

INFORME TÉCNICO DE LA MISIÓN INTERNACIONAL DE OBSERVACIÓN

De la Marcha Nacional por el Derecho al Agua

Capítulo Económico-Financiero

Pedro Arrojo Agudo

Prof. Emérito del Dpto. de Análisis Económico de la Univ. de Zaragoza (España)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Presentamos por delante las conclusiones a las que hemos llegado para, posteriormente, desarrollar los argumentos y ofrecer los datos que las fundamentan.

- 1- Las cabeceras de cuenca deberían preservarse, especialmente en lo que se refiere a acuíferos y zonas de recarga, glaciares, lagunas y humedales; así como en lo concerniente a la calidad de las aguas, evitando relaves que puedan lixiviar tóxicos sobre ríos y acuíferos, a corto, medio o largo plazo. Teniendo en cuenta que este tipo de explotaciones generan, cuando menos a medio y largo plazo, riesgos inaceptables de contaminación tóxica de las aguas, recomendamos de forma explícita, evitar el desarrollo de explotaciones mineras en las cabeceras fluviales.
- 2- Se debe partir del principio de preservar la salud pública por encima de cualquier negocio, por rentable que sea. Pero más allá de ese principio, las consecuencias económicas (sombras económicas) negativas de la contaminación tóxica de ríos y acuíferos, y las que se derivan de destruir o degradar acuíferos, lagunas y humedales en cabeceras fluviales, especialmente en los escenarios previsibles de cambio climático, desbordan los beneficios de cualquier actividad económica, como en particular la minería a cielo abierto. Para comprobarlo, basta tener en cuenta costes como el de usar agua embotellada, por miedo fundado a la contaminación tóxica de las aguas (más de 1000 millones de soles al año por cada millón de habitantes); o el coste, a medio y largo plazo, de quebrar la funcionalidad del ciclo hídrico en cabeceras de cuenca, especialmente en las cuencas del Pacífico, si tenemos en cuenta la pérdida de glaciares y de nieve por cambio climático.
- 3- Las huellas ecológica e hídrica dejadas de facto por la minería a cielo abierto, en base a la tecnología del cianuro, permiten hoy catalogar esta estrategia productiva como la que genera índices de insostenibilidad más graves. Más allá de los riesgos de accidente, sus pasivos ambientales imponen, para siempre, riesgos sobre la salud pública y lastres inaceptables sobre la economía de regiones enteras. El simple riesgo fundado de contaminación tóxica, desactiva los mercados de productos agrarios y pesqueros que queden bajo sospecha. Por esta razón 7 de las

13 provincias argentinas se han declarado “*libres de minería con cianuro*”, mientras 3 países de la UE (Alemania, Rep. Checa y Hungría) han ilegalizado este tipo de minería y el Parlamento Europeo ha votado el inicio de trámites para hacer lo propio en el conjunto de la Unión.

- 4- El sector minero, controlado por fuertes y crecientes inversiones extranjeras, viene siendo clave en el crecimiento de las exportaciones y del Producto Interior Bruto (PIB). Sin embargo, el PIB no identifica la parte de la riqueza producida que se queda en el país; tampoco toma en consideración la reducción patrimonial (en recursos mineros), ni el valor de los impactos y pasivos ambientales que lastrarán la vida y la economía del país para siempre, ni refleja el nivel de calidad de vida de la sociedad en su conjunto... Por todo ello sería necesario usar otros indicadores, como el Producto Nacional Bruto (PNB), que identifica la riqueza que queda para los peruanos; el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide la calidad de vida del conjunto de la población; o el Producto Interno Neto Ecológico (PINE) que integra impactos ambientales y patrimoniales. Desafortunadamente no disponemos de datos basados en estos indicadores, para Perú.
- 5- El sector de minería + hidrocarburos apenas supuso en 2011 el 4,9 % del PIB y el 1,3 % de la fuerza laboral del Perú, dado su perfil intensivo en capital pero no en mano de obra. Con estos datos, afirmar que el Perú es un “país minero”, no responde a la realidad. Advertimos seriamente que, mantener esa visión de forma dogmática, puede encubrir un proceso de depredación acelerada del patrimonio nacional que deje hipotecado ambiental, social y económicamente al país, sin generar bases para un verdadero desarrollo endógeno, equilibrado e integrador.
- 6- El hecho de que el sector minero suponga el 60% de las exportaciones y aporte en torno al 18% de los tributos del Estado (14% de la recaudación total), siendo que representa el 4,9% del PIB y el 1,3% de la fuerza laboral, demuestra la endeblez del sistema fiscal peruano, así como su arriesgada dependencia de las grandes transnacionales mineras. Dependencia más peligrosa, si tenemos en cuenta que, dado el carácter agotable de los recursos mineros, el sector está llamado a desaparecer, inexorablemente, en un plazo que puede ser de pocas décadas, bajo el ritmo vigente de nuevas concesiones.

- 7- La subida acelerada de los precios de los metales y las privilegiadas condiciones fiscales de las que vienen disfrutando las grandes mineras en Perú, les ha permitido multiplicar por 6 sus beneficios en tan sólo 5 años. El promedio de esos beneficios anuales representa el 23.5% de sus inversiones, llegando en algunas empresas casi al 50%. En 2007, las mineras de cobre tuvieron beneficios del 82%... Sin embargo, la firma, en su día, de los llamados *Contratos de Estabilidad*, como un privilegio fiscal, ha permitido a la mayor parte de esas empresas eludir el pago de las nuevas figuras impositivas: *Regalías e Impuestos por Sobreganancias*. Por otro lado, no existe un control efectivo sobre la composición de las extracciones y de los concentrados mineros exportados por parte del Estado.
- 8- Desde la Misión de Observación constatamos que el nuevo Marco Tributario, negociado por el actual Gobierno con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, no ha disipado la percepción general de que el sistema favorece a las grandes compañías en detrimento del interés nacional. Parece claro que el pretendido aumento de 3000 millones de nuevos soles en la contribución de las empresas a las arcas públicas, acabará quedando, a lo sumo, en la mitad. Por otro lado, se critica la modificación de la ley de regalías, para satisfacción de la Sociedad Nacional de Minería, al socavarse su objetivo básico de compensar a la Nación por la explotación de recursos naturales no renovables y agotables.
- 9- Se hace necesario, a nuestro entender, reforzar el control público del sector, garantizar la transparencia financiera, redistribuir de forma más efectiva las utilidades y preservar el sentido patrimonial de las Regalías, revisando privilegios fiscales de las empresas, como el *subsidio a combustibles* o los llamados *Contratos de Estabilidad*, de forma que se puedan cobrar, con efecto retroactivo, *Regalías e Impuestos por Sobreganancia*. Ello repercutiría positivamente sobre las arcas de Gobiernos Regionales y Locales, en cuyos entornos se constata una creciente conflictividad, dentro del clima general de desconfianza hacia las grandes mineras.
- 10- Más allá de los debates parlamentarios y negociaciones sobre *Regalías e Impuestos*, desde la Misión de Observación identificamos otra línea de quiebra social más básica, que no creemos se vaya a resolver, ni se deba resolver,

