucionalizado ni es considerado en la normatividad peruana de manera explícita ni transversal, pues se le considera un “recurso extraordinario” que se utiliza en situaciones extremas y que no es obligatorio, por lo que depende de la autonomía de la voluntad y acuerdo previo que tengan las partes en conflicto, de canalizarlo por dicha vía.

El gobierno del Presidente Kuczynski, en su primera etapa, planteó su política frente al diálogo, creando el Vice Ministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, instancia que negó la necesidad de creación de mesas de diálogo y redefinió los conflictos como aquellos casos donde se tenga una expresión “necesariamente violenta” para lo cual la respuesta sería fortalecer la autoridad del Estado y establecer mecanismos como la declaración de “estados de emergencia”. Es la misma política que ha asumido la continuidad de su gobierno, en ésta segunda etapa, con el Presidente Vizcarra.

Propuestas de normatividad, políticas públicas y exigencias

Al Estado

- Crear un Sistema nacional de prevención y atención de conflictos sociales a nivel local, regional y nacional donde el primer estadio de atención sea la municipalidad distrital, que debe contar con una instancia de prevención y atención de conflictos sociales, con funciones claras y definidas, con profesionales capacitados y que cuente con el presupuesto necesario para dicha labor.
- El Estado debe recuperar su rol garante de derechos, lo que debe ser una premisa que guíe el establecimiento de marcos normativos, políticas públicas, decisiones administrativas, pero también en los procesos de diálogo, de lo contrario se seguirán desvirtuando dichos procesos en la medida que se siga asumiendo que las decisiones sobre proyectos o normativas ya están tomadas previamente, y los procesos de diálogo entonces son sólo una formalidad.
- Que las entidades del Estado brinden la información necesaria y oportuna, y se otorgue el debido asesoramiento técnico y legal independiente, condiciones mínimas para que las

comunidades y poblaciones, puedan tomar decisiones informadas y adecuadas, haciendo respetar sus derechos colectivos e individuales.

- Es fundamental contar con un marco normativo del diálogo y políticas públicas al respecto, que privilegien su carácter transversal, presente en todos los sectores y aplicable a todos los procesos. Estos deben establecer las dinámicas, protocolos, duración, actores, asesoramiento técnico, mérito ejecutivo de los acuerdos, participación de garantes y demás garantías para su cumplimiento; aparte, debe existir una institucionalidad responsable de llevarlo a la práctica y responsable de velar por el cumplimiento de dicho marco, con el fin de que se logre un funcionamiento adecuado de los procesos de diálogo.
- Que las instituciones del Estado asuman como prioridad impulsar los procesos de diálogo de manera transversal, como política de Estado aplicable a toda decisión o normativa, para lo cual debe existir un marco legal que lo respalde. Asimismo se debe asegurar un nivel de institucionalidad que lleve adelante el sistema, con mecanismos administrativos que confluyan y sean parte de un sistema nacional.
- Los mecanismos de diálogo pueden no resultar eficaces si se instalan cuando el conflicto se encuentra en pleno despliegue o crisis, "utilizándose" como estrategia para "desconflictivizar", más aun, cuando los hechos han llevado a una polarización y altos costos sociales, como muertos, heridos o denuncias. Estos mecanismos pueden funcionar en tanto sean preventivos, es decir, se instalen cuando se detecten las diferencias que pueden desencadenar en una crisis. Para ello, debe existir un organismo que dé seguimiento adecuado y preventivo de los mismos, como lo hace la Defensoría del Pueblo, pero con un rol más proactivo, de mediación y garante de derechos.
- El funcionamiento, estructura y conformación de la mesa de diálogo debe ser determinada no solo a discrecionalidad del gobierno nacional, pues ello, como en el caso de Espinar, no considera las dinámicas sociales ni garantiza una participación plena de la población y comunidades campesinas en el proceso de diálogo. Este proceso interno de funcionamiento debe tener una modalidad de organización clara, flexible y considerar estrategias para comunicar e informar los acuerdos y avances, y dar seguimiento a su cumplimiento. Esto brindará confianza, transparencia y legitimidad al proceso de diálogo.
- La representación de la población debe ser equitativa en participación real, permitiendo el acompañamiento de asesores, observadores y profesionales especializados cuando los debates o diálogos versen especialmente sobre aspectos técnicos y legales. Las experiencias de Espinar y Morococha muestran un desequilibrio en las participaciones por el contenido de las discusiones; para evitar esto, se debe posibilitar que el contenido y el lenguaje, al pretender desarrollar acuerdos o discusiones, garanticen que los representantes de la población comprendan los contenidos y se les brinde espacios para que sean asesorados y, así, tomen decisiones informadas.
- Los espacios de diálogo deben destinar los recursos económicos necesarios para garantizar la participación de los líderes y lideresas en los espacios de diálogo, así como de sectores invisibilizados como jóvenes, mujeres, y pueblos indígenas.
- Es importante monitorear los acuerdos y compromisos derivados de la mesa de diálogo, pues con ello, se podría cimentar confianza y fortalecer el diálogo. El caso Río Blanco y el proceso de la MDPRPM²⁴ han mostrado interrupción de las discusiones y acuerdos, debilitando así la posibilidad de construir confianza en el proceso mismo.

- Las agendas de discusión en la mesa de diálogo, normalmente, han sido organizadas por el Estado, recogiendo en parte las causas que desencadenaron los conflictos; sin embargo, en la práctica, se han centrado en mostrar la viabilidad o bondades del proyecto minero, buscando fundamentalmente negociar su realización. Esta situación ha contribuido a la desconfianza y la desilusión de la población al percibir que la mesa de diálogo no resuelve los principales problemas que los afectan, además de calificar al Estado como defensor de las empresas mineras. Por ello, pese a que el proceso de diálogo puede resultar más complejo, se debe dar cabida a reflexionar si la discusión en el diálogo debe centrarse también en promover alternativas de desarrollo que puedan darse respecto de la actividad minera.
- La duración de una mesa de diálogo debe adecuarse al tiempo que el proceso requiera, pues algunas discusiones o acuerdos pueden durar más que lo planificado, mientras que otros pueden durar menos. Se debe privilegiar el acuerdo y mantener el diálogo ante todo.
- Con relación a la representatividad de la sociedad civil, si bien son las poblaciones directamente afectadas las que participan en los procesos de diálogo, se deben generar estrategias para incentivar la participación de sectores que difícilmente podrán ser escuchados o visibilizados, como las mujeres, los jóvenes o las comunidades campesinas y nativas; sumado a esto, los procesos de diálogo tienen que incorporar mecanismos de inclusión e interculturalidad.
- Deben respetarse los espacios de decisión política de las comunidades campesinas y nativas, en tanto y en cuanto los procesos de diálogo pueden plantear medidas o decisiones que los pueden afectar, respetando los derechos colectivos a la consulta previa y al territorio, según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley de Comunidades Campesinas.
- Se debe tener una visión integral de los conflictos, pero considerando un sistema nacional que integre las instancias locales, regionales y nacionales, que tengan mecanismos de alerta temprana que permitan establecer canales desde la instancia más cercana a la población, que recoja las demandas e inquietudes de comunidades y poblaciones, a las que se debe asegurar el acceso a la información y el asesoramiento necesario para evitar asimetrías, y que dichos canales cuenten con profesionales que puedan comprender el contexto intercultural y hacer llegar dichas inquietudes a través de las distintas instancias del Estado, generando respuestas concretas.

A la sociedad civil y comunidades:

- Al ser los actores menos empoderados al ingresar al proceso de diálogo (comunidades y sociedad civil), son los gobiernos nacional, regionales y locales los que tienen que aportar en el fortalecimiento de capacidades y en el asesoramiento técnico-legal para una participación informada y proactiva en estos espacios y para que den respaldo real a los acuerdos arribados.
- La representación de la sociedad civil debe ser efectiva y continua, y se debe garantizar la comunicación con sus organizaciones o comunidades.
- Si bien en términos formales las mesas de diálogo concluyen con la firma de actas o cierres de la mesa, se debe exigir que el diálogo continúe con la agenda de seguimiento, monitoreo y cumplimiento de acuerdos, los que deben estar debidamente garantizados. El establecimiento de garantías, de actas con mérito ejecutivo y de garantías del cumplimiento

puede ser una herramienta que coadyuve al efectivo cumplimiento de acuerdos.

- Se deben establecer espacios previos de coordinación y articulación entre los distintos representantes de la sociedad civil y organizaciones sociales, con el fin de que se acuerde una agenda y mensajes comunes, mostrando así una sólida posición para resolver la problemática y plantear sus demandas y propuestas.
- Es necesario definir pocos puntos de discusión (logros, metas, objetivos), garantizando que la toma de acuerdos sea con conocimiento e información, planteando estrategias de deliberación previa al interior de sus organizaciones y durante el proceso de diálogo.
- Los actores locales afectados, que son los que deben participar en los procesos de diálogo, deben formar continuamente sus capacidades para tal efecto.



3. Territorio, Recursos Naturales y Bienes Comunes²⁵ (Concesiones mineras y OT)

Situación actual

La expansión minera e hidrocarburífera no ha tenido precedentes en su actual magnitud en la historia previa de la economía peruana. Esta expansión tiene impactos directos y negativos en los territorios y los llamados recursos naturales. Cada incremento del crecimiento y de la producción supone presión y deterioro en los ecosistemas de los cuales forman parte los territorios, los bienes comunes y los recursos naturales.

El alza en los precios de las materias primas, asociada al crecimiento de las economías asiáticas, en especial de China y de la India, llevó a un fuerte ciclo de crecimiento en América Latina, donde hay abundancia de recursos naturales y nuestras economías tienen en la exportación de materia prima una base económica significativa. En el caso peruano, el otro factor que alienta este significativo crecimiento de las actividades extractivas, principalmente de la minería, es el soporte político jurídico del que goza, promovido desde las leyes pro-mineras del fujimorismo de inicios de los años 90 y continuado por los distintos gobiernos posteriores que mantuvieron las políticas favorables al sector (una tributación baja y convenios de estabilidad tributaria y jurídica), reforzados con los capítulos de inversiones en los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, China y la Unión Europea.

Las actividades del sector extractivo, principalmente de la minería e hidrocarburos, aportaron en la última década en promedio- el 7% del PIB²⁶, llegando a representar cerca del 70% de las exportaciones totales, alcanzando el 25.6% del stock total de inversión extranjera directa entre 1980 y el 2010. La minería en particular, mostró entre el 2006 y el 2011 un crecimiento excepcional en un país que es el primer productor mundial de plata, el segundo de cobre, el tercero de estaño y el cuarto de plomo, siendo el quinto captador de inversión en exploración minera²⁷

Las concesiones en minería

Las concesiones en minería superaron los 11,000 millones de dólares entre el 2007 y el 2011. Por otra parte, sólo el año 2012, las inversiones mineras fueron US\$ 8,500 millones y en 2013 fue de US\$ 9,700 millones. Entre el 2001 y el 2008, los volúmenes de producción del cobre, hierro, plomo, zinc y plata mostraron un crecimiento significativo, que se vio severamente afectado por la crisis internacional, al extremo que el valor de la producción minera cayó en cerca del 15% entre el 2007 y el 2009, para recuperarse posteriormente el 2011 donde alcanzó 22% más que el año anterior, como consecuencia del rebote de los precios internacionales.

Más recientemente, entre fines de 2012 y 2013 en el contexto de la agudización de la crisis internacional, la disminución de los precios, nuevamente afecta la rentabilidad de las empresas

²⁵ Este eje programático Incluye la problemática de las Concesiones Mineras y las iniciativas de Ordenamiento Territorial

²⁶ Este porcentaje se ha duplicado con la nueva estimación del PBI realizado por el INEI utilizando la Tabla Insumo Producto con base en 2007

²⁷ Cooperación: "Implementación en el Perú de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). Balance y Perspectivas, Lima, 2012. Documento de Trabajo

y por tanto los ingresos fiscales del país y los ingresos de las regiones. Todo ello, pone en el debate público las fallas del modelo económico basado en la extracción de materias primas.

Aunque el sector minero representa un porcentaje pequeño del PBI (7% según estimación anterior y 13% según cálculo actualizado del INEI) y apenas genera el 1% del empleo, su aporte tributario y a la generación de divisas es más significativo. El aporte tributario siendo importante es muy volátil, pues el año 2007 los tributos internos generados por el sector minero representaban el 25% del total, para luego disminuir al 15% en 2012 y finalmente a sólo 9% en 2013 (ver gráfico 2). El impuesto a la renta es el tributo más importante en términos de ingresos, entre el 2007-2012, alcanzó el 37% del impuesto a la renta total y fue una fuente especialmente significativa para transferir recursos a los gobiernos subnacionales por la vía del canon en el marco de la descentralización. En varios gobiernos regionales y en numerosas municipalidades los recursos del canon financian una parte significativa del presupuesto de inversiones; en regiones como Cusco, Ancash, Moquegua, Tacna y Cajamarca la importancia del canon para financiar las inversiones descentralizadas es grande. En general las municipalidades son más dependientes de los recursos del canon. En cuanto a las exportaciones, el sector minero representa actualmente alrededor del 60% del valor total de las exportaciones, con lo cual se convierte en el principal proveedor de divisas para la economía.

Con el grado de dependencia de nuestra economía de los recursos mineros, a partir del 2006 se inició un amplio debate sobre las ganancias extraordinarias que se produjeron por el fuerte aumento en los precios de los minerales, lo que planteó la posibilidad de aplicar un impuesto extraordinario. Sin embargo, el gobierno de García, negoció con las empresas el llamado Aporte Voluntario Minero o Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, que consistió en un aporte para el quinquenio 2007- 2011 de 2,500 millones de soles, de los que se desembolsaron efectivamente 2,258 millones, de los cuales el 1% fue entregado para las reparaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación 4. Tales recursos se añadieron a los provenientes del canon y las regalías y, como es obvio, estas transferencias evolucionaron en relación directa con el precio internacional de los minerales, concentrándose fuertemente en 6 departamentos que reúnen cerca del 72% del total de los recursos. Con la llegada de Ollanta Humala al gobierno, se retomó la propuesta de aplicar un impuesto a las sobre ganancias ya que los ingresos generados por el Aporte Voluntario fueron muy reducidos comparados con la magnitud de las utilidades de las empresas.

Así, en setiembre de 2011 se aprueban tres leyes: una para la creación del Impuesto especial a la minería (aplicada a las empresas sin contratos de estabilidad), otra para el Gravamen especial a la minería (para empresas con contratos de estabilidad), y finalmente una para modificar la base de cálculo de las regalías mineras. Para el año 2012, el impuesto especial y el gravamen minero generaron ingresos por S/. 1,300 millones de soles, cifra que si bien triplica el monto anual del Aporte Voluntario, tiene efectos negativos sobre los ingresos de canon minero para las regiones porque en la negociación se aceptó considerar dichos pagos como gastos para el cálculo de la renta imponible.

Las concesiones mineras han crecido de manera acelerada en los últimos 10 años, pasando de 7.4 millones de hectáreas en 2002 a 27. 7 millones en 2013 (ver gráfico 4). Territorialmente,

las concesiones se concentran fuertemente en la sierra donde encontramos regiones con la mayoría de su territorio concesionado: Moquegua (73.3%), Tacna (56.8%), Apurímac (56.5%), Arequipa (49.4%) y Cajamarca (48.5%). Como resulta obvio en un contexto de altos precios de los minerales, este proceso representa, entre otras cosas, una importante oportunidad para la minería informal y para las mafias que se han generado alrededor de ella. Aunque la tendencia en el número de concesiones otorgadas y la superficie correspondiente es creciente, son los años 2011 y 2012 los que registran el mayor crecimiento.

El año 2011 se entregaron 4,016 concesiones mineras con un total de 2.7 millones de hectáreas, mientras que el 2012 se dieron 4,500 concesiones con un total de 2.6 millones de hectáreas. Sin embargo, el crecimiento de las concesiones no es lineal, las coyunturas de crisis con caídas de precios producen el abandono de concesiones por parte de los titulares; por ejemplo, se da cuenta que de enero a noviembre de 2013 producto de la caída de los precios fueron abandonadas 3,700 concesiones, producto de la crisis que sufren las empresas junior dedicadas a la exploración minera 7, las cuales son luego puestas nuevamente en oferta por INGEMMET.

A noviembre del 2017 el 14.07% del territorio nacional está concesionado a la actividad minera, y cerca del 50% de las tierras de comunidades campesinas están superpuestas a concesiones mineras.

La entrega de concesiones se realiza de manera prácticamente automática. La solicitud requiere sólo de datos básicos de ubicación geográfica del denunciante y de la persona natural o jurídica que lo solicita, así como de una declaración jurada de las actividades que se piensa desarrollar.

Ordenamiento Territorial, Concesiones mineras y territorio

Si bien hay políticas públicas establecidas de manera general, aún no existe un Ley Marco de Ordenamiento Territorial (OT) que establezca su debida aplicación.

El INGEMMET al otorgar concesiones mineras en gran parte de un territorio provincial o distrital, es el que en la práctica termina estableciendo el uso del territorio con fines de explotación minera sin ningún tipo de consulta. Es decir, en ausencia de orientaciones y metodologías vinculantes de Ordenamiento Territorial, el uso del suelo lo define tácitamente el sector privado mediante sus solicitudes de petitorios y el Estado lo convalida entregando el título de concesión. Esta es una práctica profundamente negativa y fuente de toda clase de conflictos desde el inicio del proceso minero, pues se dispone arbitraria y unilateralmente de territorios en favor de empresas extractivas sin considerar motivaciones, derechos y actividades económicas de poblaciones, comunidades y pueblos, pues el negocio minero sólo incluye a dos partes empresas y Estado.

