

LA MINERÍA Y EL RETO DE ASUMIR COMPROMISOS EN POS DEL DESARROLLO: ¿ES POSIBLE UNA RELACIÓN IDEAL?

Gustavo A. Zambrano Chávez

Recientemente fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, el cual añade al reglamento de Procedimientos Mineros (D.S. N° 018-92-EM) una serie de compromisos previos en forma de Declaración Jurada, que los peticionarios mineros deben de presentar al momento de iniciar dicho trámite administrativo. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *compromiso* se define como obligación contraída, haciéndose alusión a la palabra dada por una persona¹. Esta obligación hace referencia al vínculo que sujeta a dicha persona de hacer o no hacer algo, establecido en unos casos por precepto de ley, y en otros por propia voluntad. Si así debemos de entender o comprender tales conceptos de nuestro tan amplio vocabulario, pues entonces compartiríamos gratamente el adjetivo de histórico, con el que el Ministerio de Energía y Minas califica a la norma en cuestión.

Si bien el mencionado decreto establece una serie de compromisos previos como requisitos para el desarrollo de actividades mineras, entendemos conveniente revisar la norma desde un plano distinto al de la letra del texto. No buscamos efectuar un análisis exhaustivo y de matiz literal con relación a lo señalado en el cuerpo de la norma, pero si creemos conveniente debatir sobre su naturaleza y funcionalidad desde esta tribuna. Y es que luego de revisarla, nos detenemos a preguntarnos ¿era necesario establecer una norma que comprometa a los peticionarios y titulares de concesiones a través de una declaración jurada a cuidar el medio ambiente y el entorno social, teniendo en cuenta que ya existen normas y líneas de acción, cuyo debido cumplimiento lo establecían? Suponemos que muchos se hicieron preguntas similares desde diversas posiciones y escenarios, dado que su promoción ha sido parte de líneas de trabajo como acciones específicas de instituciones y organizaciones tanto de la sociedad civil como del estado.

Los minerales, como recursos naturales no renovables que son, se rigen por las normas y principios del marco general del derecho ambiental. Y digo también porque se percibe que muchas veces el sector minero se ha especializado tanto que olvida ser parte de esta área, y se ve como un sector del derecho aislado, que toma en consideración tales normas en determinados momentos². Y al ser un recurso natural no renovable, este debe ser aprovechado de manera eficiente, evitando o mitigando los impactos negativos sobre otros recursos del entorno y del ambiente, tal como lo señala el Art. 28° de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (de ahora en adelante Ley Orgánica). Esta misma norma establece que el derecho para el aprovechamiento

¹ Empeño que hace alguien de su fe y probidad en testimonio de lo que afirma.

² Ello no por una mala fe presente, sino por situaciones coyunturales que un análisis más profundo del tema podrían ayudarnos a ilustrar

del recurso es concedido por el estado a través de leyes especiales, es decir, cada sector determina las modalidades del derecho a ejercer. Asimismo, son responsables de que los recursos naturales no renovables de su competencia, sean aprovechados de tal manera que no se afecte el medio³ donde se encuentran, ejerciendo funciones no solo administrativas sino de efectiva fiscalización.

Este derecho de aprovechamiento del recurso natural presenta una serie de condiciones que el titular debe de cumplir, y que son señaladas por la Ley Orgánica en el Art. N° 29°. Entre ellas se señala la utilización del recurso para los fines para los que fue otorgado, así como el aprovecharlo de manera debida y no distinta a lo concertado con el estado; del mismo modo, se acentúa el debido cumplimiento de la legislación especial correspondiente y el cumplimiento efectivo de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental. Tales obligaciones pueden ser exigidas legalmente si es que no se cumplen o se cumplen indebidamente.

Como vemos, algunas obligaciones, sobre todo aquellas relacionadas con la materia netamente ambiental, ya se encontraban reguladas. O por lo menos puede ello decirse, al ser interpretadas dentro del marco de una debida política ambiental nacional, y de responsabilidad con el medio ambiente. Y ello mencionando sólo una norma de carácter general, ya que en la legislación de cada sector podemos encontrar varios ejemplos más, donde la fiscalización del estado representa uno de los ejes centrales para el debido cumplimiento.

Como bien apuntamos líneas arriba, nuestra intención es generar diálogo alrededor de estas ideas. Es conveniente debatir sobre la base de argumentos constructivos, con propuestas, y basándonos en la realidad. Una norma jurídica debe de tener la fuerza suficiente para ser ejercida y/o cumplida, obedeciéndose para ello una serie de factores y variables. Tanto la voluntad política de nuestras autoridades para hacer cumplir la ley, como la real decisión de cumplir las obligaciones establecidas y asumidas por parte de las personas, son factores necesarios e importantes para respetar el estado de derecho. Ello refiere que las cosas se hacen no porque una sanción nos coacciona, sino porque practicarlos a conciencia permite generar una sociedad y una ciudadanía más asentada en principios democráticos participativos. A todo ello debemos de tomar en consideración (creemos) la variable de que el derecho plasmado en una norma tiene, o tendrá, algún efecto sobre nuestra realidad. Y en el caso del derecho al aprovechamiento de los recursos naturales, creemos que esto no solo es así, sino que debemos de luchar muchas veces para que se de.