mediante negociaciones económicas: nos referimos a la exigencia de control sobre el agua y el territorio que crece en comunidades indígenas y campesinas, al entender que de ello dependen su salud y supervivencia. Sin cuestionar el principio de soberanía nacional, entendemos que los derechos humanos vinculados a la salud y al acceso al agua potable, justifican que esas comunidades demanden su derecho a controlar de forma efectiva, aquellas actividades y proyectos que afecten a valores y derechos fundamentales de los que dependen su vida y su salud.

11- Valorando la coherencia promovida por la *IRMA -Iniciativa para la Garantía de la Minería Responsable*, al definir principios de *Responsabilidad Social Corporativa* en el sector, recomendamos que el *Parlamento de la Nación* y el propio *Gobierno* estudien los cambios legales pertinentes para que el Perú lidere, por ley (y no simplemente por la loable voluntad de algunas empresas), la transición hacia ese nuevo modelo de minería que los tiempos exigen. Para ello Perú debería invertir en investigación a fin de acelerar la emergencia de nuevas tecnologías que hagan posible esa minería no contaminante y respetuosa con el medio ambiente.

12- En todo caso, el gran reto a asumir es el de transitar desde el *modelo extractivista* actual, tan rentable como efímero, a una nueva economía *post-extractivista*. Diseñar esta estrategia exige recuperar el control efectivo sobre los propios recursos, diversificar las actividades y cerrar dentro del país los procesos productivos y de comercialización que aportan mayor valor añadido. La agro-ganadería, la pesca, los servicios, con el turismo como una de las claves, las actividades manufactureras e industriales, e incluso una apuesta consistente por la *“minería responsable”* en ese proceso de transición, deberían desarrollarse de manera integrada. Lo que se caracterizó desde el propio *Plan del Gobierno 2011-2016* como *“Crecimiento Inclusivo”* no puede basarse en la especialización minera, como se está haciendo. En todo caso, más allá de recuperar un control efectivo sobre la producción de metales y el enorme valor añadido que genera, el reto está en destinar esas capacidades a financiar, a medio y largo plazo, esa *transición post-extractivista*, basada en actividades sustentables, una mejor redistribución de la riqueza y una decidida apuesta por la educación y la salud pública.

13- Aunque las dinámicas político-electorales suelen priorizar intereses y planes de corto plazo, no parece razonable, desde una visión de Estado, acelerar la depredación de los recursos minerales, tanto desde el punto de vista social y ambiental, como incluso desde el punto de vista económico. Sería razonable establecer *reservas estratégicas*, que no sean explotadas a corto plazo, a la espera de que nuevas tecnologías no agresivas con el medioambiente y con la salud pública estén disponibles a precios competitivos. Teniendo en cuenta que la creciente escasez de estos recursos no renovables comportará precios crecientes, una *Estrategia de Transición* hacia un nuevo *Modelo Post-extractivista* puede encontrar en esas *reservas estratégicas* un espacio de oportunidades económico-financieras, jugando con el medio y largo plazo.

14- Existen aún serios indicios de una posición dominante y abusiva por parte de las grandes compañías transnacionales, derivada de las políticas neoliberales y de la corrupción imperante en Gobiernos anteriores, especialmente a raíz de la Dictadura de Fujimori. Teniendo en cuenta las afecciones al agua, al medioambiente y a la salud pública, por los pasivos ambientales e impactos provocados por la minería a cielo abierto, especialmente en cabeceras fluviales, así como los agudos conflictos abiertos con las comunidades afectadas, proponemos se considere una **MORATORIA A NUEVAS CONCESIONES MINERAS**, especialmente en cabeceras de cuenca, dando tiempo para que se aplique la *Ley de Consulta Previa* y para que se realicen los pertinentes estudios y debates técnicos en el marco de un gran **DIÁLOGO NACIONAL POR EL DERECHO AL AGUA**. Otros países, como El Salvador, Costa Rica y Filipinas han abierto “Moratorias” para dar tiempo al debate social y técnico, así como a la necesaria evolución de planteamientos.

I - CONSIDERACIONES ECONÓMICAS SOBRE LOS VALORES AMBIENTALES EN JUEGO

I.1 La sombra económica de la contaminación tóxica

A grandes rasgos, debemos distinguir la contaminación orgánica, biodegradable, de la contaminación no biodegradable, generalmente tóxica, que producen, por ejemplo, los metales pesados. En el primer caso, la propia naturaleza es capaz de digerir paulatinamente esos contaminantes, sin que ello nos suponga coste económico alguno; y cuando el ritmo de vertido desborda esa capacidad de digestión, podemos reforzarla con plantas de saneamiento que aceleran esa depuración mediante procesos de biodegradación similares a los naturales.

Sin embargo, en el caso de los metales pesados, su propio carácter tóxico hace que la naturaleza no pueda biodegradarlos y que, por la misma razón, nuestras depuradoras convencionales colapsen. La única forma de eliminarlos es aplicar tecnologías de ósmosis inversa, similares a las usadas para desalar aguas de mar; con el problema añadido de qué hacer con los residuos de esa filtración, las llamadas salmueras, que en caso de proceder de aguas contaminadas con tóxicos, contendrían esos mismos contaminantes pero concentrados ...

Cuando permitimos que se contamine un río o un acuífero se debería tener en cuenta el perjuicio que se hace a quienes viven aguas abajo y sufrirán las consecuencias. Si se quiebra seriamente la salud de las personas, como ocurre con los metales pesados, no tiene sentido valorar ese coste monetariamente. Por esa razón los vertidos tóxicos, o siquiera el riesgo de que produzcan, deben simple y llanamente prohibirse, y vigilar de forma rigurosa el cumplimiento de la ley, como se hace en los países más avanzados en esta materia. En Europa ya hay de hecho tres países, Alemania, República Checa y Hungría, que prohíben el uso del cianuro en la minería: al tiempo que el Parlamento Europeo votó, por amplísima mayoría, una resolución que emplaza a la Comisión Europea a ilegalizar este tipo de tecnologías en el conjunto de la Unión.