Deben establecerse políticas de ordenamiento territorial que incluyan la gestión integrada de recursos hídricos, considerando los usos y costumbres de las comunidades campesinas y nativas de nuestro país, que son las más afectadas con éstas medidas, y las áreas protegidas y de conservación, de las que se generan los recursos hídricos.

Conflictos sociales e impactos acumulativos en los territorios por las concesiones Mineras

Un elemento a considerar es el impacto de las concesiones sobre la propiedad individual y colectiva de las tierras y los impactos acumulativos en las tierras y territorios comunitarios.

Hoy, a partir de las concesiones y del inicio de actividades de prospección y a veces de exploración, se suceden impactos sobre las comunidades y sociedades rurales a partir de procesos de compra de tierras, marcados por una extrema asimetría de poder e información entre las empresas mineras y los campesinos y comunidades. En un contexto en el cual las políticas de promoción de la inversión minera tienen carácter de prioridad de gobierno y, además, han venido adquiriendo un carácter cada vez más agresivo para su implementación, el derecho de los titulares de concesiones mineras, en los hechos, adquiere un estatus superior en comparación con el derecho de propiedad de las comunidades sobre sus territorios, desnaturalizando la lógica de dicho derecho, pues adquiere mayores atributos que la propiedad, debidamente saneada e inscrita en registros públicos. Si bien el título de propiedad en principio es una garantía frente a terceros, frente a una concesión minera, deja de serlo, inclusive para ello teniendo el amparo de la normativa minera y de las fuerzas del orden.

Cuando los recursos minerales existentes bajo tierra tienen una dimensión que la haga económicamente rentable, la normatividad vigente lleva a que, en la práctica, el propietario del terreno superficial no tenga otra salida sino la de vender o alquilar sus tierras a la empresa minera, pues de no hacerlo se podría aplicar la servidumbre, que en la práctica no se ha venido aplicando con asiduidad, pues en el caso minero es una expropiación encubierta, ya que es imposible que las tierras superficiales retornen al propietario en las mismas condiciones y para realizar las mismas actividades para las que estaba destinado, por los impactos de la actividad realizada. En el caso de las comunidades campesinas y nativas, las empresas utilizan estrategias para cooptar algunos dirigentes y acordar con ellos los permisos de uso superficial de tierras para acceder a las tierras comunales, sin cumplir con el requisito de acuerdo de Asamblea Comunal, por lo menos con 2/3 de los comuneros hábiles, según lo establece la Ley 26505, y en otros casos las comunidades, sin asesoramiento técnico y por lo tanto como producto de negociaciones asimétricas, acepta acuerdos en principio, de los que luego, al informarse de los impactos que sufrirá por la actividad, se retracta, generándose las situaciones conflictivas.

Normas como la Ley 30230 que establece procedimientos especiales de saneamiento físico legal de tierras en zonas donde se pretende implementar proyectos de inversión de "gran envergadura", o el D.S. N° 001- 2015-EM que incluye a las Juntas Directivas de una Comunidad Campesina en la decisión sobre la disposición de tierras, la que corresponde en exclusiva a la Asamblea General de la Comunidad, buscan eliminar garantías a las tierras de las Comunidades, facilitando el acceso especialmente a los proyectos mineros. Así, el derecho de los titulares de concesiones mineras tiene más poder que el de las comunidades porque tiene a las leyes y al Estado promotor de la inversión minera de su lado lo que puede incluir el uso de las fuerzas del orden en contra de los propietarios que defienden sus derechos

Otro tema respecto de las concesiones, es su uso especulativo. Hay empresas, personas naturales y jurídicas y estudio de abogados que solicitan petitorios para obtener concesiones

a fin de especular con los precios de los metales (manteniéndolas en el tiempo) y realizando estudios técnicos previos que garanticen la presencia de minerales, para puestos en valor, transferir su titularidad a un monto mucho mayor al invertido.

¿Qué significado tiene para aquellas poblaciones y comunidades de provincias y distritos de la sierra el hecho que más del 80 o hasta el 100% de su territorio haya sido concesionado para la actividad minera?, ¿Pueden las autoridades locales y la población local planificar su desarrollo sobre la base de las actividades económicas no mineras que ellos consideran prioritarios? Son interrogantes que se plantean desde zonas donde las concesiones abarcan buena parte del territorio. Aun cuando sólo una parte de las concesiones otorgadas terminen plasmados en proyectos económicamente viables, el otorgamiento de concesiones sin la información suficiente ni consulta ni mecanismo de participación de la población y, peor aún, cuando las concesiones abarcan gran parte del territorio, introduce un factor de incertidumbre que altera la vida de la población generando temor y desconfianza que después se convierten en conflictos.

El Estado, antes de otorgar cualquier derecho, debe anteponer a su decisión los derechos de las personas en general que pueden verse afectadas. El problema es que frente al otorgamiento de un derecho, como una concesión minera, que puede generar un ingreso al gobierno central, no se prevé que la decisión puede acarrear impactos en las Comunidades Campesinas y Nativas y sus planes de vida, en las actividades económicas a las cuáles se dedican las comunidades y poblaciones locales, en los planes de desarrollo participativo que realizan, de acuerdo a ley, las municipalidades distritales y provinciales.

Todos esos procesos, decisiones y modos de vida se ven afectados por decisiones económicas que incluso en la gran mayoría de casos no favorecen económicamente a dichas poblaciones.



Propuesta de política pública	Medidas de Corto Plazo	Medidas de Mediano/ largo Plazo
<p>Afirmar el dominio del Estado sobre los recursos naturales y su territorio mediante la implementación de la política de ordenamiento territorial.</p>	<p>Fortalecimiento de Los gobiernos locales y regionales a través del desarrollo de capacidades y el apoyo técnico</p>	<p>Aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial que permita establecer los usos y la ocupación sostenible del territorio</p>
	<p>Desarrollo de Una institucionalidad regional y local para la gestión del territorio, articulada al gasto público y al sistema de inversiones.</p>	<p>Articulación de la política minera con la de ordenamiento territorial. Asignación de los recursos económicos necesarios para impulsar y sostener los proceso de implementación.</p>
	<p>Fortalecer al ente rector del ordenamiento territorial en sus competencias, capacidades y recursos y como articulador de un sistema de ordenamiento territorial.</p>	<p>Realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial y de la política minera a fin de determinar la capacidad de soporte de las zonas destinadas a la minería.</p>
<p>Reconocer el derecho a la tierra y al territorio como parte fundamental de la identidad de las comunidades campesinas y nativas y como soporte de sus condiciones de vida.</p>	<p>Titular a las comunidades que aún no tienen sus títulos de propiedad sobre todas sus tierras.</p>	<p>Modificación de la normatividad vigente en materia de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas a fin de adecuarla a los términos del Convenio 169 de la OIT.</p>
	<p>Garantizar en la normatividad el pleno respeto del derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas.</p>	<p>Implementación de la consulta previa en los procesos de ordenamiento territorial y estudios de impacto ambiental.</p>
<p>Revisar la legislación minera en lo relacionado al régimen de concesiones, a fin de corregir distorsiones legales que van contra lo establecido en la Constitución Política y que limitan el ejercicio del dominio del Estado sobre los recursos naturales.</p>		<p>Implementación de la consulta previa en los procesos de ordenamiento territorial y estudios de impacto ambiental.</p>

<p>Nueva Política de Concesiones para la gran, mediana y pequeña minería</p> <p>a) Que tome en cuenta las características de los territorios, que busque proteger los ecosistemas frágiles y las zonas productoras en agua, en especial en el contexto de cambio climático que vivimos.</p> <p>b) Que tome en cuenta las aspiraciones y potencialidades de otros desarrollos de las poblaciones y los territorios.</p>	<p>Revisar el otorgamiento de concesiones debido a la superposición de derechos (con forestales, agrícolas, etc.)</p> <p>Revisar el Catastro Minero Nacional, a fin de identificar aquellos titulares que se hacen pasar por PMA o PPM cuando deben ser considerados en el Régimen General, porque superan el número de hectáreas permitido, a fin de evitar el incumplimiento del Reglamento Ambiental y otros instrumentos de gestión.</p> <p>Revisar la posible superposición de concesiones, debido a la descoordinación entre los gobiernos regionales e INGEMMET.</p> <p>Modificar la normativa respecto a la caducidad de las concesiones mineras, reduciendo el plazo.</p>	<p>Otorgamiento de concesiones mineras según los planes de ordenamiento territorial. Prohibir el otorgamiento de concesiones en zonas ambientalmente vulnerables.</p> <p>Restringir el otorgamiento de concesiones en la cuenca amazónica.</p>
<p>Propuestas de políticas públicas para Descentralización y participación de los Gobiernos Regionales en las decisiones ambientales y mineras.</p>	<p>Eliminar concesiones mineras en zonas ambientalmente vulnerables.</p> <p>Establecer límites al otorgamiento de concesiones en un territorio y establecer plazos máximos para su explotación.</p> <p>Fortalecer recursos y capacidades técnicas de gobiernos des-centralizados para esta función.</p> <p>Moratoria de concesiones mineras y reversión de éstas vencido un periodo de dos años sin actividad.</p> <p>Nueva Ley General de Minería que se adecue al nuevo contexto y a la nueva normatividad.</p>	<p>Otorgamiento de concesiones según ZEE y planes de OT.</p> <p>Prohibir concesiones en territorios ambientalmente vulnerables.</p> <p>Eradicar minería en zonas ambientalmente vulnerables, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, nacientes de agua y ecosistemas frágiles</p> <p>Aplicación de la consulta previa.</p>



Se debe crear una nueva institución dentro del Estado con un nivel de independencia y autonomía similar a la de la Defensoría del Pueblo con la responsabilidad de capacitar, asesorar e informar a los representantes de las poblaciones afectadas por los proyectos extractivos – sean indígenas o no indígenas – en sus negociaciones con el Estado y los titulares en todas las acciones de participación y negociación: para la compra-venta de tierra, el desarrollo y aprobación de los EIA, las negociaciones de compensación, el monitoreo y vigilancia de los proyectos, etc.

El catastro minero en el sector energía y minas también debe considerar los procesos de zonificación económica y ecológica y de ordenamiento territorial, los de planificación concertada del desarrollo a nivel regional y local, y las áreas naturales protegidas nacionales y regionales, estableciendo mayores restricciones para el otorgamiento de concesiones

Debe revisarse el procedimiento administrativo para los sectores extractivos que sólo considera al Estado como administrador y a la empresa como administrado. Debe incluirse como parte, no como tercero administrado a solitud, a las poblaciones y pueblos indígenas que puedan ser afectados directa o indirectamente, y a los gobiernos regionales y locales vinculados, a fin de que puedan conocer en el momento oportuno los petitorios de concesiones, los proyectos y sus perspectivas, de tal manera que puedan accionar en defensa de sus derechos y de sus procesos de planificación.



	<p>Se debe revisar la normatividad que regula la transferencia de la tierra – por compra u otros mecanismos – dentro de las concesiones para la realización de las actividades extractivas para minimizar los abusos e inequidades</p>	<p>Se debe crear una nueva institución dentro del Estado con un nivel de independencia y autonomía similar a la de la Defensoría del Pueblo con la responsabilidad de capacitar, asesorar e informar a los representantes de las poblaciones afectadas por los proyectos extractivos – sean indígenas o no indígenas – en sus negociaciones con el Estado y los titulares en todas las acciones de participación y negociación: para la compra-venta de tierra, el desarrollo y aprobación de los EIA, las negociaciones de compensación, el monitoreo y vigilancia de los proyectos, etc.</p>
	<p>Revisar las normas administrativas en el proceso minero de tal manera que la consulta se realice desde el momento en el que se solicita el petitorio minero, previo a la concesión.</p>	



4. Criminalización de la Protesta Social

La criminalización²⁸ de la protesta se ha mantenido como una estrategia del Estado frente a los conflictos sociales generados por la minería, abriendo diversos procesos de investigación a las y los defensores del territorio por delitos contra la seguridad pública, apología al delito, y recientemente aplicando la figura delictiva de asociación ilícita para delinquir a las legítimas protestas sociales pacíficas, planteando con ello, que los diversos actores vinculados a una problemática social en la que puede estar inmersa la defensa de derechos, buscarían en todos los casos intereses particulares que los benefician, y por ello se generan las protestas sociales. Parte de esta estrategia, son también las campañas públicas de desprestigio y estigmatización contra los líderes y lideresas sociales a nivel nacional, buscando atemorizar y restar credibilidad a sus legítimas luchas por el respeto de los derechos de sus pueblos.

Y es que ante la profundización del modelo extractivista se han agudizado los conflictos socio ambientales, y más aún por el funcionamiento deficiente de los espacios de diálogo, que han perdido legitimidad por la desconfianza que los actores sociales tienen en el Estado que no cumple un rol garante de derechos de las poblaciones, y prioriza el apoyo a intereses económicos. Lo mismo ocurre con la consulta previa en el caso de pueblos indígenas, en especial en el caso minero, como veremos en otro punto de nuestra agenda.

Frente a ello, las poblaciones afectadas por la actividad minera, han organizado formas de expresar su malestar y desacuerdo. En respuesta, se constata que los gobiernos, además de las citadas acciones de criminalización, han priorizado el uso de la fuerza para reprimir la protesta social. En las acciones de represión estatal se han producido muertos y heridos en los manifestantes por el uso de armas de fuego. Los muertos suman decenas de personas y los heridos de gravedad, centenas²⁹.

Asimismo se han presentado casos de personas que han sido torturadas como castigo por participar en las acciones de protesta, y para lograr que se auto inculpen en la comisión de los supuestos delitos. Son casos graves pues se trata de personas detenidas por fuerzas del Estado. En otros casos de gravedad, se trata de actos de tortura y maltrato ocurrido en instalaciones de empresas mineras.

Convenios entre empresas mineras y policía nacional

- En el Perú, la labor policial se desnaturaliza desde el momento en el que se pone a servicio de intereses particulares, esto se puede evidenciar en diversos momentos como:
- Cuando se realizan requerimientos para el traslado de efectivos –en servicio– de las dependencias policiales más próximas hacia el área de funcionamiento de la empresa extractiva, a fin de brindarles servicios de seguridad privada, en cumplimiento del convenio celebrado. Esto, sin duda alguna, produce un significativo desmedro en el número de efectivos policiales disponibles para la salvaguarda del interés general del Estado y el resguardo de la seguridad interna de sus ciudadanos.

28 Criminalizar significa "atribuir carácter criminal a alguien o algo". Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc.5. rev. 1/2/2009

29 Los informes de la Defensoría del Pueblo viene emitiendo reportes sobre conflictos que dan cuenta de estas situaciones. Han sido particularmente preocupantes los años 2013 y 2014. El pronunciamiento de la defensoría del pueblo del 14 de enero del 2014, señala esta situación.

- Cuando se produce una situación de conflictividad social que enfrenta a la población local y a la empresa extractiva, evidentemente en estos casos se pone en cuestión la parcialidad, equidad e independencia con la que actúan los efectivos policiales.
- Cuando las instalaciones (viviendas, restaurantes, comedores, servicios médicos, etc.) de propiedad de la empresa minera son utilizadas por efectivos policiales como si fuesen sus empleados al servicio de su seguridad privada.
- Las instalaciones de las propias empresas mineras en algunos casos fungen de "comisarías", donde permanentemente se encuentran contingentes policiales que se relevan periódicamente, funcionando en la práctica como "seguridad particular" de la empresa a la que le presta el "servicio" en base a los convenios suscritos.
- Cuando a quienes en la precariedad de las condiciones laborales en las que se encuentran se les facilita un estímulo cuestionable que puede potencialmente inducir a efectivos policiales a buscar mejores condiciones de desempeño profesional junto con la empresa extractiva que se los ofrece, a costa de favorecer sus intereses privados como empresa frente a los comunes.

Estados de emergencia

También se ha convertido en una práctica común el establecimiento de estados de emergencia "preventivos", a través de los cuáles se suspenden garantías constitucionales de derechos fundamentales, como la libertad personal, la inviolabilidad de domicilio y el derecho de reunión, sin tener mayor argumento que la posibilidad de acciones de violencia que se puedan presentar. La estrategia del Gobierno Central es generar temor en las defensoras y defensores de derechos humanos, que incluye a dirigentes sociales comuneros, ronderos, y miembros de instituciones de derechos humanos y ambientales, que tienen la potestad de exigir sus derechos y los de las comunidades y poblaciones afectadas, incluyendo la legítima protesta pacífica y la libertad de expresión, que son afectados por éstas medidas..

Los Estados de emergencia desde el año 2017 a la actualidad se han promulgado en 05 oportunidades en los distritos de Apurímac y Cusco y el corredor vial minero. La prórroga del Estado de Emergencia en el corredor vial Apurímac – Cusco – Arequipa, a través del Decreto Supremo 037-2018-PCM. En su artículo primero, el Decreto Supremo dice "Prorrogar el Estado de Emergencia por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 12 de abril al 12 de junio del 2018, en el Corredor Vial Apurímac – Cusco – Arequipa, con una longitud aproximada de 482.200 km., que abarca desde la Ruta Nacional PE-3S X, ubicada en el distrito de Progreso, provincia de Grau, departamento de Apurímac, hasta la Ruta Nacional PE-34 A, que culmina en el centro poblado menor Pillones, distrito de San Antonio de Chuca, provincia de Caylloma, departamento de Arequipa, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del Corredor Vial en mención".

