

PRESENCIA DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD MINERA

LUIS HUMBERTO CHIRIF RIVERA

INGEMMET, Av. Canadá No. 1470. San Borja. Lima 41
hcrif@ingemmet.gob.pe

La minería es una actividad económica compleja y de alto riesgo de inversión que se desarrolla mayormente en zonas inhóspitas, con poblados carentes de los servicios básicos. Desde que se toma la decisión de prospectar y explorar hasta el descubrimiento de un yacimiento mineral y la puesta en marcha de una operación minera pasan muchos años, y en el camino quedan más del 95% de los prospectos o proyectos estudiados al no reunir los requisitos para convertirse en minas. En este largo periodo se abren puestos de trabajo para muchas personas y se les cancela a otras tantas, se despiertan muchas expectativas diferentes en los diversos actores relacionados al proyecto, algunas son satisfechas y otras no y finalmente, si el prospecto o proyecto se convierte en mina, los beneficios recompensan largamente la inversión de años, generan puestos de trabajo, dinamizan la economía, proveen utilidades a la empresa e importantes ingresos al Estado y en cada una de las etapas de este largo proceso interviene el Estado facilitando información geológica básica, promoviendo la inversión, otorgando y administrando las concesiones de exploración o explotación, regulando el buen desarrollo de la actividad minera y fiscalizando el cumplimiento de las normas. Sin embargo, bajo la óptica de los diversos sectores involucrados, existen falencias o deficiencias en la participación del Estado.

En el presente trabajo se identifican a los actores relacionados al sector minero, se analizan sus expectativas con respecto al desarrollo del sector y a la participación del Estado y se examina la participación de este en cada una de las etapas del desarrollo de un proyecto minero planteándose alternativas de mejora.

ACTORES RELACIONADOS AL SECTOR MINERO

Los actores relacionados al sector minero no son sólo las empresas y el Estado, sino que también intervienen inversionistas, profesionales, técnicos, comunidades, empresas, universidades, instituciones de investigación, ONGs y otras instituciones. Cada uno de ellos tiene sus propias expectativas con respecto al desarrollo del sector minero y a lo que espera del Estado tal como se muestra en la figura 1.

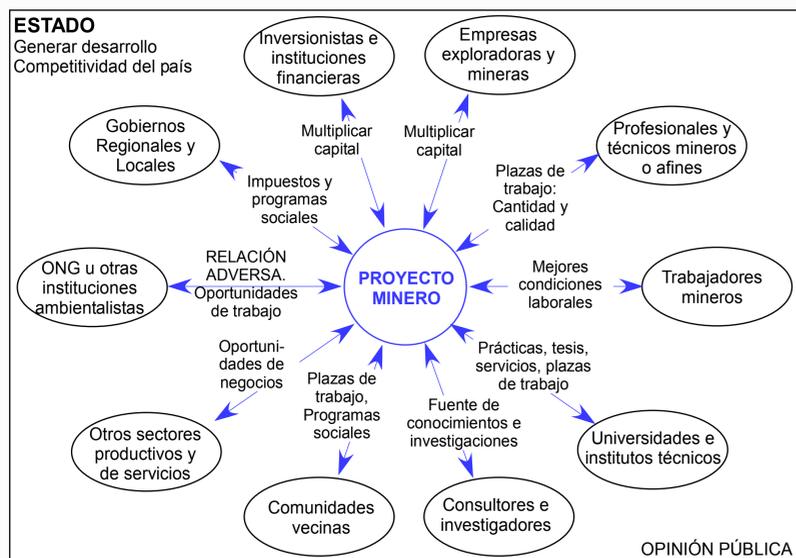


Figura 1.- Actores relacionados al sector minero y sus expectativas.

El Estado está representado por el gobierno central y los gobiernos regionales y locales (ver cuadro 1) y ha estado presente en el desarrollo de la actividad minera desde tiempos inmemorables y su rol siempre ha sido el de normar, dirigir y controlar la actividad, aunque con diferentes políticas según las prioridades de cada época y de los gobiernos de turno. Actualmente se puede decir que las expectativas del Estado con respecto a la minería son la generación de desarrollo y la mejora de la competitividad del país, todo ello a través de los impuestos, canon y regalías.

Cuadro 1.- Principales estamentos del Estado relacionados al sector minero y su participación.