Sin embargo, en la medida que esos vertidos o lixiviados tóxicos afectan, de hecho, a ríos y acuíferos, en muchos casos, acabamos gastando dinero, que no tendríamos por qué gastar, bien buscando fuentes más lejanas y costosas, o bien depurando lo que otros contaminaron.

En la Unión Europea y en otros países, además de prohibirse de forma cada vez más rigurosa y efectiva cualquier vertido tóxico, la ley impone el principio de que quien contamine o degrade un río o un acuífero, con contaminantes no estrictamente prohibidos, deberá pagar el perjuicio causado. Incluso, cada vez más, se impone la estricta obligación de no contaminar que es, de hecho, más económico que descontaminar. Aunque en Perú la Ley General del Medio Ambiente desarrolla preceptos similares, lo cierto es que no se ponen los medios necesarios para que se cumplan.

La forma como pagamos “justos por pecadores”, cuando se contaminan ríos y acuíferos, la tenemos en la compra masiva y cotidiana de agua embotellada. Como es bien sabido, en Perú, como en buena parte de América Latina, las redes urbanas no suelen ofrecer agua salubre fiable, entre otras razones porque, dado su mal estado y los frecuentes cortes de agua, al quitar la presión en la red, se producen intrusiones que las infectan biológicamente. Aún así, llegará el día en que, como en cualquier ciudad o pueblo de Europa, EEUU, Japón, Australia u otros países, también en Perú, todas las redes serán infraestructuras cuidadas y fiables que deberían garantizar, a costes razonables, agua perfectamente salubre en las casas.

Sin embargo, allí donde permitamos la contaminación por metales pesados u otros tóxicos, aunque se consigan redes óptimas, seguirá siendo imposible garantizar ese agua salubre en los hogares. Sin ir más lejos, en Lima, el sindicato SUTESAL viene denunciando el depósito de medio millón de toneladas de relaves mineros peligrosos en el *Cerro Tamboraque* que, además de amenazar con colapsar el Rimac, por los deslizamientos que se están produciendo sobre su cauce, podrían estar lixiviando tóxicos sobre las aguas que abastecen a la capital. Más allá de esta y otras amenazas, de hecho, el simple riesgo o temor de que pueda haber trazas de este tipo de tóxicos en las fuentes que abastecen a las ciudades, lleva hoy a millones de peruanos a consumir sistemáticamente agua embotellada. Pues bien, en esta simple

decisión de comprar agua embotellada emerge el valor económico que estamos dando al agua pura, que no es sino la que nos ofrecería gratuitamente la naturaleza si no contamináramos ríos y acuíferos. En concreto, puesto que una persona puede consumir al día unos 3 o 4 litros de agua, para beber y cocinar, si quiere preservar la salud de su familia, debería gastarse unos 3 soles por persona y día en agua embotellada. A este coste, en rigor, habría que añadir el que nos imponen los envases de plástico, con los problemas ambientales que producen ...

Ciertamente, mucha gente, con dificultades económicas, no puede permitirse beber agua embotellada. Sin embargo, eso no significa que no pague un coste por la contaminación tóxica que esté ingiriendo diariamente, aunque no se dé cuenta... El coste, a medio plazo, será sin duda mucho más alto: el de su salud y la de su familia... Por tanto, en un área metropolitana como la de Lima, con 8,5 millones de habitantes, el coste estimado de la contaminación tóxica, o siquiera del riesgo de contaminación que comporta el lixiviado tóxico de pasivos ambientales mineros almacenados en las cuencas de sus ríos, podría llegar a valorarse en más de 9000 millones de soles cada año, desde la referencia del precio del agua embotellada que sería necesario consumir para evitar los riesgos que comporta la contaminación o riesgo de contaminación de las aguas urbanas de la capital. Coste, por cierto, que las empresas deberían pagar a la ciudad de Lima, en estricta justicia, año tras año, aún después de abandonar las explotaciones mineras.

Si permitimos que las aguas de los ríos se contaminen con tóxicos no biodegradables en las cabeceras fluviales, por lixiviados de relaves y demás pasivos ambientales, estaremos condenando a la actual población, a sus hijos y a sus nietos... , a pagar el coste del agua embotellada o de la desalación de aguas marinas por ósmosis inversa. Barcelona, por ejemplo, en España, se ve en la necesidad de aplicar ósmosis inversa a las aguas del río Besós (contaminada por viejos vertidos y pasivos industriales) antes de usarla en la red urbana, así como a pagar desaladoras de agua marina.

I.2 El valor de acuíferos, humedales y lagunas en cabeceras de cuenca desde la perspectiva del cambio climático

Como es bien sabido, los ríos que mantienen caudales permanentes o cuasi-permanentes, disponen de agua, aún cuando no llueve, gracias, sobretodo a la acción reguladora de los acuíferos subterráneos. También contribuyen a alimentar esos caudales fluviales las lagunas, los humedales, los glaciares y los depósitos de nieve.

Por otro lado, estas infraestructuras naturales son clave para preservar y regenerar la calidad natural de las aguas. En el caso de los acuíferos subterráneos, porque recogen las aguas de lluvia o de escorrentía, después de que las capas permeables del terreno las hayan filtrado, almacenándolas bajo tierra en un ambiente donde difícilmente pueden vivir los microbios. Las lagunas y particularmente los humedales suelen ser macrodepuradoras naturales que regeneran la calidad de las aguas, de forma gratuita.

Los acuíferos son rocas o formaciones geológicas permeables que llegan a almacenar, como verdaderas esponjas, cantidades ingentes de agua, que luego liberan poco a poco a través de manantiales que mantienen el caudal base de los ríos. Pero para que estos pulmones hídricos trabajen, es preciso que los mecanismos naturales de alimentación funcionen bien. Las llamadas *áreas de recarga*, es decir los territorios permeables que permiten la infiltración del agua de lluvia, o del deshielo, hasta esos acuíferos, deben estar bien conservados, incluida su cubierta vegetal, que evita la erosión y facilita la infiltración. Si destruimos por desmonte esas áreas de recarga, la infiltración disminuirá, reduciéndose los caudales en estiaje y sequía, al tiempo que aumentará la escorrentía en tiempos de lluvia, creciendo los riesgos de crecida e inundación aguas abajo. Si la excavación del territorio llega a destruir los propios acuíferos, simplemente destruiremos los pulmones hídricos de nuestros ríos, y éstos perderán sus caudales durante la mayor parte del año.

El cambio climático en curso se manifiesta de muchas formas. Por un lado, la temperatura media está subiendo, con lo que los glaciares y las acumulaciones de nieve tienden a disminuir, o incluso desaparecer. Con ello, en países como Perú, perdemos una parte importante de esa capacidad de regulación natural del ciclo hidrológico. Para colmo, el cambio climático tiende a incrementar el riesgo de eventos extremos, tanto de tormentas, como de sequías.

Por todo ello Perú, aparece en los pronósticos del *Panel Intergubernamental para el Cambio Climático*, como *el tercer país* más vulnerable del mundo frente al cambio climático. Vulnerabilidad que se acrecienta en las cuencas de la vertiente del Pacífico donde se concentra la mayor parte de la población, en territorios sumamente áridos, en los que la vida depende de los ríos y de los acuíferos.

En este contexto la función reguladora de acuíferos, lagunas y humedales en las cabeceras de cuenca pasa a tener una importancia vital y de un valor incalculable.

Cuando destruimos un acuífero o arruinamos sus zonas de recarga, podemos intentar sustituir sus funciones reguladoras por infraestructuras artificiales, es decir, represas. Obviamente eso requiere inversiones importantes (una represa mediana, de apenas 30 hm³, puede costar unos 500 millones de soles), además de costes de mantenimiento y de gestión que hay que cubrir de cara al futuro, año tras año. Las represas, tienen por otro lado un tiempo de vida útil limitado, en la medida en que se colmatan con sedimentos. Por último las represas suelen producir impactos notables sobre el territorio y sus pobladores, que a menudo se ven forzados a abandonar sus casas por inundación de sus valles, con la correspondiente transgresión de derechos básicos e incluso de derechos humanos...

Por otro lado, si se opta por destruir la naturaleza, en este caso por ejemplo acuíferos, lagunas y humedales en cabeceras fluviales, debemos tener bien presente que las funciones que cumplen estos patrimonios naturales van mucho más allá de la regulación de caudales. La interconexión de suelos, bosques, acuíferos, lagunas, humedales y ríos, no sólo permite al ciclo hidrológico natural gestionar y proveer enormes caudales de aguas puras y saludables, renovados cada día, año a año, gracias a un sistema sumamente complejo y eficiente que funciona con “tecnología” solar gratuita; gestiona también la biodiversidad, es decir la vida en toda su complejidad, así como flujos de nutrientes y de energía, que posibilitan finalmente la vida de comunidades humanas, con su flujo de valores productivos y sus patrimonios culturales e identitarios, estrechamente vinculados al territorio y a sus ecosistemas acuáticos. En suma, cuando destruimos lagunas y acuíferos en cabeceras fluviales, debemos entender que afectamos gravemente a sistemas socio-ambientales

complejos en los que se asientan valores y derechos básicos de las poblaciones que en muchos casos están ya reconocidos por NNUU como derechos humanos.

Todo ello ha llevado a los países con legislaciones medioambientales y de gestión de aguas más avanzadas, a preservar de forma estricta las cabeceras fluviales. En la UE, la Directiva Marco de Aguas (DMA), la ley fundamental de aguas para todos los países de la Unión, establece como objetivo principal la recuperación y conservación del *Buen Estado Ecológico* de los ecosistemas acuáticos, con especial atención a esas cabeceras fluviales. La Directiva, de hecho, instaura un nuevo principio legal: el *Principio de No Deterioro (Non Deterioration Principle)*. La propia Ley establece que el respeto al Buen Estado Ecológico de acuíferos, lagos, humedales y ríos no debe entrar en competencia con los usos productivos del agua, sino que tal respeto debe ser considerado estrictamente como una restricción a los usos productivos del agua. Este enfoque tan radical no es en realidad sino expresión del tradicional pragmatismo economicista anglosajón: se ha llegado a la conclusión de que, incorporando las perspectivas de medio y largo plazo, preservar el Buen Estado de los ecosistemas acuáticos, especialmente en cabeceras fluviales, es lo más razonable que se puede hacer desde el punto de vista económico-financiero. Recuperar y conservar el buen estado y la funcionalidad de esa compleja infraestructura natural que representa el ciclo hidrológico, funcionando con una sofisticada y eficiente tecnología solar, de forma gratuita y para siempre, sin costes de mantenimiento y gestión, pasa a ser un objetivo prioritario de la UE.

Destruir glaciares, acuíferos o lagunas en cabeceras fluviales sería hoy impensable en Canadá, EEUU o Europa, y no sólo por razones legales, sino porque sería un escándalo en las respectivas opiniones públicas.

II – PONDERACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA MINERÍA EN LA ECONOMÍA PERUANA

II.1 ¿Qué índices deben emplearse?

A la hora de ponderar la importancia de cualquier sector económico en el conjunto de

la economía nacional, se suele recurrir al porcentaje del **Producto Interior Bruto (PIB)** aportado por el sector en cuestión. Sin embargo, el **PIB** no refleja correctamente la riqueza real generada que queda a disposición de los habitantes del país. El **PIB** mide la actividad económica global oficialmente registrada, pero no distingue la riqueza que queda en manos peruanas y la que, al quedar en manos extranjeras, sale del país. Obviamente, en el caso de la minería, la proporción de riqueza que queda en manos de las compañías transnacionales y sale del país es más que notable.

El **PIB** no tiene en cuenta la auto-producción (o auto-consumo), capítulo sin duda importante en zonas rurales del Perú; es decir la riqueza producida y consumida en el interior de los hogares, como por ejemplo las verduras de la huerta que se consumen en la propia casa de los productores.

Por otro lado el **PIB** no refleja ni valora, si la distribución de esa riqueza ha sido equitativa o no, ni hasta qué punto se ha traducido en mejorar la calidad de vida del conjunto de la población.

Por último el **PIB** tampoco toma en consideración las pérdidas de patrimonios naturales ni la degradación del medioambiente en el país.

Estas valoraciones críticas, que acotan y precisan el significado del PIB, son particularmente pertinentes en el caso de un país como Perú, en el que buena parte del crecimiento del PIB y de las exportaciones se deben a las actividades extractivas (reducción del patrimonio minero), desarrolladas en su mayoría por empresas extranjeras (salida de los beneficios, pago de inversiones y deuda...) y con fuertes pasivos ambientales (costes no contabilizados).