El corredor vial en Estado de Emergencia atraviesa 14 distritos pertenecientes a cinco provincias de los territorios departamentales de Apurímac, Cusco y Arequipa. En Apurímac recorre las provincias de Grau (distrito Progreso) y Cotabambas (distritos de Challhuahuacho y Haqira), en Cusco las provincias de Chumbivilcas (distritos de Quiñota, Llusco, Santo Tomas y Velille) y Espinar (distritos de Coporaque, Pallpata, Ocoruro y Condorama), y en Arequipa la provincia

de Caylloma (distritos de Callalli y San Antonio de Chuca). Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2007), existen 215 centros poblados que albergan alrededor de 50 801 habitantes. De los 215 centros poblados en Estado de Emergencia, 10 son capitales distritales, de ellas siete se ubican en el departamento del Cusco (Condorama, Ocoruro, Héctor Tejada, Coporaque, Vellile, Llusco y Quiñota) y tres en el departamento de Apurímac (Haqira, Challhuahuacho, Progreso). Por otro lado, dos son capitales de provincias del Cusco: Yauri-Espinar (Espinar) y Santo Tomás (Chumbivilcas).

El Estado de emergencia fue prorrogado el pasado 31 de agosto por 30 días (D.S. 091-2018-PCM) es decir hasta el 30 de septiembre del 2018 en el corredor vial "minero" de Apurímac, Cusco y Arequipa. Entonces podemos concluir que más de 50 000 personas, en su mayoría pertenecientes a comunidades indígenas quechuas, tienen suspendidos sus derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. Esta medida es desproporcionada ya que no se cumple con los requisitos mínimos para declarar en Estado de Emergencia la zona y el corredor vial.

Y finalmente en este escenario la organización Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF) de Cusco por el trabajo de acompañamiento y denuncia en la afectación a sus derechos de las poblaciones afectadas por la presencia de proyectos mineros en Cusco y Apurímac, ha recibido notificaciones legales de hostigamiento de la Policía Nacional del Perú, estas acciones legales de amenazas y hostigamiento se dieron a través de cartas notariales y visitas de efectivos de la PNP a las oficinas de Derechos Humanos Sin Fronteras en Cusco, así como seguimiento a



las actividades públicas que realiza DHSF en Cusco. Estas acciones de la PNP no son acciones aisladas ya que mantienen convenios con las empresas mineras de la zona, como ya se ha mencionado.

Respecto de las víctimas por los conflictos sociales, en ninguno de los casos se cuenta con información sobre las acciones que el Estado ha realizado para esclarecer los hechos, identificar a los presuntos responsables e indemnizar a las víctimas. Si bien hubo y hay aún procesos e investigaciones penales en curso, o fueron archivados o no tienen resultado hasta la fecha. Estos hechos graves de vulneraciones a los derechos fundamentales no han sido considerados como temas centrales en ninguna de las agendas de los procesos de diálogo, salvo algunas respuestas puntuales como en el caso Espinar, donde el Estado se comprometió a brindar apoyo a los heridos mediante el Seguro Integral de Salud (SIS), cuando se trata de un derecho que debe ser otorgado no sólo a las víctimas de la represión, como ha sido el compromiso por lo sucedido, sino a todos/as las y los ciudadanos, en todos los casos.

La criminalización se expresa también en el incremento de las normas que restan derechos a la protesta social y en la persecución judicial de activistas, defensores de derechos y de funcionarios públicos locales que se suman a las protestas (alcaldes, regidores y otros). Entre estas normas se encuentran:

- a) Ley # 30151 que exime de responsabilidad penal al efectivo militar o policial que cause lesiones o muerte bajo el supuesto que actúa en cumplimiento del deber.
- b) Las normas aprobadas en los años 2007 y 2010 que violan principios básicos de DDHH en cuanto a la permisividad de investigaciones sumarias, detención de personas sin mandato judicial, y ampliar arbitrariamente el concepto de flagrancia, incomunicación de los detenidos, allanamientos de domicilios sin orden judicial y sin presencia del fiscal.
- c) Incluso modificaciones constitucionales³⁰ que amplían el plazo de detención preliminar a 15 días y que puede aplicarse no solo a casos de delitos comunes sino a situaciones de protesta social.
- d) La Ley 27238 Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, promulgada el 20 de mayo del año 2002, faculta la celebración de Convenios de prestación individualizada o localizada de servicios; con la previa autorización del titular del sector (Ministerio del Interior).
- e) En el Decreto Legislativo N° 1148 del 2012, se precisa que los servicios de seguridad privada se brindarían sólo de manera excepcional (artículo 48° inciso 5 y artículo 55°). Dicha posibilidad que tiene la Policía Nacional del Perú de brindar, en forma excepcional, servicios de seguridad privada fue tácitamente ratificada por el Decreto Legislativo N° 1213 (artículos 4° inciso 1; 7°, inciso 1 y; 24° inciso 1, apartado "g") del 2015 y; por el Decreto Legislativo N° 1230 (Artículos 4°; 13-A, 1 primer párrafo y; 13-A, 1 quinto párrafo)
- f) Mediante Decreto Legislativo No. 1267, el año 2016, se aprueba la nueva Ley de la Policía Nacional del Perú, la misma que ratifica la incompatibilidad de brindar servicios de seguridad privada individual a los efectivos policiales, agregando el supuesto de que dicha incompatibilidad se da sólo cuando se encuentre en horario de trabajo o haya una interrupción excepcional del servicio policial.
- g) El 06 de julio del 2017 se aprobó el Plan de Inteligencia Nacional – PIN 2018 en el que se determinan las amenazas que podrían afectar a las capacidades nacionales, así como la Política

³⁰ Aprobada en la legislatura de julio del 2016-julio2017

de Seguridad y Defensa Nacional, en el marco de esta política se señala que los Activos Críticos Nacionales – ACN son aquellos recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales.

h) En noviembre de 2017 se emitió el Decreto Supremo n° 106-2017/PCM que aprueba el Reglamento para la Identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales – ACN a partir de la propuesta elaborada por la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI y que tiene como principal objetivo gestionar la seguridad de los ACN garantizando la intangibilidad o continuidad de sus operaciones esto bajo el argumento que los ACN son bienes jurídicos esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales, la gestión y supervisión de la implementación de este Reglamento está a cargo de la DINI- Dirección Nacional de Inteligencia. Tenemos que este Reglamento faculta la intervención del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, cuando identifiquen fuentes de riesgo como “actividades que perturban la paz o el orden interno” esto es que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden intervenir en zonas de conflicto social por actividades extractivas, esto bajo la gestión y supervisión de la DINI, sin que se haya establecido ningún criterio para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las comunidades y poblaciones de los territorios intervenidos y sin necesidad de declaratorias de estado de emergencia de acuerdo al artículo 137° de la Constitución .

Propuestas de normatividad, políticas públicas y exigencias al Estado

- Exigimos la derogatoria de los marcos normativos que permiten la criminalización de la protesta, la impunidad del uso de la fuerza de las fuerzas armadas y policiales, y la suscripción de convenios con empresas mineras.
- Suspender la celebración de convenios entre empresas del sector extractivo y unidades militares o de la Policía, así como suspender los que están vigentes, hasta tanto no se desclasifiquen la totalidad de convenios suscritos, se realice un control constitucional, ciudadano, fiscal y ético sobre su necesidad, sus consecuencias, y se establezca a profundidad (mediante una comisión independiente e imparcial) su relación con la comisión de violaciones a los derechos humanos;
- Limitar las acciones y operaciones de la fuerza pública a aquellas funciones establecidas en la Constitución Política, las finalidades del Estado, las obligaciones en materia de derechos humanos;
- Exigimos la derogatoria de toda norma que permita la participación de FFAA y la declaración del estado de emergencia como herramientas de control interno en situaciones de conflicto social.
- Dar cumplimiento efectivo a los principios de la función pública, la protección y respeto de los derechos humanos en condiciones de igualdad para todas las personas habitantes de sus respectivos territorios;
- Exigimos al Estado el reconocimiento legal y social como defensoras y defensores³¹ de derechos humanos, de aquellos y aquellas personas que defienden sus derechos y los de las poblaciones y comunidades a las que representan, por el importante rol que cumplen y los riesgos que sus vidas corren al asumir dicha responsabilidad.

³¹ Según la CIDH, defensor o defensora de derechos humanos es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”

- Establecer un protocolo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos, que incluya medidas de seguridad para su vida en caso de amenaza o peligro.
- Proponemos la identificación y registro de las personas heridas, detenidas y fallecidas en conflictos sociales a nivel nacional, con el fin de posibilitar y acompañar su recuperación física, psicológica, social y familiar, brindarles vida digna y una reparación justa, de ser el caso, incluyendo a las mujeres y niños familiares de las víctimas.
- Requerimos al Estado que garantice el debido proceso y la vigencia plena de sus derechos a las personas procesadas en contextos de protesta social.
- Proponemos impulsar un sistema normativo que permita el procesamiento y sanción de las empresas y/o sus directivos que se encuentren involucrados en violaciones de DDHH.
- Requerimos al Estado que garantice el acceso a la justicia y reparación de los afectados y afectadas por el uso abusivo de la fuerza en situaciones de conflicto social. Habilitar de manera urgente, un procedimiento administrativo para la reparación de los afectados, incluyendo mujeres y niños de los afectados directamente.
- Realizar estudios en los cuales se analice, en aras del esclarecimiento de la verdad, cuál ha sido el verdadero rol de los actores privados, y específicamente de las empresas del sector extractivo, en la financiación, apoyo o beneficio de operaciones de grupos al margen de la ley y en violaciones de derechos humanos;
- Suspenda la estrategia de establecer Estados de Excepción permanente en zonas de actividad minera, para facilitar sus operaciones, en desmedro de los derechos fundamentales de las comunidades y poblaciones que habitan en dichas zonas.
- Evite cualquier tipo de amedrentamiento a las instituciones y personas defensoras y defensores de derechos humanos y ambientales, que asesoran y acompañan a las comunidades y poblaciones que ejercen legítimamente la defensa de sus derechos fundamentales.
- Dar cumplimiento de las cláusulas de derechos humanos incluidas en los tratados bilaterales de inversión, para que en ese marco se verifique el respeto de los derechos humanos de las comunidades afectadas por proyectos mineros y se incluyan mecanismos de control-sanción para las compañías y para el Estado en caso de que se verifique su vulneración;
- Realizar un análisis de riesgo integral para y desde las comunidades, con un enfoque diferencial y de acción sin daño para las poblaciones vulnerables y posiblemente afectadas.



5. Debilitamiento de la institucionalidad Socio-económico-ambiental y desregulación³²

Situación actual

El poder económico, en especial el vinculado con las industrias extractivas, se ha logrado involucrar en las diversas esferas del poder político, y de esa manera ha logrado ser partícipe de sus principales decisiones.

Las denominadas “puertas giratorias” que no son otra cosa que el ingreso de personajes, tecnócratas y profesionales, vinculados o que han trabajado para o con las empresas mineras, a las instituciones del Estado como funcionarios públicos, les permite ocupar cargos de decisión y dirección, en cuya gestión facilitan el dictado de normas que desregulan éstas actividades económicas, y además aprueban estudios o proyectos para los intereses de empresas con las que han tenido vinculación, o de otras empresas que luego de culminar su gestión, los premian brindándoles cargos de dirección en dichas empresas

Las “puertas giratorias” son mecanismos de corrupción, pues permiten favorecer intereses económicos, desregulando y eliminando facultades a las instituciones del Estado para que puedan ejercer de manera efectiva e independiente su mandato de supervisión, fiscalización y control de actividades como la minera, siempre en desmedro de las comunidades y poblaciones que habitan en zonas mineras y de otras actividades extractivas.

Parte de esas decisiones tomadas por nuestras autoridades son los llamados “Paquetazos”, que son normas que se producen en conjunto (paquetes), pueden ser de distinto alcance (leyes, reglamentos, etc.), y que en el último tiempo lo que han buscado es eliminar regulaciones en base a la mal llamada “tramitología”.

Estas normas suelen contener diversos temas, aunque todos tienen una conexión con la eliminación de garantías que protegen a las poblaciones y comunidades que habitan, en especial en zonas mineras, para facilitar la acción de las empresas y grupos de poder económico. Suelen ser solicitados mediante facultades legislativas que el poder ejecutivo (gobierno nacional) pide al Congreso, bajo el supuesto de promover mayores inversiones.

En los últimos años en nuestro país se han emitido normas que han buscado el debilitamiento de la institucionalidad ambiental y de las instancias públicas responsables de garantizar los derechos de nuestras comunidades campesinas y nativas, en especial su derecho a la tierra y el territorio, dejándolos en situación de indefensión y vulnerabilidad. También han buscado debilitar la credibilidad de los organismos de fiscalización ambiental y de los mecanismos participativos, tratando de restarles credibilidad.

Seguido vamos a hacer un consolidado de dichas normas y como afectan derechos fundamentales, y generan desregulación en materia ambiental, social y económica en favor de intereses económicos

³² Según la CIDH, defensor o defensora de derechos humanos es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”

2013

AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
	16 de Mayo	D.S. 054.2013-PCM	<ul style="list-style-type: none">• Prevé que para la obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) una vez presentada la solicitud ante la Dirección de Arqueología del Ministerio de Cultura o Direcciones Regionales de Cultura dicho certificado se debe emitir en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles, si no lo hicieran se aplica silencio administrativo positivo.• Para la modificación y/o ampliaciones de proyectos sólo se necesitará un informe técnico ambiental, mas no un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (Líneas de Base).• Permite la servidumbre de los terrenos eriazos, que muchos de ellos pertenecen a los pueblos indígenas de esa manera se vulnera los Artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT.
	24 de Mayo	D.S. 060-2013-PCM	<ul style="list-style-type: none">• Plantea la elaboración de términos de referencia, para proyectos con características comunes para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) detallados y Semi detallados, reduciendo los plazos de estos.• Recorta el plazo de evaluación y emisión de opiniones técnicas vinculantes a 73 días calendarios.• Establece sanciones administrativas, a aquellos funcionarios que incumplan los plazos establecidos para la emisión de documentos.

AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
2014	12 de Julio	Ley 30230	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento institucional: Los ingresos recaudados por concepto de multas ya no serían recursos de las entidades de fiscalización (como el OEFA) sino que estos serían parte del tesoro público, limitándose así el campo de acción y funciones de estas entidades. • Impunidad: Durante 3 años, el OEFA sólo tramitará procedimientos sancionadores excepcionales e impondrá medidas correctivas, lo que afectaría el enfoque preventivo de la fiscalización que lo que busca es evitar los incumplimientos y daños ambientales. • Incentivos perversos: Se establece que las multas ambientales aplicables se reducirían a un 50%, lo cual no genera un real desincentivo para los incumplimientos ya que infringir puede ser más ventajoso que cumplir. • Politización de las decisiones técnicas: Se establece que la aprobación de los estándares de calidad ambiental (ECA) y límites máximos permisibles (LMP) ya no estará solo a cargo del MINAM sino también de los "sectores involucrados", politizándose un debate que debería ser solo técnico y objetivo, sin intereses de por medio. • A la fecha existe una demanda de inconstitucionalidad.
	6 de Enero	D.S. 001-2015-PCM	<ul style="list-style-type: none"> • La norma pretende que las juntas Directivas de comunidades campesinas sean quienes otorguen la autorización para el uso de los terrenos superficiales de las comunidades campesinas, quitando esta potestad a las Asambleas Comunales. • Reduce los plazos en los procedimientos mineros. • A la fecha existe una demanda de Acción Popular

AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
2015	21 de Mayo	Ley 30327	<ul style="list-style-type: none"> • Pretende que una o más empresas utilicen una misma línea de base ambiental de un EIA, siempre que estos estén ubicados en el mismo territorio o ámbito. • Se crea un solo procedimiento administrativo para la obtención del Certificado Ambiental Global (este incluye Estudio de Impacto Ambiental + los Título Habilitantes) todos en un plazo de 150 días. • Se pretende establecer servidumbre de terrenos eriazos de propiedad estatal para proyectos de inversión, pero existen aún comunidades que no tienen la titularidad de sus tierras, por lo que esta servidumbre podría estar afectando a dichas comunidades (no contamos con una geo-referencia sobre los territorios de los Pueblos Indígenas).



AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
2017		1333	<ul style="list-style-type: none"> • Es sintomático que este decreto, que "simplifica el acceso a la propiedad para proyectos de inversión priorizados", en sus considerandos, establezca que la actividad minera es "la principal fuente de exportaciones y de ingresos tributarios", y por ello la norma busca "garantizar el adecuado uso de cada proyecto". Ello evidencia que gobierno y los grupos económicos, nuevamente busca flexibilizar las facilidades que ya existen para el acceso a la propiedad de los predios, en especial para los proyectos mineros y de infraestructura. • Crea el "Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP)" por 3 años, a cargo de PROINVERSION. • El APIP, se encarga de determinar las diferentes formas de posesión existentes, cuando pueden o no ser utilizados los predios, la declaración de prescripción adquisitiva, la reubicación de pobladores convocando incluso a las Asambleas (Comunales) para ello, la rectificación de títulos de propiedad individual que presenten "errores" de cualquier naturaleza, promover la "conciliación entre propietarios y poseedores", es decir, el Estado facilita con el APIP acciones para favorecer los intereses económicos por encima del derecho a la propiedad y posesión de la tierra individual y colectivo de las personas y comunidades respetivamente.



AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
2017		Decreto Legislativo 1320 - MODIFICA ARTS. 40 Y 41 DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA EN MATERIA DE CONCESIONES	<p>Busca modificar los arts. 40 y 41 del TUO de la Ley General de Minería, puesto que, según su parte considerativa, en función de ellos se aumentó los pagos que debían hacer los titulares mineros por falta de producción en "más de 20 veces", lo que "no ha sido sostenible", por la tendencia a la baja de los precios de los minerales, y por ello "pone en peligro la subsistencia de las operaciones y la inversión en exploración". Es en función de ello, en principio, que se realizan las modificaciones respecto a la caducidad de la concesión y la penalidad que deben pagar los titulares de concesiones por falta de producción.</p> <p>- Las empresas mineras o las consultoras o estudios de abogados dedicados a temas mineros, o quienes promueven y se benefician con la actividad minera ilegal, lo que suelen hacer es solicitar concesiones, hacer el pago de derecho de vigencia, y mantener la concesión, mientras esperan que aumenten los precios de los minerales, o encuentran financiamiento para su proyecto, o esperan que se apacigüen conflictos sociales, o esperan que sus "negociaciones" con algunos dirigentes de comunidades rindan sus frutos, o "eliminan" dirigentes sociales mediante medidas de criminalización de la protesta social", o mientras llevan a mineros ilegales de otros lugares, les brindan herramientas, maquinaria e insumos químicos, y les compran la tierra mineralizada para que trabajen en las concesiones de las que son titulares, y que no brindan ningún beneficio sino impactos y conflictos.</p>



AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
2017			<ul style="list-style-type: none"> • Facilitan la minería ilegal de manera impune y sin mayor control, por el sólo hecho de estar inscritos en un registro, sin tomar ninguna medida que mejore sustancialmente sus condiciones de trabajo, sabiendo los problemas que la minería ilegal conlleva actualmente para nuestra economía por evadir impuestos, no respetar nuestro medio ambiente y la salud y vida de las personas, incluso de aquellas que se dedican a dicha actividad. <p>La no exigencia del CIRA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre los requisitos, señala que ya "NO SERA EXIGIBLE la presentación del CERTIFICADO de INEXISTENCIA de RESTOS ARQUEOLOGICOS (CIRA), siendo suficiente la presentación de una DECLARACIÓN JURADA" sujeta a posterior fiscalización por el MINCUL (cuándo?). Es decir ya no se exige el CIRA. <p>Sobre la autorización de uso de terreno superficial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quizá el requisito que mayores riesgos presenta en el proceso de registro integral de formalización minera, es el relativo a la acreditación de "terreno superficial", y es que el D. Legislativo 1336 sólo EXIGE una DECLARACION JURADA con firma legalizada ante notario, en la que el solicitante indica o "que es propietario o que está autorizado por el(los) propietario(s) de las acciones y derechos del predio para utilizar el(los) terreno(s) superficial(es) en el que viene desarrollando la actividad de explotación (...)". "En el segundo supuesto, dicha DECLARACIÓN JURADA CONTARÁ con la FIRMA de QUIEN REFIERE SER EL(LOS) PROPIETARIO(S) del TERRENO". • Esta norma pone en riesgo con sólo una declaración jurada la propiedad o posesión de cualquier propietario, pero especialmente de la propiedad o posesión colectiva de las comunidades campesinas y nativas.

AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
			<p>Consulta previa</p> <ul style="list-style-type: none"> Respecto a la aplicación de la consulta previa, la décimo tercera disposición complementaria final del D.Leg. 1336 establece que “si en el marco de la presente norma se proponen medidas que pueden afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas (PPII), éstas deben ser sometidas al proceso de consulta previa (...)”. El tema es que el decreto en sí mismo establece mecanismos que afectan derechos de pueblos indígenas, y por ello la propia emisión de la norma legal debió ser materia de consulta previa, y no “medidas posteriores”. Es otro argumento para considerar la ilegalidad del presente decreto.



AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
		Decreto Legislativo 1320 - MODIFICA ARTS. 40 Y 41 DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA EN MATERIA DE CONCESIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Busca modificar los arts. 40 y 41 del TUO de la Ley General de Minería, puesto que, según su parte considerativa, en función de ellos se aumentó los pagos que debían hacer los titulares mineros por falta de producción en "más de 20 veces", lo que "no ha sido sostenible", por la tendencia a la baja de los precios de los minerales, y por ello "pone en peligro la subsistencia de las operaciones y la inversión en exploración". Es en función de ello, en principio, que se realizan las modificaciones respecto a la caducidad de la concesión y la penalidad que deben pagar los titulares de concesiones por falta de producción. • Las empresas mineras o las consultoras o estudios de abogados dedicados a temas mineros, o quienes promueven y se benefician con la actividad minera ilegal, lo que suelen hacer es solicitar concesiones, hacer el pago de derecho de vigencia, y mantener la concesión, mientras esperan que aumenten los precios de los minerales, o encuentran financiamiento para su proyecto, o esperan que se apacigüen conflictos sociales, o esperan que sus "negociaciones" con algunos dirigentes de comunidades rindan sus frutos, o "eliminan" dirigentes sociales mediante medidas de criminalización de la protesta social", o mientras llevan a mineros ilegales de otros lugares, les brindan herramientas, maquinaria e insumos químicos, y les compran la tierra mineralizada para que trabajen en las concesiones de las que son titulares, y que no brindan ningún beneficio sino impactos y conflictos.

AÑO	FECHA DE	NORMA	ASPECTOS IMPORTANTES
		D. LEGISLATIVO 1285 –S PARA LA ADECUACIÓN PROGRESIVA A LA AUTORIZACIÓN DE VERTIMIENTO Y A LOS INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • La finalidad del decreto es la de “simplificar el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertimiento de aguas residuales tratadas a los recursos hídricos del país”. • Para ello el art. 3 del D. Leg. 1285 modifica el artículo 79 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, y cambia “previa opinión técnica favorable de las Autoridades Ambientales y de Salud sobre el cumplimiento de los ECA-Agua y LMP”, por una nueva redacción “sobre la base del cumplimiento de los ECA-Agua y los LMP”. • El cambio deja de lado la opinión favorable de las autoridades competentes (la autoridad que aprobó el EIA y DIGESA) por el sólo cumplimiento de ECA y LMP, que aún son insuficientes, que no son adecuados, y que desde la dación de la Ley 30230 han quedado en manos de la PCM, que involucra al MINEM y el MEF, que tienen sus intereses.
		DECRETO LEGISLATIVO 1280 – LEY MARCO DE GESTIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO.	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva Ley Marco de Gestión y Prestación del Servicio de Saneamiento establece que las EPS, que estaban a cargo de las Municipalidades, ahora pasan a ser empresas, y si bien siguen en los Municipios, ahora su directorio es elegido por la junta general de accionistas de la EPS, y por el Ministerio de Vivienda. • Si bien sabemos, las municipalidades no necesariamente cumplían con el rol más adecuado en dicha administración, ahora al convertirse en una empresa la que va a estar a cargo del recurso hídrico para consumo, nuevamente regresa el “fantasma” de la privatización del agua.

Cronología de los "Paquetazos" Ambientales

DECRETO SUPREMO N° 003-2017-MINAM

¿Cuáles son las principales modificaciones de este decreto supremo?

Mediante esta modificación se aumenta los LMP del nivel dióxido de azufre permitido: 8 veces más por encima de los 20 µg/m³ –promedio- que la OMS recomienda por cada 24 horas. El MINAM propone que se permitan 250 µg/m³ de SO₂, lo cual ocasiona daños en la salud de las personas.

Ahora se da paso a partículas más finas q que son más sólidas. El DS restringe el PM10 (Particulate Matter menor a 10 µm) de 150 a 100 µg/m³ (microgramos por metro cúbico) para 24 horas. Y ahora, más bien, incrementa para doble el valor de PM2.5 (cuyo diámetro es 100 veces más delgadas que el de un cabello humano).

Se está permitiendo que las empresas extractivas expelan de 25 a 50 µg/m³ en 24 horas. Además, este valor iría aumentando cada año.

"Se sabe que PM2.5 es un 'particulado' muy fino y que fácilmente penetra en las vías respiratorias y llega con rapidez a los pulmones y alveolos. Ello aumenta el riesgo de mortalidad prematura por efectos cardiopulmonares, en exposiciones de corto y largo plazo", especifican las organizaciones miembros de RED MUQUI.

Cabe resaltar que se observa un avance en la incorporación de mercurio gaseoso en el ECA - Aire, cuya fuente de contaminación identificada es la minería artesanal y la pequeña minería. Sin embargo, es necesario incorporar otros parámetros que provienen de la actividad minero metalúrgica, es decir de la gran minería (complejos metalúrgicos, tajos abiertos, relaveras, entre otros), como es el caso del Sílice, responsable de la silicosis, enfermedad ocupacional de los trabajadores mineros.

¿Cómo nos afecta esta norma?

Esta norma flexibiliza los estándares de calidad de aire aumentando los límites y beneficiando a las empresas mineras a costa de la salud de las poblaciones en cuyo territorio hay un impacto directo de los proyectos extractivos.

Lamentablemente se insiste en facilitar un proceso de inversión que solo tiene una perspectiva económico-patrimonial y que no considera los graves impactos, a la vida y a la salud. El estado peruano no cuenta con políticas públicas adecuadas para hacer frente a los graves casos de contaminación, el caso del Complejo Metalúrgico de La Oroya es una de los más significativos, La Oroya es una ciudad que se encuentra dentro del ranking de los diez lugares con mayor contaminación ambiental en el mundo, y en donde los niños han sido los más perjudicados –en un 90%- al haberse contaminado con plomo y otros metales. En la actualidad este complejo metalúrgico pretende ser subastado por el estado peruano para que siga en funcionamiento

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 276-2017-MINAM

¿Cuáles son los principales cambios que plantea?

El Reglamento de la Ley que crea el SEIA en sus artículos 20° y 21° establece la obligación que tiene el Ministerio del Ambiente, como organismo rector, de precisar el "Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA", esta clasificación previa será de vital importancia para saber qué proyectos de inversión antes de su autorización deben contar con un Estudio de Impacto Ambiental.

La Resolución Ministerial N° 276-2017-MINAM plantea modificaciones al listado de los proyectos de inversión del sector Energía y Minas en específico a la clasificación de los proyectos de inversión de exploración minera. A continuación un cuadro comparativo de las modificaciones realizadas:

Sobre la categorización de los proyectos de inversión minera.-

Según el artículo 4° de la Ley N° 27446 de conformidad con el artículo 36° de su Reglamento las categorías de los proyectos de inversión que deben obtener certificación ambiental antes de su ejecución es la siguiente:

- a. Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental.- Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b. Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado.- Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medida fácilmente aplicables. Los proyectos de esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).
- c. Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado.- Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente."

Según el Decreto Supremo 019-2009/MINAM que aprueba el "Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera" en sus artículos 20° y 21° señala que los proyectos de exploración minera son de Categoría I y Categoría II y por tanto requieren Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) respectivamente.

Las distinción entre categoría I y II es en función al número de plataformas de perforación, hectáreas de área disturbada y la construcción de túneles que tenga el proyecto de exploración, para estas categorías se considera que los impactos ambientales negativos serán leves o moderados, más no significativos³³. Como podemos darnos cuenta la categorización de los proyectos se da en función a los impactos que produce en el ambiente y por tanto se estima en función al alcance del volumen que tenga el proyecto en el territorio, teniendo en cuenta que los proyectos de exploración minera al igual que los proyectos de explotación minera pueden traer diversos impactos³⁴.

³³ Son considerados impactos negativos significativos "aquellos impactos o alteraciones ambientales que se producen en uno, varios o en la totalidad de los factores que componen el ambiente". Anexo 1 del Reglamento de la Ley N° 27446.

³⁴ Tipos de impacto:

Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°
157-2011-MINAM
Junio 2011

Modificatoria de la primera actualización del listado de inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°
276-2017-MINAM
Octubre 2017

Gobierno Nacional - Sectorial

Exploración minera de gran y mediana minería metálica y no metálica y sus modificatorias, con sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, centrales hidroeléctricas, sub estaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.

Proyectos de exploración minera de titulares de la mediana y gran minería, considerando sus componentes auxiliares y otros que requiera, que contemplen más de veinte (20) plataformas de perforación y/o más de diez (10) hectáreas de área disturbada, o que se encuentren ubicados:

- a) A menos de cincuenta (50) metros de un cuerpo de agua, bofedal, canal de conducción, pozo de captación de aguas subterráneas, manantiales o puquiales.
- b) A menos de cien (100) metros de distancia en línea horizontal y perpendicular de la huella máxima de ocupación en invierno de un nevado o área glaciar.
- c) A menos de cien (100) metros de tierras de protección y/o bosques primarios.
- d) En Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o sus zonas de amortiguamiento y/o áreas de conservación regional.
- e) En áreas al amparo de alguna regulación especial expresamente reconocidas por Ley.

Exploración minera –pequeña minería y minería artesanal metálica y no metálica**** y sus modificatorias con sus componente auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, centrales hidroeléctricas, sub estaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.

Proyectos de exploración minera que consideren túneles de exploración o que se busquen determinar la existencia de minerales radioactivos.

Gobierno Regional

Exploración minera –pequeña minería y minería artesanal metálica y no metálica y sus modificatorias con sus componente auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, centrales hidroeléctricas, sub estaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.

Proyectos de exploración minera de titulares de la pequeña minería y minería artesanal considerando sus componentes auxiliares y complementarios



Cuando es una exploración inicial o categoría I, no necesariamente requiere la instalación de un campamento, sino el uso de la infraestructura más próxima, siendo que la intervención en el campo puede limitarse algunos meses y no superará, considerando toda la remoción de tierra que pueda estar involucrada, las diez hectáreas de intervención. En cambio las actividades de exploración de categoría II pueden significar una mayor intervención en el medio físico (accesos y construcción de plataformas), una mayor demanda de recursos locales y una mayor presencia en el área, lo que implica además, probablemente la instalación de un campamento, lo cual la generación de residuos sólidos al viene asociado a la generación de residuos sólidos, aguas servidas y otros factores que deben ser atendidos³⁵.

Según el artículo 5° del Reglamento del SEIA para la clasificación de los proyectos de inversión se establecen entre otros, los siguientes criterios de protección ambiental:

- Protección de la salud.
- Protección de la calidad ambiental,
- Protección de los recursos naturales, especialmente de las aguas,
- Protección de los ecosistemas y las bellezas escénicas.

Estos criterios de protección establecidos en el Reglamento del SEIA encuentran su correlato a nivel constitucional en el artículo 2° de la Constitución inciso 22)

"A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."

Y el artículo 67° de la Constitución:

"El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

La actual modificatoria que el MINAM ha realizado en un primer supuesto excluye de Estudio de Impacto Ambiental a proyectos de exploración de mediana y gran minera que tengan hasta (20) plataformas de perforación y/o más de diez (10) hectáreas de área disturbada, con lo cual modifica también la clasificación de proyectos del Reglamento Ambiental para Actividades de Exploración Minera que se encuentra vigente. Esta exclusión se da en específico en un bloque de proyectos mineros que además de contar con las características antes señaladas, se excluyen en función al territorio en que se ubican:

- a) A más de cincuenta (50) metros de un cuerpo de agua, bofedal, canal de conducción, pozo de captación de aguas subterráneas, manantiales o puquiales.
- b) A más de cien (100) metros de distancia en línea horizontal y perpendicular de la huella máxima de ocupación en invierno de un nevado o área glaciar.
- c) A más de cien (100) metros de tierras de protección y/o bosques primarios.

De tal forma que si antes de la modificatoria todos los proyectos de exploración cercanos a fuentes hídricas y ecosistemas frágiles estaban sujetos al Estudio de Impacto Ambiental, ahora sin ningún sustento técnico que permita garantizar la protección del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, se excluye de EIA a un importante bloque de proyectos de inversión relativizando incluso los criterios de protección ambiental establecidos en el Reglamento de la Ley N° 27446.

- Impactos sobre los recursos hídricos.
- Impactos a la calidad de aire y la generación de ruidos.
- Impactos sobre la Topografía
- Impactos sobre la vegetación
- Impactos sobre el Patrimonio Cultural

35 Recomendaciones para el fortalecimiento de la evaluación del impacto ambiental de las actividades mineras en el Perú, Pavel Aquino Espinoza .

Sobre la participación ciudadana y el derecho a Consulta Previa

Uno de los objetivos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental según el primer artículo de la Ley N° 27446 es que se establezcan mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

Según el artículo 14° de la Ley n° 27446 la población debe ser consultada desde el propio momento en que se elabora este instrumento, para lo cual la empresa debe establecer un plan de participación ciudadana, en el cual puede incluir el uso de diversos mecanismos, como las encuestas, entrevistas, talleres de consultas o mesas de trabajo, entre otros. El EIA del proyecto que se pretende realizar debe ser puesto en conocimiento público a través del diario oficial El Peruano y del diario de mayor circulación de la zona en la cual se ejecutará el proyecto y, complementariamente, a través de anuncios en programas radiales o incluso en la televisión, o mediante otros medios como volantes, folletos explicativos, reuniones informativas, carteles, etc. El diagnóstico de la línea de base es una de las primeras etapas en las cuales la participación de la población es vital, en cuanto los pobladores locales tienen usualmente un conocimiento detallado de las características del entorno en el que habitan. También es oportuno someter a consulta los posibles efectos o impactos que puede originar el proyecto y, luego, el plan de manejo. A su vez, los Términos de referencia para los estudios de exploración minera tanto de categoría I y II, requieren que como parte de este se cuente de un plan de relacionamiento con las comunidades y/o centros poblados del área de influencia del proyecto de exploración, que incluya las estrategias de información y difusión de las actividades de la zona³⁶.

Los proyectos de inversión minera en fase de exploración pueden traer impactos socio-ambientales de carácter medianamente significativo o incluso muy significativo debido a que lo niveles de intervención de más de 20 plataformas y la remoción y ocupación de más de 10ha, ocupan en su momento de mayor demanda unos 24 trabajadores y duran unos 30 meses, lo que lleva a su vez a mayor posibilidades e impactos sociales³⁷.

Con la modificatoria realizada se está excluyendo a un considerable bloque de proyectos de inversión minera de la categorización I y II del SEIA y por tanto de la implementación de mecanismos de participación ciudadana, la ausencia de estos mecanismos solo conllevará a la generación de más conflictos sociales y a la vulneración de derechos de las comunidades afectadas ante la influencia de los proyectos mineros.

Tampoco se señala claramente y de manera diferenciada en qué condiciones queda el derecho a Consulta Previa en los casos de que estos proyectos mineros se realicen en territorio indígena. El estado peruano tiene obligaciones de prevención y protección particulares respecto a los pueblos indígenas y con la modificatoria actual se profundiza la precaria garantía de respeto y cumplimiento a este derecho de reconocimiento convencional.

³⁶ Anexo I de la Resolución Ministerial N° 167-2008-MINEM-DM, que aprobó Términos de Referencia para exploración minera.

³⁷ Estudio realizado por Pavel Aquino. En: Recomendaciones para el fortalecimiento de la evaluación del impacto ambiental de las actividades mineras en el Perú, DAR, 201.

Sobre el Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial como herramienta de gestión del riesgo tiene como objetivo principal establecer los criterios para la toma de decisiones concertadas sobre el uso sostenible del territorio, la Resolución Ministerial n° 26-2010-MINAM, que establece los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial señala lo siguiente:

"El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos"

La emisión de la Ley 30230 ha modificado los objetivos del OT y la Zonificación Ecológica y Económica, un instrumento de gestión del territorio que permite la identificación de potencialidades y limitaciones de un determinado territorio como parte del proceso de OT³⁸, al establecer la prohibición expresa de asignar mediante el OT usos y establecer exclusiones de uso y concentrando la toma de decisiones en el Consejo de Ministros, esto altera el reparto de competencias para los Gobiernos Regionales y Locales quienes eran los encargados del ordenamiento territorial³⁹

El SEIA es a la vez también un sistema concertado sobre el proceso de estudio de impacto ambiental y la habilitación para el inicio de proyectos de inversión minera que asigna responsabilidades de desde los gobiernos locales. Así, uno de los principios del SEIA es el de Complementariedad: "El Estado debe asegurar la coherencia y complementariedad en el ejercicio de las funciones públicas relacionadas con el SEIA, así como en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones de nivel nacional, regional y local."⁴⁰

La modificación del Listado del SEIA reafirma el carácter no vinculante del Ordenamiento Territorial pues debilita la competencia de los gobiernos regionales y locales para la gestión del EIA al excluir a un importante bloque de proyectos de inversión minera de mecanismos de gestión ambiental, por lo que esta modificatoria indirectamente estaría estableciendo criterios para el ordenamiento territorial.



38 Decreto Supremo 084-2004- PCM – Reglamento De Zonificación Económica Ecológica.

39 Ley 27972 – Ley Orgánica de los Gobiernos locales, artículo 73°

40 Artículo 3° - Ley 27972 – Ley Orgánica de los Gobiernos locales

¿A quién beneficia principalmente?

- Empresas Mineras

¿Cómo nos afecta?

Sin ningún estudio que sustente técnicamente la ausencia de impactos significativos al ambiente, excluye un gran grupo de proyectos de exploración minera del Estudio de Impacto Ambiental, esta modificatoria atenta contra las obligaciones que tiene el estado peruano de establecer estándares ambientales adecuados y los principios de protección establecidos en el marco jurídico que regula el SEIA, además de flexibilizar los estándares de protección ambiental, disminuyendo el alcance territorial de los instrumentos de gestión ambiental, disminuyendo a la vez las competencias de los gobiernos regionales y locales y estableciendo nuevos criterios de ordenamiento territorial afectando el derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado, se busca promover los proyectos de exploración para sacar provecho al máximo de los recursos naturales pero sin garantías mínimas para un desarrollo sostenible.

Excluye de procesos de participación ciudadana a un importante bloque de proyectos de exploración minera que por su alcance y volumen traerán impactos ambientales significativos en el territorio, esto conllevará al incremento de la conflictividad social además no se desarrolla ningún tipo de regulación específica a los casos donde los proyectos excluidos del listado del SEIA se intenten desarrollar en territorio indígena, cuando las consideraciones sobre Consulta Previa deben ser explícitas y diferenciadas a los procesos de participación ciudadana y ante la cual el estado peruano tiene obligaciones internacionales con el Convenio N° 169.

Implicaría también la modificatoria del Reglamento de Exploración Minera vigente en lo que corresponde a categorización de proyectos sujetos al SEIA, esta modificatoria ya ha sido anunciada por el MINAM y de concretizarse se tendrían un marco normativo listo para las aprobaciones indiscriminadas de proyectos de exploración minera y teniendo en cuenta que más del 70 % de las concesiones mineras se desarrollan en zonas de fuentes hídricas la presente modificatoria promueve el riesgo de afectación al derecho al agua y por tanto al derecho constitucional a la salud y el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado.

NUEVO REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN MINERA - Decreto Supremo N° 042-2017-EM

Esta norma autoriza la ejecución de la actividad de exploración minera en humedales, incluyendo las fajas marginales. Cabe mencionar que tanto en la costa, la sierra y en la Amazonía del país, los humedales son ecosistemas de desarrollo y producción de recursos para subsistencia de la población local, y su destrucción ha generado muchos conflictos socio ambientales, por el grave daño de estos hábitats a causa de la actividad minera.

Asimismo, sólo se enfoca en el cumplimiento de Límites Máximos Permisibles (LMP) durante la ejecución del proyecto, sin considerar la necesidad de evitar el impacto de residuos sólidos o potenciales derrames en el suelo, entre otros. Además, no toma en consideración que el territorio, al término del proyecto, debe quedar en igual o mejor condición ambiental que antes de iniciada la actividad, a fin de evitar dejar pasivos ambientales. Al final, lamentablemente

la población del lugar convive con esos pasivos, y el Estado es un actor pasivo que no logra asumir la remediación de estos pasivos por no ser estrictos y velar por el cuidado del ambiente en forma estricta durante el proceso de vida del proyecto minero de exploración

Permite una perforación o sondaje en cualquier área, y si ésta afectase un acuífero confinado recién se tendría que detener y obturar la perforación, es decir, cuando el daño está hecho. Además, se deja a consideración del titular minero para que sea registrada y comunicada a la DGAAM del MINEM. Con este artículo se pone en evidencia que el principio precautorio no se aplica en la exploración minera.

La norma no facilita que la población o las personas puedan hacer llegar su queja al MINEM y otras autoridades competentes, cuando un proyecto de exploración es aprobado por el MINEM bajo circunstancias objetables, ante potenciales impactos negativos en sus fuentes de agua; por problemas ambientales ya ocurridos; o por apropiación de terrenos principalmente; situaciones que no son consideradas. Menos aún, no deja abierta la posibilidad de que la población o las personas puedan hacer llegar su queja de tal manera que el MINEM y otras autoridades competentes, tomen conocimiento.

Al crear la nueva categoría de "Proyectos de bajo riesgo", se genera un retroceso en la Clasificación de los Estudios Ambientales, ya que toma las características de un proyecto que actualmente corresponde a una Declaración de Impacto Ambiental (DÍA), y se crea una nueva categoría que está exenta de la realización de un estudio ambiental.

Esta norma señala que "Mediante Resolución Ministerial, previa opinión favorable del MINAM, el MINEM aprueba las disposiciones y criterios específicos para la aplicación del Informe Técnico Sustentatorio (ITS) para los proyectos de exploración minera". Al respecto, resulta inconcebible que se establezca este Reglamento sin tener claridad en qué consiste y en qué casos se aplicaría el ITS. También llama la atención que este artículo sólo está presente en el capítulo de Fiscalización y Sanciones.

A la fecha no se tiene claridad en qué situaciones corresponde la presentación de un ITS, y lamentablemente un titular minero puede optar por este informe para evadir los mecanismos de una evaluación rigurosa por parte de la entidad competente y del proceso de participación ciudadana en ampliaciones de proyectos de exploración minera.

Se entiende que un ITS sería un procedimiento excepcional diferente a la modificación de un EIA, pero que debe contar con un mecanismo de comunicación - participación ciudadana (por la página web del MINEM y talleres informativos a la población local por parte de la autoridad competente).

Propuestas de normatividad, políticas públicas y exigencias al Estado

Considerando que:

- a. El D.S. 054-2013 y 060-2013, son el inicio del paquete reactivador para promover la inversión, generando bajo esta afirmación la indefensión del derecho al territorio de los pueblos indígenas, pues los plazos para la aprobación de los EIA se recortan, motivando que las autoridades competentes bajo principios de celeridad emitan informes de manera inmediata sin una evaluación idónea y sin la profundidad necesaria. Así mismo la emisión de CIRA, se sujeta al silencio administrativo positivo, lo que vulnera el derecho al patrimonio cultural, pasando a segundo plano la preservación de nuestros bienes culturales.
- b. La Ley N° 30230, es una norma que debilita la institucionalidad y normatividad ambiental, apartándose el Estado de su rol garantista en la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas u Originarios. Así mismo, debilita la función sancionadora del OEFA, beneficiando con ello a las empresas mineras y de hidrocarburos. Al aprobarse que los Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles, Zonas Reservadas, procesos de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial sean refrendadas bajo Decreto Supremo y por el Consejo de Ministros, parcializa y burocratiza todos estos procesos sujetándose a intereses económicos y políticos. El Reglamento de la citada Ley, desnaturaliza el derecho de concesión, al otorgarle las mismas atribuciones que la propiedad, pues con el sólo hecho de tenerlas, el titular tiene acceso también a la aplicación de procedimientos especiales de saneamiento físico legal, lo que implica un grave riesgo para el derecho de propiedad de cualquier población o persona, áreas de importancia agrícola y agroecológica, fuentes de agua, entre otras áreas de importancia.
- c. El D.S. 001-2015, es inconstitucional pues viola el derecho a la propiedad y autonomía de las comunidades campesinas, al permitir que se otorgue los territorios con la autorización de la junta directiva de la comunidad campesina, solicitando sólo “documento de fecha cierta” de la Asamblea Comunal y no Acta donde ésta toma decisión sobre la disposición de tierras comunales. La Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, señala que las tierras de las comunidades «...por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad...». Por otra parte, el artículo 103 de la Constitución Política es claro: «La ley se deroga solo por otra ley». Al no tener rango legal el artículo 3.1.c.iii del Decreto Supremo N° 001-2015-EM, no puede derogar o modificar el contenido de la Ley N°24656. Bajo esta afirmación, se vulnera además el principio de supremacía normativa de la Constitución Política.
- d. La Ley 30327, pretende simplificar aún más los procedimientos para la facilitación de proyectos de inversión, generando una forma de imposición perversa de la servidumbre, derechos de vía y expropiación de bienes inmuebles para proyectos de infraestructura y los denominados “de gran envergadura”, que podrían poner en riesgo las tierras de pueblos indígenas (Comunidades Campesinas y Nativas). El hecho que se otorguen e impongan servidumbres a favor proyectos de inversión en tierras eriazas que pueden

- ser de propiedad comunal, podría agudizar aún más los conflictos, especialmente los vinculados con industrias extractivas y obras de infraestructura, violentando derechos constitucionales como el de propiedad (art.70), la autonomía comunal para el uso de la tierra (art. 89), la Ley de Comunidades Campesinas 24656 (art.7), la Ley de Tierras (art. 11) además de normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT (arts. 14 y 15).
- e. Las normas revisadas en forma conjunta transgreden el derecho a la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos indígenas, aspecto que es visibilizado principalmente en la Ley 30230, el D.S. 054-2013-PCM y la Ley 30327, ya que otorgan y dan facilidades a las empresas privadas para acceder a tierras que pertenecen históricamente a las comunidades campesinas y nativas, en tal sentido se vulnera lo establecido por el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT en el que reconoce los derechos de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan las poblaciones indígenas. Las modificaciones introducidas en el Código Civil (defensa extrajudicial de la posesión) y Código Penal (usurpación agravada) fortalecen la vulneración al derecho a la posesión y propiedad, pretendiendo criminalizar el uso del territorio
- f. Ninguna de las normas analizadas fueron sometidas a consulta previa, violando el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, cuando es evidente que estas normas tienen implicancias directas sobre las poblaciones indígenas, por tanto era obligación del Estado llevar a consulta previa todas estas normas y coordinar con los pueblos indígenas las decisiones y medidas que se adoptara a favor de ellos.
- g. El problema no es la promoción de la inversión privada; se cuestiona que las medidas para llegar a esta, desconocen la protección de los derechos de las poblaciones y especialmente de los pueblos indígenas u originarios, violando derechos tales como: el derecho a la posesión y propiedad del territorio, a la consulta previa, a vivir en un ambiente adecuado, identidad cultural y la autonomía, entre otros. Se pretende imponer un modelo económico al que las Comunidades Campesinas y Nativas deben someterse, basándose en la promoción del desarrollo a través de la explotación de los recursos naturales que existen en su territorio.

Se propone:

- Exigimos que en el Estado se establezcan líneas de carrera en las instancias competentes que regulan actividades como la minería, que impidan el ingreso de tecnócratas y profesionales que tengan intereses vinculados con las actividades que se van a encargar de regular y fiscalizar. Con ello buscamos evitar la práctica perniciosa de las “puertas giratorias”, para la que además deben establecerse normas administrativas e incluso penales que la sancionen severamente.
- Demandamos la investigación de aquellas personas que asumen o asumieron cargos públicos en cuyo mandato se tomaron decisiones que favorecieron intereses con los que ellos estaban vinculados y de aquellos que al culminar su mandato se vincularon con empresas que se vieron favorecidas por dichas decisiones.
- Debería establecerse en la normativa de contratación de personal de Estado, limitaciones de acceso a cargos públicos, a personas que tenga intereses particulares que puedan vincularse con las decisiones que tomen al asumir dichos cargos.

- Exigimos la derogatoria y/o modificatoria de normas como la Ley 30230, 30327 y el D.S. N° 001-2015-EM, normas de los paquetazos normativos que reducen estándares, afectan derechos y debilitan la institucionalidad en material ambiental y social.
- Apoyamos las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 30230 y la Acción Popular contra el D.S. N° 001-2015-EM.
- Asimismo tenemos una apreciación crítica de los decretos legislativos (1333, 1320, 1334, 1244, 1293, Y 1336, etc.) el D.S 003-2017-MINAM, la Resolución Ministerial 276-2017-MINAM, el Decreto Supremo N° 042-2017-EM, todas ellas normas emitidas por el actual gobierno (Peruanos por el cambio) en sus dos etapas, en tanto consideramos contienen disposiciones inconstitucionales y/o ilegales que deben ser revisadas para su modificación y/o derogación.
- Proponemos se cree una autoridad autónoma, descentralizada, adscrita a instancias internacionales para que garantice la regulación y fiscalización ambiental, que brinde garantía, credibilidad e independencia en sus decisiones, y que fomente mecanismos participativos en sus procesos.



6. Diversificación económica y alternativas al desarrollo.

Situación actual

El Perú es un país mega-diverso que, a través de sus tres zonas, las tierras altas (sierra), la selva tropical (selva) y la costa, tiene diferentes climas con condiciones naturales ideales para una economía diversificada⁴¹. Hasta mediados del siglo pasado, la agricultura era la principal actividad económica del país. En la sierra peruana, una de las actividades económicas más importante es la agricultura familiar que contribuye significativamente a la seguridad alimentaria del país. Alrededor del 70% de los alimentos consumidos en el Perú son producidos por pequeños agricultores (Eguren y Mendoza, 2016). Además, los productores de pequeña escala contribuyen a la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad en el país. Aunque la agricultura familiar y la agricultura de pequeños productores cumplen este importante rol, no reciben un fomento importante por parte del estado. Hoy casi el 60% de la población rural andina vive en la pobreza (MISEREOR, 2013).

El desarrollo rural y económico de Perú se basa en una estrategia de tipo extractivista. La agricultura se concentra primordialmente en las zonas costeras donde se desarrolla una agricultura convencional orientada a la exportación y en la sierra peruana se concentra en la minería. Desde el gobierno de Fujimori en la década de 1990, el sector minero ha sido fomentado en forma extraordinaria y minerales y metales como el cobre, el oro y el zinc se extraen en gran escala. El aumento de los precios de las materias primas, junto con un fomento por parte del gobierno ha llevado a un rápido crecimiento del sector de la minería y alimentado las esperanzas del sector como motor de desarrollo del país. Así que la minería representó en los últimos años, en promedio, poco más del 10% de la producción económica.