Alcance	Organismo Público	Función
Gobierno Central	Congreso de la República	Legislar
	Presidencia de la República	Definir políticas y regulaciones
	Presidencia del Consejo de Ministros	
	Ministerio de Energía y Minas	Generar información geológica básica.
	INGEMMET (órgano técnico desconcentrado del MINEM)	Asistir técnicamente a la minería de pequeña escala.
		Otorgar y administrar concesiones mineras de mediana y gran minería.
Gobierno Regional	OSINERGMIN (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería)	Regular, supervisar y fiscalizar en temas de Seguridad e Higiene Minera
	OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental)	Evaluar, supervisar y fiscalizar en temas de Medio Ambiente
	Presidencia	Definir políticas y regulaciones
	DREM	Mantener actualizado el inventario de recursos minerales
		Otorgar y administrar concesiones minera de pequeña escala (pequeña minería y minería artesanal)
	Fiscalizar las actividades de minería de pequeña escala en temas de Seguridad e Higiene Minera y Medio Ambiente.	

ETAPAS DE UN PROYECTO MINERO

En líneas generales las etapas del desarrollo de un proyecto minero son la generación de información base, prospección, exploración básica, exploración avanzada, estudios de factibilidad, preparación, minado y cierre (ver figura 2). Cada una de ellas presenta características propias y el Estado se hace presente de diferentes maneras (ver cuadro 2)

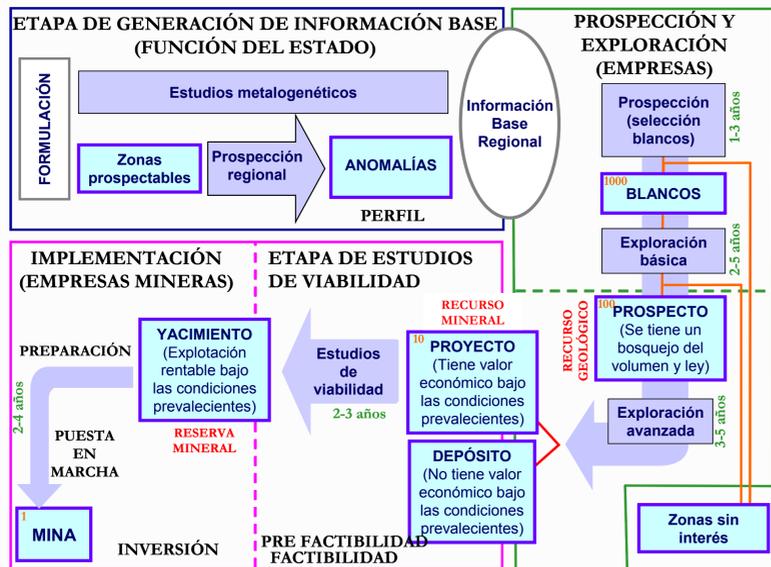


Figura 2.- Etapas del desarrollo de un proyecto minero. En letras verdes pequeñas el tiempo de duración aproximado de cada etapa y en números rojos pequeños la proporción numérica aproximada de ocurrencias, prospectos, proyectos y minas.

Cuadro 2.- Demanda de presencia del Estado en el sector minero.

Etapas	Presencia del Estado	Demanda de mayor presencia del Estado
Generación de información base	INGEMMET.- Publicación de boletines, mapas y bases de datos sobre geología del Perú.	INGEMMET y DREM.- Mantener actualizado el inventario de recursos minerales nacional y regional respectivamente. INGEMMET.- Investigaciones temáticas (alteraciones hidrotermales, modelos de yacimientos, geometalurgia, remediación de PAM, etc). Publicación de cartillas de procedimientos de formalización.
Prospección	Congreso, Presidencia, Ministerio.- Normatividad. INGEMMET.- Prospección en ANAPs.	Congreso.- Normatividad mas justa y viable.
Exploración y Factibilidad	Congreso, Presidencia, Ministerio.- Normatividad.	Programas de difusión y capacitación a las comunidades sobre temas de la actividad minera (importancia, ventajas y desventajas).
	INGEMMET.- Otorgamiento de concesiones de GM y MM.	
	DREM.- Otorgamiento de concesiones de PM y MA.	Mayor énfasis en hacer cumplir la ley
	MINEM.- Aprobación de estudios ambientales de inicio de actividades para GM y MM.	INGEMMET.- Mayor asistencia técnica a la minería de pequeña escala.
Explotación (operación)	DREM.- Aprobación de estudios ambientales de inicio de actividades para PM y MA.	
	OEFA.- Fiscalización ambiental para GM y MM.	
	OSINERGMIN.- Control de seguridad, salud e higiene minera para GM y MM.	
Cierre	DREM.- Control de seguridad, salud e higiene minera para PM y MA. INGEMMET.- Asistencia técnica a la minería de pequeña escala. MINEM.- Aprobación del Plan de Cierre de Minas para la Gran y Mediana Minería	

PRESENCIA DEL ESTADO A LO LARGO DE LAS ETAPAS DE UN PROYECTO MINERO

En cada una de las etapas de la actividad minera el Estado se hace presente de diferentes maneras, sin embargo, existen circunstancias no cubiertas o en las que se demanda mayor presencia del Estado, lo cual se da básicamente en la previsión de conflictos que se generan entre las comunidades y las empresas mineras y entre los mineros informales y los titulares de las concesiones.