Por todo ello, al valorar el peso del sector minero en el conjunto de la economía peruana, en lugar de usar el **PIB**, sería más razonable usar el **Producto Nacional Bruto (PNB)**, que refleja la riqueza generada en el país que queda efectivamente en manos de los propios peruanos (mejor o peor repartida). Para obtener el **PNB**, hay que restar del **PIB** la riqueza que, habiendo sido producida en Perú, sale del país, por ejemplo en forma de utilidades (beneficios) de las empresas multinacionales; además de restar la parte que se emplea en pagar deuda e inversiones extranjeras; aunque, eso si, se deberían sumar las remesas enviadas por los emigrantes o los beneficios de empresas peruanas en el extranjero.

Si se quiere medir hasta qué punto la riqueza creada se traduce en mejorar la calidad

de vida de la población en su conjunto, se debe emplear el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, que integra dimensiones como la esperanza de vida, la tasa de alfabetización y el poder adquisitivo. En Perú, el **IDH** en 2010 fue 0,723, lo que situaba al país en el puesto 63, a nivel global, con un alto índice de desigualdad y un 30% de población por debajo del umbral de pobreza.

Otro índice cada vez más usado es el **PINE**, siglas de **Producto Interno Neto Ecológico**, que contabiliza la reducción de patrimonios naturales y la degradación ambiental. Se calcula restando al **PNB** el coste que supone el agotamiento progresivo de recursos naturales no renovables (como los recursos mineros) y la degradación del medio ambiente. Dicho en otras palabras, si en una familia, para disponer de dinero líquido, se venden los muebles, el **PIB** de la familia contabilizaría en positivo lo recibido por esa venta; mientras que el **PINE** tomaría en cuenta esa venta como una pérdida de patrimonio familiar... En 2004, [Wen Jiabao](#) anunció valientemente que China reemplazaría el **PIB** por un **PIB verde** (similar al PINE). Finalmente, esta decisión fue revocada ya que la disminución del PIB, tras la corrección, era tan grande que resultaba políticamente inaceptable.

A la hora de valorar los impactos ambientales se usan indicadores como La [huella ecológica](#) y la [huella hídrica](#) que permiten identificar el nivel de sostenibilidad del desarrollo económico y social. Si cualquiera de estas "huellas" tiene valores altos, el IDH e incluso el PIB se verán afectados negativamente a medio o largo plazo, por efecto de [externalidades](#) negativas que acabarán repercutiendo sobre ellos.

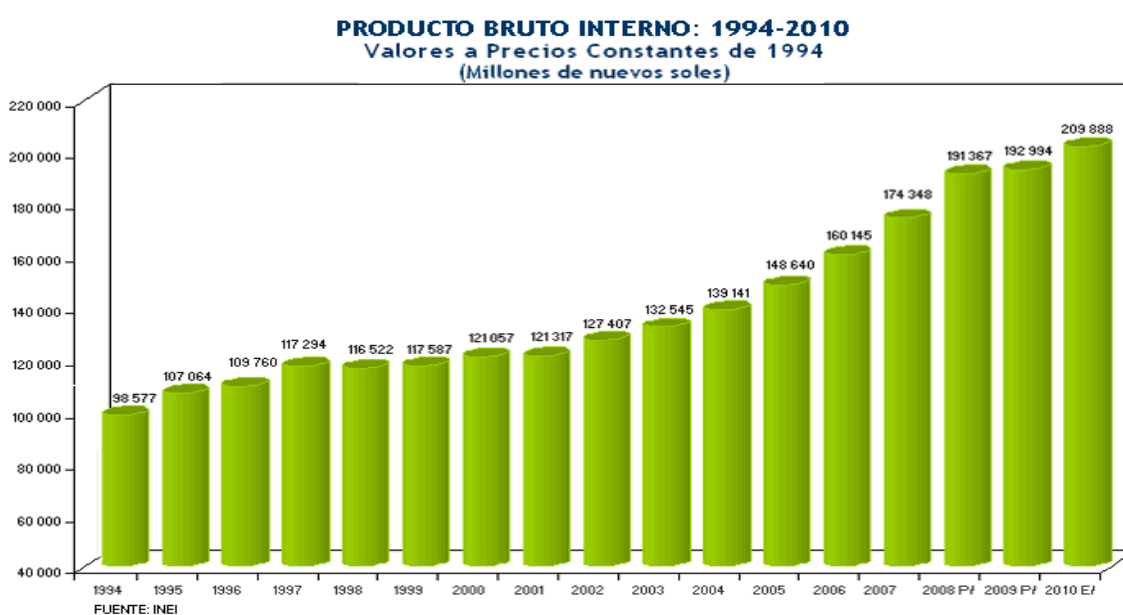
En nuestro caso, hay que decir que allí donde se han medido la huella ecológica y la huella hídrica de actividades de minería a cielo abierto, en base al cianuro, los resultados obtenidos llevan a caracterizarlas como las más insostenibles de entre los principales sectores productivos en la actualidad.

II.2 El crecimiento del PIB y de las exportaciones

A lo largo de toda una década, el crecimiento del PIB del Perú ha sido uno de los mayores del mundo, situándose en el entorno del 10%.

Ese crecimiento del PIB está en gran medida vinculado al de las exportaciones mineras, que llegan a representar hoy el 60% del total. Sin embargo, esa gran dependencia de la exportación minera, entre otras razones, hace que el crecimiento

del PIB no se traslade, más que de forma mínima, al bienestar de la mayoría de la población. La clave está en que la mayor parte de esa exportación está vinculada a empresas extranjeras, que repatrian sus enormes beneficios, quedando en el país tan sólo lo que pagan al Estado, en impuestos y regalías (que analizaremos), y el pago a los trabajadores menos especializados (técnicos y directivos suelen ser extranjeros) que cobran por ello salarios muy bajos.



A pesar de todo, dada la falta de tiempo y la dificultad de localizar estadísticas fiables que usen indicadores más apropiados, recurriremos al PIB para valorar el peso e importancia del sector minero en el conjunto de la economía peruana.

II.3 El sector minero en el conjunto de la economía del Perú

Más allá del acelerado y sostenido crecimiento del PIB y de las exportaciones mineras, lo cierto es que la producción de minería + hidrocarburos representó en 2011 apenas el 4,9% del **PIB**, tal y como refleja la tabla sobre el peso de las diversas actividades sobre el PIB. Si tuviéramos datos en base al PNB, veríamos que la contribución del sector minero a la riqueza que queda en el país sería aún mucho menor. Por otro lado, el hecho de que el modelo productivo de la minería a cielo abierto sea intensivo en capital, pero no en mano de obra, hace que el número de puestos de trabajo creado por el sector sea muy bajo, apenas el 1,3 % de la

Población Económicamente Activa (PEA) del Perú.

Sin embargo, es de notar el peso creciente que tienen en la hacienda pública los impuestos y regalías de las empresas mineras, que hoy suponen el 18% de los tributos y más del 14% de la recaudación total del Estado. Este notable porcentaje revela, por otro lado, la endeblez del sistema fiscal peruano y la preocupante dependencia de los Gobiernos respecto a estas grandes transnacionales mineras.

PBI por Sectores Productivos 1994-2011 (Mill.nuev. soles 1994) [▼]	1994	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuario 2/	7.487	10.729	13.286	13.718	14.712	15.050	15.695	16.288
- Agrícola	4.660	7.010	8.215	8.378	8.994	9.076	9.452	9.720
- Pecuario	2.585	3.089	3.971	4.180	4.432	4.627	4.832	5.083
Pesca	713	704	823	879	934	861	719	933
Minería e Hidrocarburos	4.606	6.608	9.926	10.196	10.974	11.040	11.023	11.000
Minería+Hidrocarburos % del PBI	4,67%	5,46%	6,20%	5,85%	5,73%	5,72%	5,25%	4,90%
Manufactura	15.748	18.001	24.607	27.328	29.804	27.672	31.440	33.193
Electricidad y agua	1.871	2.525	3.307	3.585	3.866	3.912	4.213	4.525
Construcción	5.497	6.099	8.350	9.737	11.340	12.037	14.135	14.620
Comercio	14.364	17.291	23.248	25.495	28.808	28.693	31.473	34.251
Otros servicios	38.687	47.414	61.001	66.873	72.635	75.668	81.255	88.221
Impuestos a prod. de importación	9.604	11.686	15.599	16.596	18.432	18.222	20.189	21.639
PRODUCTO BRUTO INTERNO	98.577	121.057	160.145	174.407	191.505	193.155	210.143	224.669

Fuente: INEI y BCR.

% de la aportación del Sector Minero en la Recaudación del Estado

Millones de nuevos soles	2005 Total	2006 Total	2007 Total	2008 Total	2009 Total	2010 Total	2011 Total
Ingresos Tributarios	27.990,7	36.924,7	43.597,5	46.931,9	45.382,9	53.478,0	64.155,1
Recaudación al sector Minería	3.123,4	7.731,3	10.760,6	8.984,7	4.858,5	8.132,4	11.258,0
% de recaudación Minería/ Total ingresos tributarios	11,16%	20,94%	24,68%	19,14%	10,71%	15,21%	17,55%
Total Recaudación (tributaria+no tributaria)	39.923,6	51.154,0	58.253,2	65.596,3	60.274,2	73.146,6	85.586,9
a) Tributos Minería	3.123,4	7.731,3	10.760,6	8.984,7	4.858,5	8.132,4	11.258,0
b) Regalías Mineras	265,6	401,2	526,5	454,6	338,0	645,8	769,9
c) Regalías Mineras Ley N° 29788	-	-	-	-	-	-	70,7
d) Gravámen Especial a la Minería	-	-	-	-	-	-	135,6
Total del aporte minero (a+b+c+d)	3.389,1	8.132,5	11.287,0	9.439,4	5.196,5	8.778,2	12.234,2
% de recaudación Minería/ Total de ingresos	8,49%	15,90%	19,38%	14,39%	8,62%	12,00%	14,29%

III - IMPUESTOS, REGALÍAS Y BENEFICIOS DE LAS GRANDES EMPRESAS MINERAS

III.1 Antecedentes y privilegios del sector minero

A la hora de valorar lo que las empresas mineras contribuyen a la hacienda pública, los balances varían según la fuente. Mientras la Sociedad Nacional de Minería valora que contribuyen a las arcas públicas con el 42% de sus beneficios, fuentes del Congreso de la Nación rebajan esa estimación a tan sólo el 32%.

Más allá del amplio margen que separa ambas estimaciones, una de las cuestiones clave que enturbian estas grandes cifras es el hecho de que el Gobierno Peruano no controla de forma efectiva el valor de lo que se produce y exporta. Tal valoración la hacen las propias empresas, sin que existan medios de inspección y control sobre la proporción de oro, plata, cobre y demás metales de los concentrados minerales producidos y exportados...

En el pasado, los impuestos pagados por las empresas mineras se calculaban en proporción a la producción. Sin embargo, el sistema ha cambiado, para vincularse a los *“beneficios declarados”* por las empresas, sobre la base de tres conceptos: *Regalías, Gravamen e Impuesto por Sobreganancias*.

Tradicionalmente, las grandes transnacionales mineras han recibido un trato excepcionalmente ventajoso, justificado desde el objetivo de favorecer a toda costa las inversiones extranjeras. Una de estas medidas ventajosas, de la que no disfrutaban otros sectores, consiste en no pagar impuestos durante los primeros años, hasta que amortizan sus inversiones. Antamina, por ejemplo, una de las mayores mineras en Perú, abrió su explotación en Ancash en 1999, pero no empezó a pagar hasta 2005...

Por otro lado, durante más de una década, las mineras gozaron de un régimen especial de incentivos a la inversión por el cual podían reinvertir hasta el 80% de sus utilidades (beneficios), libres de impuestos.

Otra polémica medida que privilegia, aún hoy en día, a la mayor parte de las grandes mineras fue la firma de los llamados *Contratos de Estabilidad Jurídica y/o Tributaria*, que blindan sus impuestos frente a cualquier revisión legal. La posterior introducción de las *Regalías* y de los *Impuestos por Sobreganancias* ha entrado en conflicto con dichos *Contratos*. A pesar de que el *Tribunal Constitucional (TC)* confirmó la constitucionalidad de la nueva *Ley de Regalías* y estableció que los *Contratos de Estabilidad* no disculpan el pago de *Regalías*, al no poderse considerar éstas como impuestos, propiamente, la mayor parte de las empresas que disponen de esos *Contratos* siguen eludiendo su pago. El TC aclara que las *Regalías NO son un Impuesto*, sino el pago al Estado por el mineral considerado como patrimonio nacional... Es de notar que dicho impago repercute directamente sobre Gobiernos Regionales y Locales, lo que puede estar alimentando descontentos a estos niveles.