Hasta el 60% de los ingresos de exportación y el 30% de los ingresos fiscales generados por el sector privado y las inversiones han aumentado un 428% desde 2006. Si uno aplica los criterios del Fondo Monetario Internacional que define a los países dependientes de las exportaciones de productos primarios y minerales (FMI, 2014; MINEM, 2015), el Perú hoy se encuentra en una situación de alta dependencia del sector primario y del sector minero. De acuerdo a Oxford Policy Management, una empresa de consultoría internacional, el Perú está en el puesto 9 de este los países dependientes de minerales y metales (OPM, 2011). El rol del sector de la minería como motor para el desarrollo del país y la estrategia de desarrollo extractivista deben ser analizados con una mirada crítica.

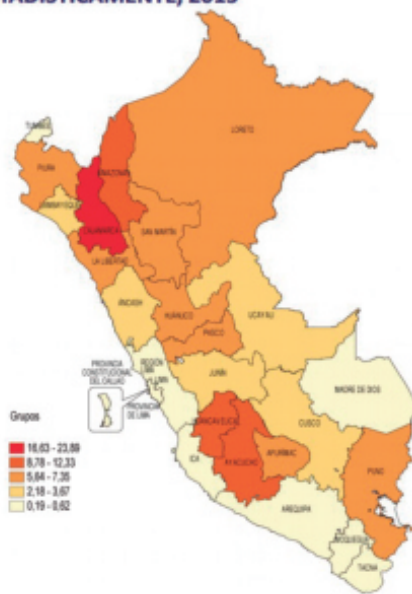
Las promesas de las empresas mineras transnacionales que las inversiones van a generar una gran demanda de empleo en las regiones mineras no han sido cumplidas. Durante los últimos 10 años, la minería emplea en promedio sólo alrededor del 1% de la mano de obra regional en forma directa (MINEM, 2015; INEI, 2015). La esperanza que el desarrollo rural se iba a dinamizar con estas inversiones mineras sólo se cumplió parcialmente. Las cifras de pobreza siguen siendo altas, casi el 60% de la población es pobre, y cada quinto habitante de la sierra vive en condiciones de pobreza extrema. Los más afectados por la pobreza son las comunidades rurales, indígenas, llamados Comunidades Campesinas, de los cuales el 90% viven en la sierra peruana (Ministerio del Ambiente, 2016, véase el INEI 2015 y 2013; El Comercio, 2015; FIDA, 2013).

41 Perú es uno de los doce países considerados de mega diversidad, favorecido por sus condiciones climáticas debido a que cuenta con una manifiesta y variada biodiversidad o mega diversidad. En el país existen 28 climas y 84 zonas de vida sobre un total de 104 que existen en el planeta según el sistema de zonas de vida Holdridge.



PERÚ: INCIDENCIA DE POBREZA MONETARIA EXTREMA POR GRUPOS DE DEPARTAMENTOS SEMEJANTES ESTADÍSTICAMENTE, 2015

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Intervalos	
			Inferior	Superior
2015	1	Cajamarca	16,63%	23,89%
	2	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica	8,78%	12,33%
	3	Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno, San Martín	5,64%	7,35%
	4	Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque, Ucayali	2,18%	3,67%
	5	Arequipa, Ica, Provincia de Lima, Provincia Constitucional del Callao, Región Lima, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Tumbes	0,19%	0,62%



A pesar de estas cifras, el gobierno central sostiene un modelo de crecimiento enfocado en la promoción de la industria extractivista. Durante la década de 1990, sólo 2,3 millones de hectáreas de tierra estaban entregadas en concesiones mineras, en la actualidad ya hay más de 23,6 millones de hectáreas (De Echave 2015) concesionadas. Esto corresponde a una cuarta parte de todo el país andino. La expansión de la industria minera ha causado una intensificación de los conflictos de uso y distribución, los denominados conflictos socio-ambientales. Entre 2008 y 2014 el número de conflictos socio-ambientales en el Perú se ha incrementado en un 300%, en la mayoría de los casos (más del 60%) se debe a conflictos con las industrias extractivas (Defensoría del Pueblo, 2016; FMI, 2014). Muchos sitios mineros se encuentran en las cabeceras de los ríos que son fundamentales para la agricultura familiar y por lo tanto las condiciones de vida de la población.

La minería realiza enormes intervenciones en los ecosistemas sensibles de las tierras altas de la sierra, por lo que la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos se alteran en muchos casos en forma permanente. Un problema central es el hecho que el impacto ambiental de los proyectos mineros se manifiesta mucho más allá de los límites del proyecto y de su zona de influencia directa o indirecta. Las empresas mineras sólo responden parcialmente con medidas adecuadas para la mitigación de los impactos ambientales, entonces las consecuencias se externalizan y la población aledaña sufre estas sin ser mitigado por los impactos. Los recursos como el agua y la tierra ya no están disponibles para la agricultura o donde están son de una peor calidad.

Los economistas comúnmente razonan, sumando los ingresos que genera la actividad minera por impuestos e ingresos indirectos, que son importantes es cierto, pero no restan las denominadas externalidades que ocasiona la actividad, que no son sino los impactos que genera la actividad minera, como la remediación de los pasivos ambientales mineros actuales y antiguos, la atención de salud de las personas, en especial niños y niñas, afectadas por la contaminación generada por la actividad minera, los impactos en las actividades económicas locales que se ven afectadas por la contaminación y la reducción de la mano de obra local por la migración, la afectación de las fuentes que proveen de recursos hídricos, en los ecosistemas frágiles que generan dichos recursos hídricos y en aquellos que cuentan con biodiversidad endémica y en peligro de extinción.

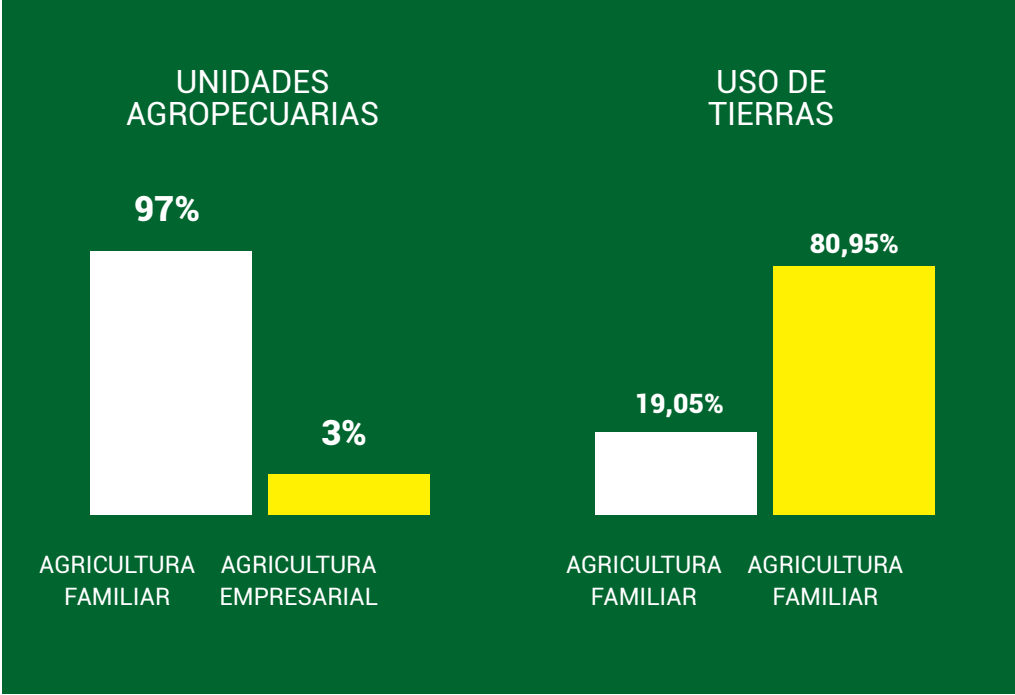
Las zonas mineras deben diversificar su economía

La dependencia generada en zonas como la ciudad de La Oroya, con actividad metalúrgica desde inicios del siglo pasado, requieren que se acuerden alternativas frente a la actividad que ha contaminado seriamente los ecosistemas y la salud de las personas.

Se requieren procesos de remediación previos al re establecimiento de nuevas zonas agrícolas y ganaderas, en los cuáles priorice inversión el Estado y las empresas responsables de los impactos también, para facilitar la realización de actividades económicas alternativas.

La prioridad en las decisiones sobre las actividades económicas que como gobierno se debe impulsar, no puede ser sólo en base al ingreso económico que se pueda generar, sino que

también se deben considerar los impactos que pueden generar la actividad y los costos de su remediación, no solo de los lugares afectados sino que también de las actividades económicas y ecosistemas afectados, pues ello supone consecuencias en empleos, salud ambiental y humana, que deben evaluarse antes para definir adecuadamente las decisiones que se deben tomar.



Desde Red Muqui, nuestras instituciones miembro, realizan actividades como Cooperativismo (Vicariato de Jaén), Siembra y cosecha de agua (CEDAP Ayacucho), que buscamos socializar con los demás miembros para incentivarla con los agricultores y productores en diferentes lugares del país.

Asimismo el Centro de Desarrollo Rural – SLE de la Universidad Humboldt de Berlin-Alemania, ha realizado un informe para Red Muqui denominado "Alternativas de desarrollo en las regiones mineras en el Perú", en base al estudio de dos zonas de trabajo, Celendín en Cajamarca y el Valle del Mantaro en Junin, que evidencian por un lado, el riesgo que puede traer una actividad minera en una zona de ecosistemas frágiles como la Jalca, y en el otro caso, los históricos impactos generados por la actividad minera y los problemas que trae para la economía local.

Nuestra propuesta también se vincula con el impulso a las experiencias de economías solidarias, buscando mercados de comercio justo y producción de productos orgánicos para las asociaciones de agricultores y productores.

La agricultura como una alternativa al extractivismo. Fortalecimiento de la Agricultura Familiar en zonas impactadas por la Minería

En el Perú tenemos más de 2.3 millones de familias agropecuarias que conducen un número igual de unidades agropecuarias, ocupan una superficie total de 38 millones 742 mil 464.5 hectáreas (30.1% del territorio nacional). Constituyendo así la Agricultura Familiar en el 97% de UA (2'156,833 UA) y la Agricultura Empresarial representa solo el 3% (56,673 UA).

El potencial del sector agrícola para generar ingresos se afecta por los impactos medioambientales de la minería. Mientras el territorio dedicado a la agricultura es de solo el 7 %; el que se destina a las concesiones extractivas crece de forma descontrolada. Como se sostiene en el pronunciamiento de las copartes de Misereor⁴² "... el 81% de los productores existentes en el Perú son pequeños agricultores que producen el 70% de los alimentos de la canasta familiar, y éstos son primordialmente agricultores familiares. Sólo el 7% del territorio nacional se dedica a ésta actividad fundamental para la vida, y para ello es necesario otorgar garantías para los territorios de las comunidades y familias campesinas, las que se ha perdido o debilitado con la normativa y políticas públicas impulsadas para favorecer el acceso a la tierra para la gran inversión nacional y extranjera, especialmente minera y extractiva en general". La actual estrategia del modelo de desarrollo significa no solo que los grupos más vulnerables son los perdedores, sino que también pueden surgir enormes costos macro-económicos que deberán ser asumidos por la sociedad y el estado. En este contexto, se plantea la cuestión sobre estrategias alternativas de desarrollo que sean socialmente justas y ambientalmente sostenibles.

¿Cuáles son los riesgos de la convivencia entre la Agricultura familiar y la Minería?

1. Desplazamiento de pueblos.
2. Contaminación del agua y suelos
3. Afectación a la salud de la población.

42 Pronunciamiento "POR UNA AGRICULTURA FAMILIAR QUE FAVOREZCA LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ. Instituciones copartes de Misereor, Otuzco, La Libertad, 07 y 08 de noviembre del 2016.

4. Destrucción de ecosistemas frágiles.
5. Pérdida de suelos agrícolas y semillas.
6. Incrementa la inseguridad alimentaria.
7. Cambios culturales negativos en los pueblos originarios (aculturación, dependencia, etc.).
8. Pobreza en pueblos alto-andinos impactados por la minería.

Propuestas de normatividad, políticas públicas y exigencias al Estado

• La promoción y el fomento de la agricultura debería no solo dirigirse al desarrollo de las empresas, sino incluir en mayor grado un enfoque orientado hacia la erradicación de la pobreza y la integración de la agricultura familiar y de las comunidades campesinas en las políticas de fomento y desarrollo productivo. De esta manera la agricultura familiar, desatendido por mucho tiempo, podía tomar un rol central en la erradicación de la pobreza y también hacia un desarrollo sostenible. Esto requiere también el fomento y una mayor inversión pública en otros sectores como la silvicultura y el turismo. En primordial mejorar el diálogo, la cooperación y coordinación interministerial y dentro de los diferentes niveles de gobierno (local, regional nacional).

• La Estrategia Nacional para la Agricultura Familiar en conjunto con la ley de Promoción y Desarrollo de la agricultura familiar de 2015, fomenta la agricultura familiar con el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria del país y de los pequeños agricultores, y al mismo tiempo aumentar sus ingresos. Esto podría evitar el éxodo rural y a través de la implementación de los incentivos adecuados animar a los jóvenes a trabajar en la agricultura, en lugar de vivir desempleado en las ciudades. En particular, los presupuestos anuales para la promoción de la agricultura familiar a nivel nacional y regional, así como los presupuestos de programas tales PROCOMPITE deberían aumentarse significativamente. Aparte de un aumento del presupuesto es recomendable que los gobiernos regionales y locales desarrollan e implementan políticas territoriales que conciben la agricultura familiar como el pilar fundamental de las economías locales y regionales.

• Se recomienda articular e implementar a nivel regional y local, en agricultura familiar, iniciativas y proyectos con un enfoque participativo que resguarda la participación y un amplio involucramiento de los pequeños productores. Un aspecto central es el mejoramiento de la asistencia técnica del MINAGRI y de las Direcciones Regionales Agrarias. Se recomienda realizar capacitaciones en forma permanente y orientada a la práctica, con un mayor grado de formación del personal que realiza las capacitaciones. Este personal requiere de un mejor sistema de incentivos que garantiza la motivación necesaria para efectuar las capacitaciones de alta calidad y en forma profesional.

• Un elemento central de la agricultura familiar es la diversificación de la producción agrícola. La diversificación de los cultivos agrícolas reduce significativamente el riesgo de pérdidas masivas de cosechas ya que los diferentes cultivos tienen diferentes sensibilidades en cuanto a los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo, se reduce el riesgo de pérdidas mediante una diversificación en productos cultivados que tienen diferentes ciclos estacionales. Los efectos del cambio climático, como el aumento de las temperaturas, una mayor variación de las temperaturas y la reducción de los glaciares, son evidentes, por lo que se recomienda considerar en la selección de los cultivos preferentemente aquellos cultivos agrícolas que requieren menos agua y que tienen cortos ciclos de crecimiento.

• Los gobiernos regionales y los gobiernos locales podrían fomentar aquellos subsectores, cadenas de valor y grupos de productos que muestran el mayor potencial para incrementar los ingresos de los pequeños productores, como la ganadería a pequeña escala.

• Se recomienda a todos los niveles de gobierno impulsar y apoyar la creación y el fortalecimiento de la asociatividad de pequeños agricultores y productores, con especial atención al cooperativismo. La actual desarticulación y atomización de los productores es un factor de cuello de botella que causa importantes limitaciones a la economía y a las políticas.

• Las experiencias de cooperativas en diversos lugares del país ha sido muy útil para diversificar los riesgos y difundir tecnología. Tienen un alto potencial de reducción de los costos de producción y también pueden facilitar el acceso deficiente al crédito. Las políticas de la organización y asociación de productores también podrían ir acompañado con una mayor formalización de las relaciones laborales y reducir el alto grado de informalidad en el sector. En estos ámbitos se requieren de un nuevo enfoque de las políticas y de la creación de una variedad de incentivos.

• Se recomienda continuar con el proceso de ordenamiento territorial y avanzar hacia un instrumento de planificación vinculante con normas explícitas y obligatorias. Una planificación estratégica del territorio basada en el consenso mejorará significativamente la gobernabilidad del país.

• La creación de zonas exclusivas destinadas a la producción orgánica también representaría un enorme apoyo al esfuerzo que se está realizando en el ámbito, el programa y la estrategia de biocomercio y la promoción de las exportaciones por parte del programa Sierra y Selva Exportadora. Se recomienda la realización de estudios adicionales que permitan identificar y establecer zonas de producción ecológica como un elemento del ordenamiento territorial.

• En nuestro país existen diferentes áreas dedicadas a actividades productivas, agrícolas o ganaderas, donde se han detectado niveles de contaminación por metales pesados. En esas zonas, se deberían implementar medidas técnicas y naturales. Medidas técnicas incluyen, por ejemplo, la excavación de las capas de suelo que están contaminadas incluyendo los sedimentos contaminados y la posterior incineración y su transporte a un lugar de depósito que ha sido geológicamente estudiado respecto a su aptitud para cumplir este fin. Medidas naturales incluyen, por ejemplo, la fito remediación, la restauración, el uso de sistemas de agro-forestaría o el uso de la tierra con cultivos que no se destinan al consumo humano y animal. En estos casos la investigación podía ser apoyada con recursos y mejor equipamiento.

• En la realización de medidas de restauración por niveles de contaminación, es necesario establecer una mejor cooperación de los actores políticos y de la sociedad civil para definir objetivos y medidas. Un análisis de la contaminación efectiva es indispensable en este contexto. En este punto la colaboración entre las universidades, actores de la sociedad civil y el gobierno regional y nacional es primordial.