Si el Decreto Supremo establece que las empresas se comprometen a *realizar sus actividades productivas en el marco de una política que busca la excelencia ambiental*, pues se espera entonces que cumplan tal compromiso. Y ello no sólo

³ El medio o ambiente considera tanto lo biótico como lo abiótico, y dentro de los primeros, al hombre y sus manifestaciones sociales y culturales.

refiere tener la voluntad de querer ejercerlo. Al ser más un recordatorio de acciones a favor del medio ambiente en un caso, corresponderá también a las autoridades estatales la debida y oportuna fiscalización de los actos de las empresas en pos del desarrollo, tal como sus declaraciones juradas e informes anuales señalarían.

Y es en materia de responsabilidad social donde vemos que se presentan la mayor cantidad de requerimientos a ser convertidos en compromisos a asumir. Ello dado que una serie de recientes acontecimientos ocurridos a nivel nacional, donde el conflicto socio ambiental ha sido la constante principal, reflejan la necesidad de las empresas a asumir mayor responsabilidad en materia social, desde antes del inicio de sus operaciones.

Es común analizar tales conflictos desde la óptica de quien ve el problema desde un determinado punto espacio temporal, cuando en muchas oportunidades, estos tienen orígenes anteriores. Es ahí donde se resalta la verdadera importancia de establecer los mecanismos de diálogo con los entornos sociales de manera debida y oportuna. No es sólo dar información; es saber darla.

En este caso, la declaración jurada exigida por el Ministerio, se convierte en un recordatorio: saber establecer buenas relaciones con quienes las empresas interactúan diariamente, para de esa manera evitar o disminuir conflictos socio ambientales que se puedan presentar. Recordar que es importante, si no, necesario saber entablar el diálogo con los diversos actores presentes en las regiones donde se ubican. Pero, ¿es suficiente con sólo recordarlo como parte de una declaración de compromisos? Cabe decir que en el tema de un conveniente relacionamiento con los entornos poblacionales, así como los principios de responsabilidad social reconocidos a nivel mundial, son relativamente nuevos dentro del panorama minero nacional. Ello a pesar de trabajarlos desde hace bastante tiempo, y que en sus inicios se catalogaban como reaccionarios a la inversión nacional, discurso largamente superado. Es conveniente desarrollar más esta área temática para poder tener mayor base sobre la cual analizar la problemática nacional ambiental.

Dentro de nuestra legislación, a diferencia de lo que pareciera, este tema aún esta poco trabajado. El relacionamiento de las empresas mineras con las poblaciones impactadas ha sido un esquema que se ha sesgado a la participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. Ello aún cuando la población y las instituciones sociales estén presentes desde que la empresa tiene un interés por iniciar la exploración, hasta que el plan de cierre de la mina concluye. Si desde la legislación ambiental, que tal como está siempre es cumplida, se olvida que tener buenas relaciones y un diálogo permanente con la población, permite o permitiría mejores relaciones sociales, entonces ¿cómo exigir el cumplimiento de algo que desde el derecho no se considera? Es una posición bastante exegeta, pero es un discurso muchas veces presente desde diversos sectores empresariales; el lenguaje jurídico puede y debe saber interpretarse al generar impactos en la sociedad.

Si el decreto supremo establece compromisos, ocurre que el cumplimiento de estos estaría ligada a la voluntad de una de las partes; no presenta la exigibilidad de una obligación. Actuar siempre con respeto a los pueblos y su cultura, mantener un diálogo fluido con los actores de los entornos poblacionales, apoyar y fomentar el desarrollo y crear mecanismos de concertación, no deben quedar como buenas intenciones, sino que son parte de ejes de trabajo y afianzamiento de la confianza como parte del desarrollo minero. ¿Esto es posible? ¿Solo teniendo normas que nos coaccionan, las empresas se relacionan con las comunidades? ¿Para dialogar es necesario que nos lo diga un decreto supremo? Se abren una serie de dudas y respuestas posibles.

Creemos que este decreto supremo muestra algo, pero no queda aún muy claro qué. Si son compromisos reales, tendremos que esperar que estos sean cumplidos, pero ojalá que no sean solo buenas intenciones y que los informes anuales no testifiquen que se asumieron propósitos pero que éstos no fueron alcanzados. Si es sólo una acta de principios a alcanzar, o un recordatorio de preceptos, estará sujeto a la voluntad de las empresas el cumplirlos, ¿esto es posible? Queremos creer que si. Asimismo, se esperará también un real compromiso del estado por fiscalizar a las empresas y sus planes para el desarrollo. Pero si el estado también se traza compromisos y todos en general trabajamos sobre la base de compromisos, entonces nuestra sociedad sería la ideal, porque todos los cumpliríamos en pos del desarrollo. También quisiéramos creer que es así. No por ser pesimistas, sino porque aún estamos empezando a asumir responsabilidades que nos eran ajenas desde muchos años atrás. Que empiece el debate. Y por supuesto, cumplamos nuestros compromisos.

1/2/2004

Tomado: *Actualidad Minera del Perú*