Sirva de ejemplo el Caso de Yanacocha, en Cajamarca. Tal y como se constata en el cuadro, si la empresa hubiera pagado las *Regalías* que le corresponden, con arreglo a la nueva *Ley de Regalías*, entre 2005 y 2010, habría tenido que pagar 297 millones de dólares más, es decir más de 800 millones de soles.

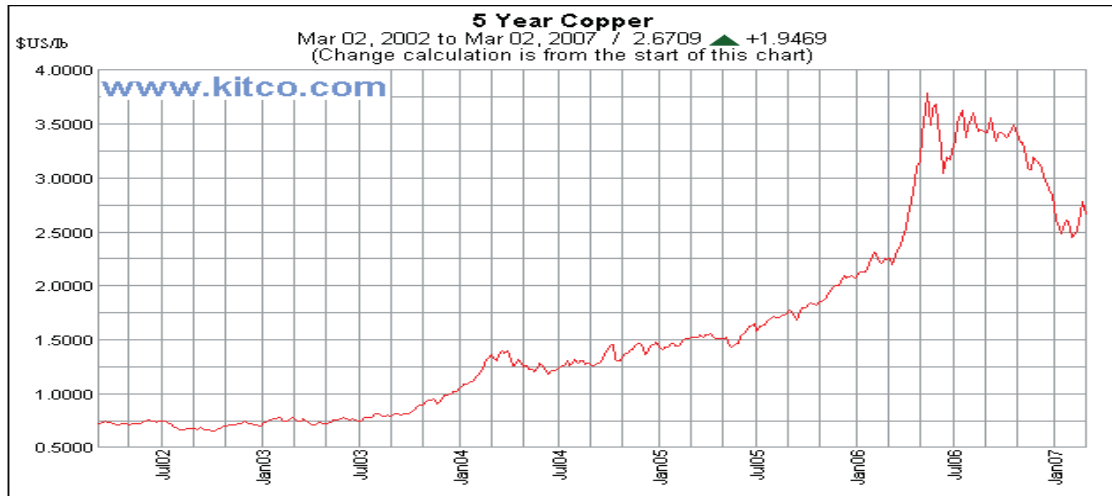
En Millones de Dólares

	Ingreso	Margen Op.	Regalías sin cobrar
2005	\$ 1,527.61	56%	\$ 45.83
2006	\$ 1,636.01	54%	\$ 49.08
2007	\$ 1,148.55	33%	\$ 34.46
2008	\$ 1,641.30	44%	\$ 49.24
2009	\$ 2,089.12	54%	\$ 62.67
2010	\$ 1,866.78	50%	\$ 56.00
	Total		\$ 297.28

Otro nuevo concepto impositivo que viene causando tensiones, al entrar en conflicto con los *Contratos de Estabilidad*, es el del *Impuesto por Sobreganancias*.

Ya durante la Presidencia del Sr. Alan García, el Gobierno planteó la necesidad de gravar las *Sobreganancias* generadas, entre otras razones, por el acelerado crecimiento del precio de los metales. Sirvan de referencia al respecto las figuras que representan la evolución de precios de cobre y oro del 2002 al 2007.

Cobre



ORO



Los precios han seguido de hecho subiendo, de forma que ya se ha rebasado, en el oro, el precio de \$1,700/oz, acercándose a los \$2,000/oz... Sin embargo, la nueva figura impositiva no se llegó a implantar con el Gobierno del Sr. Alan García, viéndose sustituida por otra, de carácter “voluntario” para las empresa: el llamado “Óbolo Minero”, que suponía unos 500 millones de soles al año. En la medida que este fondo se administraba por las propias compañías, Rondas Campesinas, Frentes de Defensa y otras organizaciones sociales han venido denunciando ante la Misión de Observación que ese dinero fue empleado para “comprar voluntades” y “dividir” a los dirigentes campesinos ...

En Perú, las empresas no pagan aranceles por la maquinaria de importan; al tiempo que disfrutaban de subsidios por el petróleo que consumen. Recientemente el Congresista Díez Canseco estimaba el valor de este subsidio en 3000 millones de soles, que es aproximadamente el costo del “Vaso de Leche” para todo Perú...

Utilidades de las empresas mineras 2002–2006 (en millones de soles)

	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	2006 / 2002	2006 / 2005
Southern Peru	295	550	2241	2999	3442	1066%	15%
Yanacocha	693	1121	1327	1734	2249	225%	30%
Buenaventura	400	169	680	941	1740	335%	85%
Cerro Verde	53	151	298	770	1414	2567%	84%
Shougang	14	29	65	230	260	1775%	13%
Total	1455	2020	4612	6674	9105	526%	36%

Fuente: CONASEV, BVL. Elaboración propia

LA REPÚBLICA

Tal y como se puede ver en el cuadro anterior, estas subidas de precios han supuesto un crecimiento desmedido de las utilidades (beneficios) de las empresas. En el citado cuadro se reflejan los beneficios de cinco de las mayores mineras que operan en Perú, comprobándose que se sextuplicaron en tan sólo cuatro años, del 2002 al 2006. José de Echave, ex Viceministro del Ambiente, estima que en tan sólo cuatro años (del 2004 al 2008) las empresas tuvieron más de 20.000 Millones de \$US de sobreganancias por las que no contribuyeron ni un sol.

Tal y como explicaba recientemente, en el Diario La República, el Congresista D. Javier Díez Canseco, si comparamos los beneficios anuales que tienen las principales mineras respecto al valor patrimonial de sus inversiones: *“... tenemos que para el 2011 el promedio de sus utilidades netas (beneficios), representaron –en un año– el 23.5% de su patrimonio. Las cuatro empresas mineras con utilidades (beneficios) más altas respecto a su patrimonio son; Shougang Hierro Perú con 48.5%, Cerro Verde con 43.2% y Sociedad Minera Corona con 42.2%, ... en 2.3 años logran duplicar su riqueza ... Sólo para entender el enorme peso económico, político y mediático de las mineras: sus exportaciones, US \$27 mil millones el 2011, equivalen a 4.8 veces el presupuesto nacional para Educación y a 8.4 veces el presupuesto para Salud correspondientes al 2012...”*

III.2 El nuevo marco de recaudación de impuestos y regalías

Tras la victoria de “Gana Perú” en las últimas elecciones, se renegoció el sistema de pagos de las mineras. La Sociedad de Minería acabó ofreciendo un incremento de su contribución económica anual de 3000 millones de soles. Sin embargo, la tradicional falta de transparencia financiera en el sector hace que los nuevos acuerdos no resuelvan la tensión política y social en este campo. En realidad, parece claro que, cuando menos, el incremento real sería muy inferior, no llegando siquiera a la mitad de lo prometido. Tres argumentos sustancian esta estimación:

- 1- Contabilizando los 3000 MS como gasto, se reducen las utilidades en esa cantidad, y se justifica tributar 1000 MS menos (30% de los 3000 MS).
- 2- La desaparición del “Óbolo Minero” representa otros 500 MS menos.
- 3- Las mineras prevén 400 MS de inversión en nuevos proyectos (como Conga) que deberían pagar *Regalías en cualquier caso*; sin embargo, al parecer, esas *Regalías* las contabilizan en los 3000 MS.

En todo caso, la Misión de Observación constata una falta de claridad en las relaciones económico-financieras del sector con el Estado, lo que conlleva una fuerte desconfianza social, política e incluso en medios expertos, que se ve favorecida por la potente sombra de la corrupción, especialmente a raíz de la Dictadura.

El hecho de que todo el sector minero público fuera en su día desmontado y privatizado, junto con la falta de una fiscalización eficaz por parte del Estado sobre las actividades extractoras y exportadoras de las grandes mineras, hacen muy difícil un control efectivo y creíble del Gobierno sobre estas grandes corporaciones. Es de notar que estas empresas privadas son las que dominan, al menos en el caso de Perú, el conjunto del proceso de extracción, enriquecimiento, obtención de metales y comercialización, lo que deja al Gobierno en clara inferioridad, incluso a la hora de disponer de información sobre el negocio en su conjunto. De hecho, gran parte del valor añadido se fuga o se produce fuera de Perú.

Más allá de los problemas de corrupción heredados de la Dictadura, la gran dependencia de la hacienda pública respecto a las contribuciones mineras, genera un contexto en el que se hace más difícil una regulación y un control público efectivo sobre el sector y el sometimiento de los intereses privados al interés general.

III.3 Nuevas perspectivas para una “Minería Responsable”

Mientras la minería se hizo a través de galerías, y en un mundo menos poblado, gozó de prestigio social. El hecho de que ya no existan filones de oro, por ejemplo, ha hecho que pase a ser rentable dinamitar una tonelada de rocas para obtener 1,5 gramos de oro, en la nueva minería a cielo abierto, basada en el cianuro. Este nuevo enfoque productivo, ha producido y produce graves impactos ambientales y sociales que suscitan crecientes conflictos en todo el mundo y en particular en Perú.

Resulta cada vez más evidente la necesidad de fortalecer el papel del Estado y la regulación del sector con un objetivo central: proteger a las comunidades afectadas y al medioambiente. Esto es nuevo, no sólo para el sector, sino también para los Gobiernos; pero basta ver lo que dicen y reconocen las empresas más avanzadas del sector para que entendamos hasta qué punto es inexorable esta prioridad.

IRMA son las siglas de “*Iniciativa para la Garantía de la Minería Responsable*”: un esfuerzo multisectorial corporativo para desarrollar un sistema voluntario, con verificación independiente, que busca garantizar derechos ambientales, humanos y sociales, desde nuevos enfoques de lo que denominan una “*Minería Responsable*”, en base a 8 principios de *Responsabilidad Social Corporativa (RSC)* para el sector.

No obstante, siendo a nuestro entender positivo, este enfoque de *RSC*, basado en la “voluntariedad” empresarial, es social y políticamente insuficiente. Debería ser el Parlamento de la Nación, en el ejercicio de sus funciones, quien estableciera, en forma de leyes y normas justas, de obligado cumplimiento, lo que hoy plantea ese sector más avanzado de la minería, en forma de principios de *RSC*.

- 1. Transparencia frente a la tradición de opacidad y secretismo.** Las personas potencialmente afectadas deben participar de forma efectiva

durante todo el período de estudio, en la identificación de partes interesadas y expertos, redacción de impactos/beneficios, contratos de restauración ...

2. **Aceptación por los afectados y por las instituciones.** Debe haber un proceso de consulta previa que incluya a comunidades locales, empleados de la empresa e instituciones que reciban impuestos y regalías. Hasta hoy, sin embargo, las comunidades locales suelen quedar marginadas.
3. **Prioridad: preservar el agua, ecosistemas acuáticos y producción de alimentos.** En muchos países el orden de prioridad es: uso doméstico, riego, energía, pesca, ganadería, industria y, por último, minería.
4. **RSC de las Empresas Mineras.** Las compañías deben aplicar una política de *Responsabilidad Social Corporativa* que comprometa cumplir las normas sociales y ambientales, tanto del país anfitrión, como del país de origen.
5. **Pre-calificación o certificación de los solicitantes de concesiones.** Que el Gobierno exija perfiles y estándares socio-ambientales a las empresas debe favorecer a aquellas que asuman compromisos de RSC constatables.
6. **Seguros y garantías de futuro.** Se trata de garantizar depósitos financieros y seguros lo suficientemente altos como para cubrir posibles accidentes y el cumplimiento de servicios, incluso después del cierre de la explotación.
7. **Evaluación Social y Ambiental seria y rigurosa.** En muchos países se exige una *Evaluación de Impacto Ambiental- EIA*. Sin embargo, el que sea la propia empresa quien lo elabora, vicia el procedimiento. La selección del equipo de estudio debe estar abierto a la participación ciudadana.
8. **Regalías, impuestos y cargos.** La minería responsable debe garantizar que las compensaciones superen claramente los costos e impactos sobre personas y comunidades. Desafortunadamente, la compensación a los pueblos afectados es casi siempre marginal.

Por otro lado, desde esta visión de *Minería Responsable* se reconocen zonas, social y ambientalmente vulnerables, en las que debería renunciarse a desarrollar la minería:

- ***Reservas de pueblos indígenas.***
- ***Zonas sometidas a conflictos que podrían exacerbarse***
- ***Ecosistemas acuáticos vulnerables, como cabeceras fluviales***
- ***Zonas de alta biodiversidad, endemismos o especies en riesgo.***
- ***Zonas sagradas y patrimonios culturales***

Con estas aportaciones queremos dejar claro que, incluso desde el frente corporativo de la minería, se propugnan nuevos principios que, estando lejos de los imperantes en la mayoría de los países, con toda seguridad alumbran el camino a seguir.