• Los cultivos andinos tienen especial potencial si se producen de manera orgánica. Una ventaja importante constituye la similitud entre la producción orgánica y las tradicionales formas y prácticas de producción de la agricultura familiar de las comunidades campesinas. Los gobiernos locales y regionales y asimismo el gobierno nacional deberían considerar

e integrar en mayor grado el conocimiento tradicional y ancestral y la diversidad cultural en la promoción y el fomento de la agricultura familiar orgánica. La demanda interna de productos andinos orgánicos está en crecimiento, por un lado, por una emergente clase media alta en Lima y por el otro lado por la nueva gastronomía peruana. La participación en este mercado se podría ampliar en mayor grado a través de un fomento del gobierno nacional y los gobiernos regionales. Además de la gastronomía se podían impulsar y ampliar los programas regionales y nacionales de alimentación escolar para mejorar el acceso y la integración de los pequeños productores en los mercados regionales y nacional.

- Se recomienda transformar el programa de gobierno Sierra y Selva Exportadora (que tiene la misión de promover las exportaciones del país y que ha sido creado en 2006 mediante la Ley N ° 28890) a una agencia independiente de la institucionalidad del comercio exterior del estado peruano. Una agencia con propio personal especializado y con representaciones en los principales mercados internacionales apoyaría a los exportadores como una institución especializada y competente que puede brindar una asistencia profesionalizada en el marketing internacional. Esto es de especial importancia, ya que los pequeños productores no tienen la capacidad para realizar estas tareas, y por el otro lado también debido a la característica de los mercados de biocomercios que requieren de un trabajo pionero en el desarrollo de la demanda y de los nuevos productos.

- Estos productos no son conocidos o solo en un grado inferior por parte de los consumidores. En estos casos, priman tareas de generar la demanda y de aumentar el grado de conocimiento de los productos a través de un marketing internacional. Una agencia de estas características es de vital importancia para el mercado internacional de productos orgánicos y otros productos de biocomercio, ya como se ha mostrado, existe un alto potencial de diferenciación y posicionamiento de los productos en estos mercados de nichos, y por lo tanto también a mayores precios de venta. Una agencia de promoción de exportaciones puede promover la sierra y sus principales productos como una marca regional, lo que permite acceder y aprovechar a medio y largo plazo de un enorme potencial.

- Garantizar la disponibilidad del agua para la agricultura familiar mediante una política integral. Esto supone reconocer como prioritario el uso del agua para necesidades primarias y uso poblacional (consumo humano), y en segundo lugar, el uso productivo, en el cual prima la agricultura familiar respecto de otras actividades. Esta propuesta se encuentra incluida en los lineamientos de política de agricultura familiar "Acceso a factores de producción: Busca promover el acceso y seguridad sobre la tierra y el agua, en cantidades y calidades suficientes para producir competitivamente y mejorar su nivel de vida y su actividad productiva y ejercer plenos derechos de propiedad sobre las tierras en las que trabajan⁴³". Dentro de esta óptica de política pública destaca el entendimiento de los decisores del Estado que la actividad agropecuaria prima sobre las actividades extractivistas.

- La conservación y manejo sostenible de los ecosistemas frágiles de montaña (páramos, jalcas, bofedales, etc.) es una estrategia que debe incluirse en los instrumentos de planificación a nivel local, regional y nacional, igualmente en el Plan y Agenda Ambiental Regional, en el Plan de Desarrollo Regional Concertado, en la Estrategia Regional de Biodiversidad y la Estrategia Regional de Cambio Climático, entre otros. Estas estrategias se deben integrar a los lineamientos de política vinculados a promover la gestión del agua y del medio ambiente, bajo el enfoque del ordenamiento territorial.

• Se debe culminar con la titulación de los territorios de comunidades campesinas y nativas y contar con una base de datos sobre los territorios comunales en que se trabaja la agricultura familiar. En base a ello el gobierno debería garantizar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en las decisiones que afecte sus territorios, teniendo en cuenta que se debe consultar previamente sobre cualquier proyecto o norma que los afecte, según lo dispone el convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además se debe introducir un impuesto progresivo a la propiedad de las tierras a gran escala para evitar el nuevo latifundismo.

• Impulsar la seguridad alimentaria con soberanía mediante la producción diversificada de productos locales, aprovechando las ventajas comparativas y los pisos ecológicos disponibles, igualmente sensibilizar a la población el consumo de los productos locales de calidad, con alto valor nutritivo y dietas balanceadas, además de proteger la salud. La política alimentaria nacional debe ser parte de una estrategia general de nutrición con seguridad y soberanía alimentaria para los hogares de todas las personas.

• Las grandes empresas se imponen en el mercado oligopolizado sin control de precios, afectando a los pequeños productores y a los consumidores. Por ejemplo, las grandes industrias en el rubro de lácteos (Gloria, Nestlé y Laive) tienen el dominio del mercado y el precio que pagan los consumidores por la leche es tres veces mayor al precio que reciben los ganaderos por la producción de su leche. Por ello se debe regular esta situación.

• El Ministerio de Agricultura debe jugar un rol más importante en la política económica, porque por más de 30 años el Ministerio de Economía es el que ha definido la política económica agraria. Se debe priorizar desde dicha instancia del Estado, el apoyo a proyectos autónomos de economía indígena, sin intermediarios que generen problemas de credibilidad (fundaciones u otros mecanismos utilizados por ejemplo en los procesos de mesas de desarrollo y negociación), sino directamente desde las propias instancias del Estado, favoreciendo el diálogo y la participación de la población en las decisiones sobre sus modos de vida hacia el futuro.

• Se plantea una ampliación sustancial de acceso a los créditos de los pequeños agricultores; teniendo en cuenta que actualmente Agrobanco otorga préstamos solo al 4% de los productores nacionales y es casi nula su intervención en la Agricultura Familiar.

• Impulsar los programas de intercambio bajo el enfoque de agroecología y cadena de valor, ello permitirá compartir conocimientos, experiencias de producción y comercialización de productos con valor agregado (Leche, papas nativas, maíz nativo, etc.), además de los procesos de comercialización en mercados locales y regionales, como también insertarse en las bioferias las mismas que vienen emergiendo en distintas ciudades del país. Además, promover la creación de cadenas eficientes y equitativas según propuesta de la Asociación Peruana de Gastronomía, la cual señala que entre los restaurantes más destacados y los pequeños cultivadores de productos autóctonos de alta calidad se debieran fomentar formas asociativas que apunten a la conservación de la agrobiodiversidad e incrementar los ingresos de los participantes.

• Desarrollar los mercados locales es fundamental, pues no solo representa una alternativa para que este segmento de productores logre una retribución por el esfuerzo de su actividad productiva, sino también porque constituye un medio de aprendizaje donde pueden ir reconociendo sus debilidades y fortalezas para cumplir con las exigencias de los mercados nacionales e internacionales.

• Impulso de la investigación, innovación de tecnología y extensión rural agraria, tanto la tradicional y no tradicional. Esta medida contribuirá a la nivelación de la producción de la agricultura entre las zonas tradicionales mayormente de la sierra y la selva, con las modernas en la costa, esto también generará la capacidad del agro de enfrentar la crisis del futuro. Ello supone, pues, un programa de investigación y de capacitación con un enfoque "desde abajo", comenzando con las necesidades y aspiraciones de la gente, sus recursos naturales y conocimientos autóctonos, donde la conservación y el fortalecimiento de la lógica productiva de los agricultores constituyen uno de los ejes centrales de este enfoque.

• Los servicios ambientales son ofrecidos por los agricultores mediante la creación de zonas de conservación de la agrobiodiversidad in situ, con el apoyo del Estado y con subvenciones cuando sea necesario, y la puesta en marcha de formas equitativas de proyectos como REDD y otros para mantener la capacidad del agro para adaptarse a las condiciones cambiantes resultantes del cambio climático y otros factores, también aumentar la diversidad de la oferta alimentaria y minimizar la deforestación, especialmente en los bosques tropicales.

• Se debe evitar la introducción de las semillas genéticamente modificadas y aplicar un período de moratoria para promover la investigación de los posibles riesgos de su empleo. De esta forma se podrán establecer sistemas de control y monitoreo y para renegociar los tratados comerciales internacionales para poder construir un sistema de distribución de las semillas y reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual de los agricultores que evite las distorsiones del sistema actual dominado por el monopolio de unas pocas empresas transnacionales. La introducción pondría en riesgo las semillas nativas.

• Si bien en las últimas normas se exige a los gobiernos locales puedan destinar hasta el 10% de su presupuesto de inversiones para la agricultura familiar, sin embargo este monto es muy poco para más de 2.3 millones de peruanos que dependen de esta actividad, por lo tanto se debe exigir a las empresas mineras el financiamiento de los proyectos para la agricultura familiar bajo el enfoque de sistemas agroforestales, agrosilvopastoriles, como formas de contrarrestar los efectos negativos de la minería.

• Es indispensable la creación de áreas de conservación privada con intervención del Estado y las organizaciones privadas (ONGs, Cooperación externa) y la participación de las comunidades y los propios agricultores. Las áreas ayudarían mucho a la Agricultura Familiar contribuye a restablecer, recuperar, mantener y enriquecer la biodiversidad.





La red considera las siguientes exigencias a Estado y otras iniciativas como elementos de su agenda en este eje programático

- ◇ Revisar el marco normativo de la Diversificación Económica
- ◇ Red Muqui aporta para la discusión pública el documento "Alternativas de desarrollo en las regiones mineras de Perú", realizado por el Centro de Desarrollo Rural (SLE) de la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania para la Red Muqui, sobre la base de las experiencias de estudio realizadas en el Valle del Mantaro en Junín y en Celendín, Cajamarca.
- ◇ Red Muqui aporta también para la discusión pública el documento "Fortalecimiento de la Agricultura Familiar en zonas afectadas por la actividad minera", a partir de casos de estudio en Cajamarca, Junín, Ayacucho, Apurímac y Pasco, que plantea propuestas de políticas públicas al respecto.



7. Consulta previa y Vigilancia y Monitoreo Participativo En las actividades mineras⁴⁴

Situación actual

La Consulta Previa, es una obligación prevista en el Convenio 169-OIT suscrito por el Perú. Sus alcances están desarrollados por la propia Ley de Consulta Previa. Siendo un derecho de los Pueblos Indígenas, no obstante, es considerada como una traba para las inversiones por el sector empresarial privado y algunos funcionarios del Estado.

Por ejemplo, la SNMPE ha planteado “denunciar el Convenio 169” de la OIT. Esta y otras actitudes hacia la participación ciudadana y la consulta previa, se encuentran entre los medios de comunicación, los empresarios, los funcionarios del Estado y los mismos partidos políticos; debilitan y limitan los pocos mecanismos de participación existentes y evitan la implementación de la consulta previa, contribuyendo a un círculo vicioso de incumplimiento o cumplimiento mínimo. Bajo este comportamiento se advierten resultados negativos o poco alentadores y una falta de apoyo para su expansión, alcance y adaptación cultural.



En el Perú, hasta el momento se han realizado formalmente 15 procesos de consulta previa en la actividad minera. No obstante hubieron muchas deficiencias, pues se ha aplicado el derecho a la consulta previa, fundamentalmente cuando ya había acuerdo previo entre comunidades y poblaciones con empresas extractivas.

Justamente es el Ministerio de Energía y Minas el que ha avanzado más en la adecuación de sus marcos normativos para la aplicación de la consulta previa, sin embargo, en lo que se refiere a minería y en lo que respecta a actos administrativos, la consulta se ha vaciado de contenido.

Este Ministerio ha establecido que la consulta previa procede para el otorgamiento de la concesión de beneficio (antes de la autorización de la construcción) y para la autorización de inicio de actividades de exploración y explotación. Las 15 consultas que se han realizado en el sector minero, se han realizado entonces todas ellas después de la aprobación de los estudios ambientales y de todas las autorizaciones necesarias para que dichas actividades se inicien, es

⁴⁴ Incluye el derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas, en el Perú, considerados Comunidades Campesinas y Nativas fundamentalmente, entre otras denominaciones que pudieran haber, de acuerdo a lo que establece la Ley N° 29785.

decir no se ha puesto en consulta ninguna decisión que involucre temas centrales de discusión sobre el proyecto minero.

Recién a principios de setiembre 2015 se aprobó el plan de la primera consulta en minería. Es el caso del Proyecto minero Aurora en el Cusco. Es la Comunidad quechua Parobamba, a la que le ha sido consultada la Resolución Directoral para autorizar el inicio de actividades de exploración minera. El proceso estuvo a cargo de la Minera Focus S.A.C.

En el caso del Proyecto Aurora, la propuesta de Resolución materia de consulta precisa que la "certificación ambiental", que tiene como condición la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, ya ha sido otorgada, así como la autorización del uso del terreno superficial, por parte de la comunidad. Esto quiere decir que no se consultan los impactos del proyecto minero ni las medidas de prevención y mitigación pues ya se han definido en la certificación ambiental. Tampoco se consulta las condiciones sobre las cuales se permitirá el uso de la propiedad comunal. Todas éstas debieran ser parte de la consulta "previa".

Estando ya todo definido "previamente", qué es lo que es materia de consulta. En la práctica se convierte en un mero trámite a cumplir, no es un derecho que se debe respetar.

Otros procesos de consulta realizados han sido en Ancash, culminado en julio del 2016, con las Comunidades Campesinas de Quilla Ayllu y Llactun-Aija, en los distritos de Aija y Huacllán, ambos en la provincia de Aija, respecto al proyecto minero de exploración La Merced, cuyo titular es la Minera Barrick Misquichilca S.A.

Ha sido el mismo sistema, aplicar la consulta previa en comunidades donde no hay conflictos sociales, y si bien se contó con intérpretes quechuas, lo que es un avance, no se contó con el asesoramiento técnico necesario que les permita entender la información técnica alcanzada por el Estado y la empresa minera, y tomar una decisión debidamente informada.

Demandas al Estado e iniciativas de normatividad y políticas públicas

- La consulta previa e informada a los pueblos indígenas debiera aplicarse a lo largo del proceso minero, de manera particular en los siguientes momentos:
 - » Antes del otorgamiento de concesión minera.
 - » Para la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA) semi detallado para las actividades de exploración.
 - » Para la aprobación de la DIA o EIA semi detallado o detallado para actividades de explotación, beneficio, almacenamiento, labor general, transporte minero y otras.
 - » Para la aprobación de la actualización de EIA
 - » Para la aprobación del Plan de cierre de minas, de pasivos ambientales y de abandono.
- Consideramos que la concesión minera si debe ser motivo de consulta previa, pues no es un derecho expectatio, en tanto su otorgamiento incluye como parte integrante el desarrollo de actividades que operan sobre un territorio para el aprovechamiento de recursos minerales que puedan o no yacer en este y que causan afectación real. Las concesiones mineras entonces tienen una afectación real y no potencial sobre los proyectos de vida colectivos de los pueblos indígenas. El proyecto de vida colectivo es

un bien protegido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana bajo la forma actual del proyecto de vida individual. Además, una concesión minera, implica ya una decisión de Estado de darle determinado uso a una porción de territorio, es una expresión de voluntad del uso territorial que colisiona o afecta favorable o negativamente a los proyectos de utilización territorial de los pueblos indígenas

- Se requiere que los procesos de consulta previa de los pueblos indígenas cumplan con una duración adecuada, que permita que las etapas de publicidad, informativa y la de evaluación interna, brinden el tiempo para una debida revisión, y la necesaria asesoría técnica de parte de la población, para que con la información suficiente y comprensible, permita equiparar las asimetrías, con el fin de tomar la decisión más idónea.
- La entidad pública que emite las medidas administrativas o legislativas, que pueda afectar derechos de los pueblos indígenas es la que debe llevar adelante la consulta, pues es la que puede incluir los acuerdos en la medida que pretende implementar, y que por ello somete a consulta⁴⁵.
- Las diversas experiencias de procesos de consulta previa deben ser continuamente revisadas para mejorar su debida implementación.
- La Sentencia del caso Atuncolla-Puno, plantea la necesaria revisión de todo el proceso minero, que incluye la Ley General de Minería y normas conexas, desde el petitorio previo a la concesión minera y de la Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- El proceso de consulta previa debe ser imparcial y respetar un necesario enfoque de interculturalidad y de género.
- Las actas de acuerdos de los procesos de consulta previa deben contener acuerdos claros, que puedan ser fácilmente monitoreados y permitan exigir los derechos de los pueblos indígenas⁴⁶.

La Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo como mecanismo de participación ciudadana

La Constitución Política del Perú en su art. 2 numeral 17 establece el derecho a la participación en forma individual o colectiva. Las políticas públicas en lo ambiental, son decisiones de las entidades competentes que deben involucrar dicha participación. La vigilancia justamente es un mecanismo de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental según la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28245. Su Reglamento (D.S. N° 019-2009-MINAM) indica que la vigilancia ayuda a la verificación de los efectos ambientales generados por proyectos sujetos al sistema de evaluación ambiental. La vigilancia es reconocida en la explotación de minerales en el D.S. N° 028-2008-EM, pero fundamentalmente a través de la observación, no de la participación activa en procesos de monitoreo, lo cual resulta insuficiente. El Reglamento de Transparencia, Acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM) reconoce a la Vigilancia Ciudadana, como un mecanismo para la Fiscalización Ambiental, que apoya a mejorar el desempeño de la gestión ambiental, que va de la mano con las acciones del Estado. De forma complementaria, el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (D.S. N° 001-2012-MC) dispone la implementación de mecanismos de

⁴⁵ Ana Leyva – CooperAcción. "La consulta previa en minería en el Perú y el incumplimiento de los estándares establecidos en el Convenio 169 de la OIT".

⁴⁶ Ob. Cit.

participación existentes en la legislación vigente en entidades públicas, así como el desarrollo de mecanismos adecuados a cada situación particular.

A nivel internacional, el Convenio 169 de la OIT señala que los PPII tienen derecho a formular, aplicar y evaluar política, planes y programas que puedan afectarles a través del derecho a la participación, que es un mecanismo adicional y complementario a los establecidos a través de la participación ciudadana.

Demandas al Estado e iniciativas de normatividad y políticas públicas

1) Reconocer a las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) como encargadas de desarrollar actividades de vigilancia y monitoreo ambiental y social de manera autónoma.

2) Que las OVMAS trabajen en conjunto con los organismos del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) garantizando el derecho a la participación ciudadana y de los pueblos indígenas, complementando y aportando a las acciones del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y del Sistema de Información Ambiental (SINIA).

3) Que los reportes de las OVMAS sean considerados obligatoriamente por los organismos del SNGA, como mecanismos de alerta temprana ante situaciones de contaminación o afectación de derechos, y para elaborar y evaluar instrumentos de gestión ambiental y de ordenamiento territorial, así como en los términos de referencia para la evaluación de proyectos de inversión, y en la determinación de la línea de base para medir la calidad del ambiente, entre otros.

4) Se debe priorizar la transparencia y el acceso a la información del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), del SNGA y del SINEFA. Estos organismos están obligados a entregar la información y documentación requerida por las OVMAS.

5) Las OVMAS deben contar con la potestad de proponer el establecimiento de zonas de emergencia ambiental y de áreas críticas, si el nivel de contaminación afecta la salud de las personas, y también la de plantear zonas libres de actividades extractivas si son áreas de sobrevivencia, contribuyendo al monitoreo, supervisión y fiscalización ambiental que realiza el Estado.

6) Proponemos la aprobación de una Ley de Vigilancia y Monitoreo ambiental participativo, que reconozca a los Comités de Vigilancia y Monitoreo ambiental a nivel nacional, y los incorpore al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, como mecanismo de alerta temprana frente a los impactos ambientales, y de prevención de conflictos sociales.



8. Agua, minería y Cambio climático

Situación actual

Minería y cambio climático

El cambio climático intensifica, por ejemplo, los efectos del Fenómeno El Niño que tiende a generar intensas formaciones de nubes, periodos de gran humedad, baja presión atmosférica, lluvias torrenciales, pérdidas agrícolas, olas de calor y violentos desplazamientos de tierra, conocidos como huaicos.

Las últimas veces que este fenómeno se dio en nuestro país, fueron, entre los años 1997 y 1998 cuando Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad e Ica, fueron los más afectados por El Niño, y recientemente en el verano del año 2017, donde Piura, La Libertad y Ancash, fueron afectados por el denominado "Niño costero", con efectos devastadores.

La actividad minera si está contribuyendo con el cambio climático de una cuenca hidrográfica, lo que se ve reflejado en los siguientes impactos:

- Cambio de uso del suelo.
- Emisión de gases de efecto invernadero (gases producto de las voladuras en los tajos abiertos, de la combustión de la maquinaria y transporte utilizado, del consumo de energía para sus operaciones, del proceso de fundición y refinación de metales, entre otros).
- Cambios en los flujos y la cantidad de agua superficial y subterránea, poniendo en riesgo la disponibilidad del agua para otros usos.

Lamentablemente, durante la vida útil del proyecto minero, no se considera ninguna medida para compensar estos impactos, con las consecuencias que ello viene generando.

Y es que al no considerar dicho impacto no se toma medida alguna respecto de las consecuencias que genera:

- No se tiene conocimiento sobre el cambio climático y el agua a nivel de cuencas y sus divisiones, subcuencas o microcuencas hidrográficas.
- El problema de disponibilidad de agua en zonas con actividad minera es visto como una limitación en la producción de alimentos, pero es más crucial que la escasez de tierra; sin embargo no se atiende a este problema en la dimensión que se merece.
- La vulnerabilidad en las cuencas hidrográficas donde existe actividad minera se incrementa no sólo por los impactos que genera esta actividad, sino por la escasa capacidad de la población local para enfrentar las amenazas ambientales.
- En el país no se dispone de políticas públicas para la adaptación y mitigación de los efectos de cambio climático global, menos aún, para los cambios climáticos locales que se generan por actividades productivas, como la minería.

Demandas al Estado e iniciativas de normatividad y políticas públicas

REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEI) EN LA ACTIVIDAD MINERO METALÚRGICA

- Promover la realización de un inventario de gases de efecto invernadero provenientes de la actividad minero metalúrgica considerando las actividades de exploración, explotación, beneficio y procesamiento, incluyendo labores de acarreo y carga, todo tipo de transporte, uso de energía, operaciones y campamentos mineros.
- Impulsar la creación de una base de datos de GEI que permita a la autoridad competente establecer lineamientos y medidas orientadas a reducir los niveles de emisión de GEI.
- Elaborar estudios que den a conocer el impacto ambiental y económico de la actividad minera en el contexto de cambio climático.

PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO LOCAL EN ZONAS CON MINERÍA

- Promover la incorporación de criterios de evaluación de los efectos del cambio climático local en los Estudios de Impacto Ambiental (modificatoria de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental)
- Exigir a las empresas mineras (con prioridad a la mediana y gran minería) la presentación de Estudios de Balance Hídrico y Planes de gestión de estos y de compensación Ambiental por el impacto en las aguas superficiales y subterráneas en el contexto de cambio climático
- Promover la Elaboración de estudios de riesgo ambiental y de salud pública por efecto del cambio climático en zonas con minería (empresas con 5 a más años de operación minera).
- Establecer procesos de capacitación y recopilación de información de los efectos de la actividad minera en el contexto de cambio climático, recogiendo los conocimientos y saberes tradicionales.

GENERACIÓN Y ACCESO A INFORMACIÓN TÉCNICA SOBRE CAMBIO CLIMATICO

- Exigir al Estado la elaboración de estudios de variabilidad climatológica en zonas con proyectos mineros.
- Exigir al Estado que establezca la incorporación de las estaciones meteorológicas e hidrológicas de las empresas mineras a la red del SENAMHI, con información disponible para el público.

PROTECCIÓN AMBIENTAL DE ZONAS DE GLACIALES, PARAMOS, BOSQUES Y ZONAS DE RESERVAS DE AGUA

- Articulación de políticas y acciones sectoriales en materia de cambio climático para la protección de zonas productoras y/o de reserva de agua vulnerables al cambio climático.
- Contar con un diagnóstico social y ambiental, en el contexto de cambio climático, de

las zonas de glaciares, bosques y otras zonas reserva de agua en los que se pretende realizar actividades económicas extractivas, como la minería.

- Promover que el Reglamento de la Ley de Cambio Climático considere la protección de zonas productoras y/o de reserva de agua.
- Promover el establecimiento de programas y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático considerando los conocimientos y buenas prácticas tradicionales (ecosistemas vulnerables).

GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN MICROCUENCAS Y SUBCUENCA HIDROGRÁFICAS (UNIDADES HIDROGRÁFICAS MENORES)

- Promover que en el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos también se reconozca la planificación de la gestión del agua a nivel de unidades hidrográficas menores: microcuencas y/o subcuencas; así como sus Comités de Gestión.
- Realizar estudios sobre la cantidad y disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas en las microcuencas y/o subcuencas hidrográficas con actividad minera.
- Impulsar el reconocimiento de las instancias u organizaciones de gestión del agua de una microcuenca o subcuenca, la misma que debe contar con autonomía jurídica, administrativa y económica.
- Impulsar la participación activa de las mujeres y jóvenes en la planificación y gestión del agua.

La protección de Cabeceras de Cuenca, fuentes de agua y ecosistemas frágiles que captan agua.

La importancia del agua como recurso natural

El agua es un recurso natural, indispensable para la vida. Es además un recurso vulnerable, indispensable para el desarrollo humano y para el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que lo sustentan, así como para la seguridad del país. Es un bien de uso público, patrimonio de todos los peruanos y peruanas, su uso y manejo deben ser efectivamente regulados y no debe haber propiedad privada sobre el agua. El uso sólo puede y debe ser otorgado y ejercido de manera sostenible, en armonía con el bien común, con el interés de la población y con el desarrollo económico del país.

Teniendo en cuenta las características de las fuentes de agua en nuestro territorio, las particularidades de nuestras diferentes regiones, las tendencias de crecimiento poblacional y el desarrollo productivo, el Perú tiende a presentar las condiciones de una situación de estrés hídrico en el mediano plazo.

Según el indicador de Falkenmark y otros estudios, se prevé que en el año 2050 el Perú será "el único país de la Región que a nivel internacional presenta una situación verdaderamente comprometida". Lo cual significa que el Perú enfrenta la necesidad de construir una adecuada gestión del agua, del territorio y del ambiente basada en sólidos principios de sostenibilidad ambiental, de construcción de la gobernabilidad y de una nueva cultura del agua que recupere la vieja sabiduría de las culturas ancestrales de prudencia y respeto de la naturaleza y sirva

de marco para una gestión integrada y equitativa del recurso. Sólo bajo estas condiciones se preverá las necesidades futuras tanto del uso de agua como de mantenimiento del recurso y de los ecosistemas que le sirven de soporte.

Sin embargo, en la medida que el agua se está convirtiendo en un bien escaso, las presiones y los conflictos por controlar las fuentes hídricas existentes se hacen cada vez más evidentes. La Defensoría nos recuerda todos los meses que el Perú se ha convertido en un país en el que la principal fuente de conflictos sociales proviene de temas ambientales. Entre estos conflictos destacan las disputas en torno al agua: disputas entre regiones o también entre actividades económicas y poblaciones, principalmente las rurales que dependen de este importante recurso.

Estos conflictos, que están además en ascenso en cantidad e intensidad en todo el país, representan una fuerte tensión y un enorme costo que todos los peruanos asumimos, especialmente los de menores recursos y de las regiones del interior del país. Según el propio Banco Mundial el costo de la degradación ambiental en el Perú representa aproximadamente el 3,9% del Producto Bruto Interno.

La importancia de las cabeceras de cuenca

Las cabeceras de las cuencas hidrográficas son importantes por la especial función que cumplen dentro del ecosistema "cuenca". La cuenca hidrográfica es un espacio físico y dinámico donde sus partes se relacionan entre sí mediante el intercambio de flujos, de materia y de energía. El agua dulce en el Perú proviene de la lluvia que cae en las cuencas hidrográficas, especialmente en las partes altas de los andes, forma glaciales, lagos y lagunas, bofedales y páramos. En su conjunto, estas fuentes de agua contribuyen al mantenimiento de la conectividad hidrológica y a la integridad de los ecosistemas a escalas regionales.

La alteración del territorio de las cabeceras de la cuenca y de los aspectos cualitativos y cuantitativos de sus fuentes de agua modifica los flujos entre los componentes de la cuenca alta, media y baja. Además afectan los ecosistemas de las corrientes aguas abajo reduciendo el transporte de nutrientes a los ríos destruyendo los distintos hábitats que allí existen. Bajo este aspecto no se debería realizar ninguna actividad que implique un impacto significativo a largo plazo en las cabeceras de cuenca y sus fuentes naturales de agua, incluyendo como fuente a los acuíferos.

La degradación de las cabeceras de las cuencas y de sus fuentes naturales también constituye un gran riesgo para la sostenibilidad de los servicios naturales o ambientales que ofrecen al resto de la cuenca y al ser humano como tal. Algunos de estos servicios son por ejemplo: la capacidad de infiltración del agua en la cuenca alta, el que a la vez alimenta las aguas subterráneas que actúan como reservorios naturales de agua para la época seca y/o para las generaciones futuras; la capacidad de transporte de nutrientes de las corrientes de agua de la cuenca alta hacia la parte media y baja, entre otros.

Esta situación cada vez más apremiante condujo a que la Ley de Recursos Hídricos en el primero párrafo del artículo 75 disponga que la Autoridad Nacional del Agua (ANA), con opinión del

Consejo de Cuenca, vele por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta. Con dicho propósito, el tercer párrafo del artículo 75 reconoce como zonas ambientalmente vulnerables las cabeceras de cuenca y faculta a la Autoridad Nacional del Agua a declarar, con opinión favorable del Ministerio del Ambiente, zonas intangibles en las que no se otorga derecho alguno para uso, disposición o vertimiento de agua.

En ese sentido, en agosto del año 2017 se dictó la Ley N° 30640, que modificó dicho artículo 75, e incluyó como obligación de la ANA, que tenía 1 año para elaborar un "marco metodológico de criterios técnicos para la identificación y zonificación de las cabeceras de cuenca de las vertientes hidrográficas del Pacífico, Atlántico y del Lago Titicaca". Dicho plazo venció en agosto del 2018 sin que aún haya novedades.

Demandas al Estado e iniciativas de normatividad y políticas públicas

- Que no se realicen proyectos mineros a gran, mediana o pequeña escala, u otras actividades productivas en cabeceras de cuenca, en tanto pongan en riesgo la capacidad de resiliencia (sostenibilidad ambiental) de los ecosistemas, la conectividad hidrológica de las corrientes de agua, su buen estado ecológico y su capacidad de recarga hídrica, además de generar daños irreversibles en la cobertura vegetal, la configuración de las redes hídricas superficiales y subterráneas y los servicios ambientales que brinda el ecosistema.

- La gestión de la cabecera de cuenca debe realizarse conforme a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca correspondientes. Estos planes deben señalar las medidas necesarias para la restauración ambiental de los ecosistemas de altura que se encuentran seriamente impactados y cuyo potencial ecológico es de relevancia.

- La Autoridad Nacional del Agua (ANA), para establecer los criterios para proteger las cabeceras de cuenca, debe tener en cuenta los principios del desarrollo sostenible y de precaución, así como el enfoque ecosistémico, debiendo declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca cuando:

A. La sostenibilidad de la zona de recarga hídrica, el buen estado ecológico y la conectividad hidrológica de las corrientes de agua de las cabeceras de cuenca, así como el conjunto de servicios naturales que ellas ofrecen estén en riesgo por actividades humanas.

B. Las aguas subterráneas de la cuenca alta, media o baja, se vean amenazadas en su calidad y cantidad por la acción de actividades humanas desarrolladas en la cabecera de la cuenca.

C. Cuando la calidad, cantidad y disponibilidad del agua, superficial y/o subterránea, de las cabeceras de cuenca se vea seriamente afectada o se pueda poner en riesgo por la acción de actividades productivas impidiendo con ello que:

- Se garantice el uso primario de poblaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338.

- Se garantice el derecho imprescriptible y prevalente del uso de agua de comunidades campesinas y de comunidades nativas establecido en el artículo 64 de la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338. Se garantice el abastecimiento de agua necesario para el normal

desarrollo de las actividades agrícolas de valles importantes en la perspectiva de la seguridad y soberanía alimentaria y la agro-exportación.

- Promover la realización de estudios de balance hídrico a nivel nacional, y la compensación ambiental por el impacto de actividades como la minera, en las aguas subterráneas.

- Se debe revisar la R.J 202-2010-ANA, que categoriza la calidad de agua en las cuencas, a fin de que se tenga en cuenta la calidad de agua desde un enfoque de micro y sub cuencas.

- Promover el inventario de gases efecto invernadero (GEI) de la actividad minera y elaborar estudios que indiquen el impacto ambiental y económico de la minería en el cambio climático en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

En lo fundamental la Red Mugui promueve y propone

- ◊ Exigir a las autoridades que establezcan adecuadamente y con prontitud las condiciones para que las cabeceras de cuenca sean protegidas de actividades extractivas como la minería.
- ◊ Considerar la problemática del agua en zona Rural y Urbana, y cuando el impacto rural involucra también a la zona urbana.



Miembros de Red Muqui

Asociación Arariwa-Cusco
Asociación Marianista de Acción Social (AMAS) Otusco-La Libertad
Asociación para la Investigación y Desarrollo Sostenible SUMA MARKA – Puno
Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)
Asociación Proyecto Amigo de Huamanchuco – La Libertad
Centro Andino de Educación y Promoción (CADEP) José María Arguedas – Cusco
Centro de Cultura Popular Labor (Pasco)
Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) – Ayacucho
Centro Pastoral de Diócesis de Chulucanas – Piura
Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)
Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS)
CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)
Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF) – Cusco
Derechos Humanos y Medio Ambiente (DHUMA) – Puno
Fe y Derechos Humanos (FEDERH) – Puno
Fundación Ecuménica para el Desarrollo y La Paz (FEDEPAZ)
Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES) – Cajamarca
Grupo para la Promoción del Desarrollo de los Andes (GRUPO ANDES) – Pasco
Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
Huñuq Mayo Asociación para el Desarrollo Andino Amazónico – Apurímac
Instituto Ambientalista Natural, Chimbote – Ancash
Instituto de Estudios de las Culturas Andinas (IDECA) – Puno
Pastoral Social de la Dignidad Humana Arzobispado de Huancayo (PASSDIH) – Huancayo
Pastoral Social del Vicariato Apostólico San Francisco Javier de Jaén – Cajamarca
Programa Democracia y Transformación Global (PDTG)
Red Uniendo Manos Perú – Junín
Red Regional Agua, Desarrollo y Democracia (REDAD) – Piura
Vicaría de la Pastoral Minera de Pasco

Secretario Ejecutivo: Javier Jahncke
Av. República de Chile 641 – Jesús María
Teléfono: 332-6525
www.muqui.org