En el primer caso, el Estado tradicionalmente ha dejado en manos de ambas partes la responsabilidad de que arreglen por si solas las controversias que pudieran surgir al querer poner en marcha un proyecto minero, en una desigual interrelación.

De esta manera, lo que debería ser una decisión basada en el conocimiento de los alcances de un proyecto minero, se transforma en una decisión en la que los intereses de las comunidades se ven alterados por influencia de grupos políticos que se manejan bajo una óptica de cálculo electoral o grupos ambientalistas que no diferencian las tecnologías mineras actuales con las de hace décadas u oportunistas. Es evidente la falta de preparación de los integrantes de las comunidades y lo fácil que pueden ser manejados. Ante esto nos preguntamos si el Estado tiene capacidad de brindar asesoría o capacitación a las comunidades llegando a todos los rincones del territorio.

El otro caso en el que se demanda la presencia del Estado es cuando se generan conflictos entre la minería informal y la formal (léase titulares de las concesiones mineras). En este escenario la demanda tiene dos visiones, por un lado se reclama mayor energía de las fuerzas del orden para sacar a quienes vienen explotando el yacimiento ilegalmente y por otro existe la visión de mayor presencia del Estado para brindar asesoría, capacitación, facilidades logísticas para desarrollar sus operaciones y legislación para obligar a los titulares de las concesiones a dejarlos operar. Ambas son visiones extremas de un problema bastante complejo y en el que la participación del Estado debería darse previamente al conflicto, con estudios de prospectiva y nuevamente con el esfuerzo de llegar a todos los rincones de nuestro territorio.

CONCLUSIONES

- Se percibe la necesidad de mayor presencia del Estado en casi todas las etapas de la actividad minera.
- Optimizar la presencia del estado en el sector minero pasa necesariamente por dotarlo de mejor presupuesto y organización, con cuadros profesionales y directivos idóneos, con conocimientos técnicos y de gestión a la altura de las circunstancias
- Es necesario desmitificar lo bueno o malo de la minería, comenzando por investigar los impactos ambientales por tipos de yacimientos y por dimensiones de empresas (gran, mediana, pequeña minería y minería artesanal), así como también publicar los beneficios económicos que estos generan y el uso que se les puede dar.
- Se requiere capacitar y dotar de mejores condiciones a las DREM para el mejor cumplimiento de sus funciones (entre ellas inventario y evaluación de recursos minerales, otorgamiento de concesiones, fiscalización). El mejoramiento de los honorarios asegura menor rotación de personal y por ende acumulación efectiva de experiencia y mayor continuidad en el desarrollo de los proyectos de mediano plazo.
- Se requiere promover la ejecución de investigaciones metalogenéticas conjuntamente entre el INGEMMET, universidades regionales y las DREM para así optimizar recursos y mejorar la calidad de las investigaciones y evaluaciones de recursos minerales regionales asegurando la óptima retroalimentación del inventario nacional a cargo del INGEMMET.
- Los bajos niveles de preparación y conocimientos de los integrantes de las comunidades demanda un esfuerzo del Estado por llevar a todos ellos capacitación y asesoría clara y sencilla en temas relacionados al sector minero y de las cadenas productivas que de esta se desprenden, para contrarrestar así el accionar de los sectores antimineros. Dichas capacitaciones, a la par de dar la oportunidad de escuchar directamente el clamor de una población mejor preparada, desmitificaría la percepción de un Estado paralizado con las grandes empresas extractivas.
- La lucha contra la contaminación y la informalidad requiere programas de capacitación técnica y asesoría a la par de intensa fiscalización y sanciones a quienes infrinjan la ley.

GLOSARIO

- ANAP.- Área de No Admisión de Petitorios.
- DREM.- Dirección Regional de Energía y Minas.
- EIA.- Estudio de Impacto Ambiental
- INGEMMET.- Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
- MINEM.- Ministerio de Energía y Minas
- PAM.- Pasivo Ambiental Minero
- OEFA.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- OSINERGMIN.- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería