

REGULACIÓN DE COMPROMISOS SOCIOAMBIENTALES EN EMPRESAS MINERAS DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA, PERIODO 2010- 2015

Jorge Antonio Ortega Becerra^{1a}

RESUMEN

Objetivo. Analizar el marco normativo nacional que regula los compromisos socioambientales en el subsector minero, describiendo su origen, alcance y, deficiencias, así como, determinando si existen mecanismos legales para exigir su cumplimiento. **Método.** La investigación tuvo un enfoque cualitativo y nivel exploratorio, de diseño no experimental. La población la constituyo el universo de empresas mineras del departamento de Moquegua y la muestra fue intencionada, seleccionándose seis unidades mineras que desarrollaron actividades de exploración, explotación y beneficio durante el periodo estudiado. Los instrumentos empleados para recolectar información fue la bitácora de investigación y la técnica de recolección enfocada. El procedimiento de análisis específico empleado fue la teoría fundamentada y su validez fue obtenida por auditoría externa. **Resultados.** En la investigación se identificaron como fuente de compromisos socioambientales, (i) los instrumentos de gestión ambiental – IGA, (ii) el fenecido Programa de Solidaridad con el Pueblo y, (iii) la responsabilidad social empresarial propiamente dicha. Los resultados demuestran que solo los compromisos socioambientales comprendidos en un IGA, pueden ser objeto de fiscalización por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, quedando el resto de compromisos socioambientales asumidos por otras fuentes sujetos a la voluntad de la empresa o discreción de la autoridad judicial en caso se recurra a esta vía, sorteando las deficiencias de forma que aquejan a este tipo de actos jurídicos. **Conclusiones.** Por esta razón, resulta de suma importancia que nuestra legislación nacional, pueda abordar este problema, forzando al Estado a librar un papel mucho más activo, que vaya más allá del mero seguimiento y promoción de la cultura de paz y entendimiento.

Palabras clave: Regulación; Fiscalización; Responsabilidad socio-ambiental; Minería.

REGULATION OF ENVIRONMENTAL PARTNERSHIP COMMITMENTS IN MINING COMPANIES OF THE MOQUEGUA DEPARTMENT, PERIOD 2010-2015

ABSTRACT

Objective. Analyze the national regulatory framework that regulates socio-environmental commitments in the mining subsector, describing their origin, scope and deficiencies, as well as determining if there are legal mechanisms to enforce compliance. **Method.** The research had a qualitative approach and an exploratory level, of non-experimental design. The population was constituted by the universe of mining companies of the department of Moquegua and the sample was intentional, selecting six (6) mining units that developed exploration, exploitation and profit during the studied period. The instruments used to collect information were the research log and the focused collection technique. The specific analysis procedure used was the substantiated theory and its validity was obtained by external audit. **Results.** The research identified as a source of socio-environmental commitments, (i) Environmental Management Instruments (IGA), (ii) the late Solidarity Program with the People and (iii) Corporate Social Responsibility proper. The results show that only the socio-environmental commitments included in an IGA can be subject to inspection by the Environmental Assessment and Control Agency - OEFA, remaining the remaining socio-environmental commitments assumed by other sources subject to the company's will or discretion Judicial authority in case of recourse to this route, bypassing the deficiencies in a way that afflict this type of legal acts. **Conclusions.** For this reason, it is very important that our national legislation can address this problem, forcing the State to play a much more active role, which goes beyond merely following and promoting a culture of peace and understanding.

Key words: Regulation; Control; Responsibility socio-environmental; Mining.

¹ Instituto de Investigación de la Universidad José Carlos Mariátegui, Moquegua, Perú.

^a Docente contratado. Abogado, con estudios de Maestría en Derecho Laboral, Gestión Ambiental y, Seguridad y Salud en el Trabajo.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo sostenible constituye una estrategia mediante la cual las comunidades buscan un desarrollo económico amigable con el medioambiente y beneficioso a la calidad de vida local. Estos factores conllevan a que el Estado establezca reglas adecuadas para atraer las inversiones y garantizar su ejercicio responsable y solidario; más aún cuando el entorno es sensible y/o proclive a generar conflictos de índole socioambiental.

Desde inicios del presente siglo, muchas empresas del subsector minero han decidido reflotar proyectos de exploración, explotación y beneficio en el departamento de Moquegua - Perú, debido a su suelo altamente mineralizado y condiciones internacionales favorables.

Sin embargo, conjuntamente con el ímpetu de las iniciativas empresariales, se ha generado cierto descontento en un sector de la población, por la poca participación socioambiental o a un probable incumplimiento de compromisos de esta índole de parte de algunos inversionistas. Pero, sobre todo, porque el Estado no se ha involucrado de forma determinante o, diseñado herramientas legales para abordar con prontitud y eficacia este problema.

En medios de prensa escritos y radiales del departamento de Moquegua- Perú, es cotidiano escuchar denuncias y quejas contra determinadas empresas de la industria minera por presuntamente incumplir compromisos asumidos en el marco de las políticas de responsabilidad social empresarial en favor de la comunidad asentada en el área de influencia directa o indirecta de sus operaciones.

Para ser más específicos las quejas versan sobre incumplimientos en la contratación de mano de obra local, la financiación, formulación y/o ejecución de proyectos de inversión y de servicios productivos o, por no identificarse con la cultura y costumbres propias de la zona. En el año 2015, inclusive se detectó una escalada de conflictos sobre esta materia que protagonizaron afiliados al sindicato de construcción civil y, a asociaciones de transportistas de carga pesada, entre otros, con empresas contratistas que brindan servicios a las empresas mineras⁽¹⁾.

Otra práctica recurrente, es la conformación de grupos de trabajo para realizar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos socio ambientales arribados entre las empresas mineras y la sociedad civil. No obstante, lo cierto es que jurídicamente, estos grupos no gozan de una formalidad preestablecida por la ley o por último cuentan con poder disuasivo o punitivo. Por lo que, ante la desconfianza de la población el ciclo conflictivo suele reanudarse.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación tiene un enfoque cualitativo y, nivel exploratorio, debido a que se examinó un problema poco estudiado en el ámbito nacional. El diseño de la investigación fue no experimental, debido a que no se modificó la realidad ni las variables de estudio. La población de la presente investigación la constituye todas las empresas mineras del departamento de Moquegua.

La muestra solo comprendió a empresas autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas⁽²⁾, para desarrollar actividades de exploración, explotación y beneficio minero, debido a su facilidad de rastreo y relevancia. Para dicho efecto, se determinó el número de unidades mineras que operó en el departamento de Moquegua, en el periodo investigado (2010-2015), cuyo número es expresado a continuación:

Tabla 1. Identificación de universo de unidades mineras operativas periodo 2010-2015

Unidades Mineras Operativas	Exploración	Explotación		Beneficio ^a
		Desarrollo ^b	Extracción	
	20	1	3	4

a) Debe tenerse en cuenta que las concesiones de beneficio Concentradora Villa Botiflaca y Planta de Lixiviados Cuajone, forman parte de la Unidad Minera Cuajone de la empresa Minera Southern Perú Copper Corporation. Asimismo, La concesión Lav y Conc. De Conchuelos, Fundición y Refinería de Cobre Ilo, forman parte de la unidad minera Fundición de Ilo de propiedad de la empresa antes referida. De otro lado, cabe agregarse que si bien la empresa Anglo American Quellaveco SA, cuenta con concesión de beneficio, dicha actividad de beneficio aun no viene desarrollándose por encontrarse aun la unidad minera Quellaveco en etapa de desarrollo.

b) La unidad minera Quellaveco de la empresa Anglo American Quellaveco SA se encuentra en desarrollo.

En la medida que el tamaño de la muestra aún seguía siendo grande, se optó por seleccionar una muestra intencionada bajo criterios de conflictividad y de

negociación entre comunidades y empresas. A continuación, se detalla los resultados obtenidos aplicando los criterios antes descritos.

Tabla 2. Muestreo por selección intencionada

Actividad	Unidad Minera	Empresa	Ubicación
Exploración	Chucapaca	Canteras del Hallazgo SA Compañía de Minas Buenaventura	Ichuña/ Sánchez Cerro/ Moquegua
			Matalaque/ Sánchez Cerro/ Moquegua
	Chacchajen	Compañía de Exploraciones Orión SA	San Cristóbal/ Mariscal Nieto/ Moquegua
Explotación	Tucari	Aruntani SAC	Torata/ Mariscal Nieto/ Moquegua
	Cuajone	Southern Perú Copper Corporation	Mariscal Nieto/ Moquegua
			Torata/ Mariscal Nieto/ Moquegua
Quellaveco	Anglo American Quellaveco SA	Moquegua	
Beneficio	Fundición de Ilo	Southern Perú Copper Corporation	Pacocha/ Ilo/ Moquegua

Además de los criterios antes glosados, se valoró, por ejemplo, que la muestra seleccionada cubra la totalidad de etapas de cada actividad minera estudiada; siendo así que por ejemplo, en la unidad Chacchajen, solo se realizó una campaña de exploración, en cambio en la unidad Chucapaca, se realizaron múltiples campañas que motivaron que hoy en día dicho proyecto (denominado ahora San Gabriel), venga gestionando autorizaciones para la etapa de construcción y subsecuente explotación. Algo similar ocurre con la unidad Quellaveco que ha iniciado actividades de construcción y la unidad Tucari que se encuentra en vías de cierre de mina.

Los instrumentos empleados para recolectar información fue la bitácora de investigación y la

técnica de recolección enfocada. En el marco de esta última técnica se analizó documentación y realizó entrevistas a representantes de comunidades campesinas situadas en la zona de influencia de las actividades mineras (Aruntaya, Corire, Matalaque y, Pocata Coscore y Tala), así como, a autoridades locales y de la sociedad civil (colegios profesionales, entre otros). El procedimiento de análisis específico empleado, fue la teoría fundamentada. Finalmente, los instrumentos empleados para recolectar información han sido auditados por un investigador científico con amplia trayectoria.

RESULTADOS

Derecho a explorar y explotar yacimientos

Se entiende por recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para satisfacer sus necesidades^(3,4).

Mediante el Decreto Legislativo 109, promulgado el 13 de junio de 1981, modificado sustancialmente por el Decreto Legislativo 708, se promulgó la Ley General de Minería, con el fin de regular el aprovechamiento de los recursos minerales metálicos y no metálicos del suelo y subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo a través del régimen de concesiones⁽⁵⁾. Esta norma fue compilada en un texto único ordenado, aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM, que hasta hoy se mantiene vigente, con sutiles ajustes.

El ejercicio de las actividades mineras, con excepción del cateo, prospección y comercialización, se realiza exclusivamente bajo el sistema de concesiones, al que se accede bajo procedimientos que son de orden público^(5,6).

Es importante señalar, que la concesión minera otorga a su titular el derecho exclusivo a explorar y explotar las sustancias minerales contenidas en la misma⁽⁵⁾, según la definición de ambas actividades consignada en el artículo 8.º del TUO de la Ley General de Minería. Igualmente, confiere a su titular el derecho a convertirse en propietario de las sustancias minerales extraídas que tienen la calidad legal de productos⁽⁷⁾

Se ha reportado en anuarios estadísticos que hasta el año 2014⁽⁸⁾, el Estado Peruano, representado por el INGEMMET y la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Moquegua, había dado en

concesión un 69,6% del territorio del departamento de Moquegua, es decir 1 096 064,77 hectáreas.

No obstante, debe quedar en claro, que conforme el artículo 23.º del Reglamento de Procedimientos Mineros de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo 018-92-EM, y modificado por Decreto Supremo 059-2008-EM, *El título de concesión minera no otorga por sí solo el derecho a iniciar actividades mineras de exploración o explotación, las cuales solo pueden iniciarse una vez cumplidos los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos pertinentes, bajo pena de sanción administrativa.*

Precisamente, la autorización para el inicio de exploración y/o explotación minera, constituye el permiso u autorización final para que un concesionario minero pueda iniciar el ejercicio de la actividad exploratoria o extractiva. Sus requisitos se encuentran detallados en los Decretos Supremos 001-2015-EM y 018-92-EM, respectivamente.

Adicionalmente, según sea el caso, los proyectos mineros deben gestionar: (i) la aprobación de un instrumento de gestión ambiental (en adelante, IGA), (ii) licencia de uso de agua, (iii) certificado de inexistencia de restos arqueológicos, (iv) autorización de uso de vías, (v) autorización de uso de explosivos y, (vi) otros previstos por las leyes especiales que correspondan según sea el caso.

Responsabilidad social empresarial en el Mundo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha definido la responsabilidad social empresarial, como *aquella manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La responsabilidad social empresarial es una iniciativa de carácter voluntario y que solo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la Ley* ⁽⁹⁾.

Por su parte, la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Unión Europea, en su Libro Verde de 2011, trató de explicar brevemente la responsabilidad social empresarial, indicando que *esta es la integración voluntaria por parte de las empresas de una serie de preocupaciones sociales y medioambientales en*

sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores.

Vallaes ⁽¹⁰⁾, por su lado hizo notar que, la Comisión Europea desde su comunicación al Parlamento Europeo del 25 de octubre de 2011, redefinió la responsabilidad social por los impactos y la asoció claramente a la responsabilidad jurídica, en la misma línea que la norma ISO 26000, especificando que *la responsabilidad de las empresas constituye el respeto a la legislación aplicable y de los convenios colectivos entre los interlocutores sociales es un requisito previo al cumplimiento de dicha responsabilidad.*

Responsabilidad social empresarial en el Perú

El aprovechamiento de los recursos naturales, en el marco del desarrollo sostenible, implica el respeto al medioambiente y al entorno social. Por tal motivo, el Estado Peruano entendió que si deseaba asegurar la continuidad y prosperidad de las actividades mineras y un creciente desarrollo económico en el país, debía instaurar un marco de referencia que regule el relacionamiento de las empresas con la comunidad ⁽¹¹⁾.

Por esta razón el Estado tomó la acertada decisión de promulgar el Decreto Supremo 042-2003-EM el 13 de diciembre de 2003, en un afán de sentar las bases del relacionamiento comunitario entre la industria minera y las poblaciones ubicadas en las áreas donde se realiza la actividad minera, bajo lineamientos que promovían la contratación y capacitación de mano de obra local, en el marco del desarrollo sostenible, extendiendo las mismas a los contratistas y consultores mineros.

En efecto, en el artículo 1.º del Decreto Supremo 042-2003-EM, se estableció por ejemplo el compromiso previo como requisito en forma de declaración jurada del peticionario de una concesión minera, mediante el cual se comprometía, entre otros a: (i) Lograr con la población una institucionalidad para el desarrollo local, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera; (ii) Fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas y, (iii) Adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad

y precio, creando mecanismos de concertación apropiados. Dichos principios se constituyeron en un paso inicial y de gran importancia para la responsabilidad social empresarial en el Perú.

Otro aspecto a resaltar, es que con el citado dispositivo, también se sentó las bases del componente social requerido para la aprobación de los estudios ambientales, fortaleciendo la ya existente, pero no vinculante, *Guía de relaciones comunitarias* para orientar las acciones sociales de los titulares mineros y fortalecer los aspectos vinculados a la responsabilidad social y participación ciudadana, fijados en los llamados planes de relaciones comunitarias. En ese contexto, se hace notar el carácter voluntario de la actuación de las empresas en lo relativo a la responsabilidad social⁽¹²⁾.

Sin embargo, se debe considerar que dicho marco legal solo aplicaba para aquellas empresas mineras que al tiempo de promulgación de la norma, tramitasen una nueva concesión minera o para aquellas que contando con concesión minera aún no tuvieran un IGA aprobado. Es decir, que no aplicaba para aquellas empresas que se encontraban en operación (exploración y/o explotación y/o beneficio), siempre que éstas contasen con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

Pasaron los años, y ya en muchos países de primer mundo se redefinió el concepto de responsabilidad social de las empresas, debido, principalmente, al incremento de la inversión de las empresas extractivas, empujado por la bonanza en precios de los metales y, por ende, de las ganancias asociadas a la explotación minera, lo que trajo consigo percepciones de inequidad. Dichas circunstancias afectaron el clima de paz social, empujando al Ministerio de Energía y Minas a fortalecer el concepto de responsabilidad social, con el fin de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las actividades y el desarrollo sostenible de las poblaciones ubicadas en el área de influencia de la actividad⁽¹³⁾.

Así, se dio, luego de un proceso de diálogo e intercambio de opiniones con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), el 18 de agosto de 2010, el Decreto Supremo 052-2010-EM. Este nuevo dispositivo modificó el Decreto Supremo 042-2003-EM, realizando las siguientes innovaciones como: (i) ampliación de los principios para el relacionamiento comunitario; (ii) se estableció ciertos lineamientos generales que permitiesen

mejorar los planes de relaciones comunitarias de los estudios ambientales, posibilitando así su seguimiento; (iii) se uniformizó en una sola fecha la oportunidad en que los titulares mineros deberán presentar su declaración anual de actividades de desarrollo sostenible, y (iv) se definieron los deberes de todas las partes así como la vía para objetar su validez, cumplimiento, interpretación y ejecución.

Poco tiempo después, como no era para menos - y luego de intensas jornadas de trabajo y discusión entre el Ministerio del Ambiente y de Energía y Minas - se publicó el 12 de noviembre de 2014, el Decreto Supremo 040-2014-EM, que aprobó el moderno Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero.

Este moderno Reglamento derogó el ya desfasado, Decreto Supremo 016- 93-EM y, acentuó la obligación de los titulares mineros de incorporar los aspectos sociales en la evaluación de impacto de los proyectos - definiendo criterios para la determinación del área de influencia social, la línea base social, identificación y evaluación de impactos, y el plan de gestión social - así como, ratificando los principios instituidos por el Artículo 1.º del Decreto Supremo 042-2003-EM, modificado por el Decreto Supremo 052-2010-EM, y adicionando los principios de interculturalidad, de participación y de derecho de consulta. Además, precisó que los compromisos del Plan de Gestión Social, debían contener metas e indicadores de cumplimiento, los cuales serían fiscalizados por el OEFA. Así también, estableció la obligación de registrar y reportar el cumplimiento de compromisos sociales⁽¹⁴⁾, y de presentar anualmente (septiembre) al Ministerio de Energía y Minas y al OEFA un reporte de sostenibilidad ambiental con información del desempeño social y ambiental de su actividad en el ejercicio anterior (Ministerio de Energía y Minas, 2014).

Sin ánimo de poner en tela de juicio la buena nueva relacionada al fortalecimiento de la regulación de la gestión social en el ámbito de las actividades mineras, se deja en el aire la siguiente interrogante: ¿Entonces, el Estado Peruano puede con todo este marco normativo ejercer un rol fiscalizador de aquellos compromisos socioambientales que no forman parte de los instrumentos de gestión ambiental, sino que fueron asumidos por las empresas a través de acuerdos, actas, convenios, mesas de diálogo, etc? Con mucho desencanto, la respuesta es: no. Más

adelante se desarrollará este aspecto que constituye el eje medular de la presente investigación.

Compromisos socioambientales identificados en la investigación

Nuestra legislación nacional concibe la coexistencia de compromisos socioambientales asumidos por los titulares mineros, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, regulado por la Ley N° 27446 y, aquellos ligados exclusivamente a la responsabilidad social empresarial o corporativa.

Los IGA aprobados por autoridad competente, brindan la viabilidad ambiental de un proyecto de

inversión o actividad sectorial, constituyendo una de las herramientas cruciales que encamina el SEIA.

Por este motivo, se recabo información oficial del Ministerio de Energía y Minas, con el fin de identificar los IGA, aprobados, para las unidades mineras escogidas como muestra en la presente investigación; información que ha permitido advertir, tres tipos de instrumentos de gestión ambiental. Unos que son los principales o integrales (abarcen la totalidad de componentes del proyecto), otros que obedecen a modificaciones o ampliaciones (abarcen solo algunos componentes) y, finalmente, otros que resultan complementarios (especifican las actividades para el cierre de mina).

Tabla 3. Tipos de IGA identificados en la investigación

N.º	Empresa	Unidad minera	IGA principal	IGA modificación o ampliación	IGA complementarios	TOTAL
1	Compañía de Minas Buenaventura	Chucapaca	1	6	0	7
2	Compañía de Exploraciones Orión SA	Chacchajen	1	0	0	1
3	Aruntani SAC	Tucari	1	4	5	10
4	Southern Perú Copper Corporation	Cuajone	1	3	2	6
5	Anglo American Quellaveco SA	Quellaveco	1	4	2	7
6	Southern Perú Copper Corporation	Fundición Ilo	1	3	3	7
						38

Una vez identificados los IGA y sus modificatorias, se procedió a extraer los compromisos socioambientales contenidos en estos instrumentos técnicos. Estos de modo enunciativo son los siguientes: (i) Participación en reuniones comunales, eventos sociales, fiestas patronales, faenas comunales y otros; (ii) Campañas médicas en las comunidades campesinas; (iii) Mejora de infraestructura local de servicios básicos (abastecimiento de agua potable, alcantarillado y electricidad), así como , para la mejora de la calidad de vida de la población (pavimentación de caminos,

mejoramiento de viviendas, etc); (iv) Donación de material educativo y promoción de programas de educación; (v) Empleo y fortalecimiento de capacidades con ese fin; (vi) Adquisición de bienes y servicios; (vii) monitoreo ambiental participativo, etc.

Para un mejor análisis de la información, se codificó cada uno de los compromisos socioambientales, en seis rubros o categorías que son: donación, empleo, infraestructura, capacitación, servicios básicos, comercio y participación ciudadana. A continuación el detalle:

Tabla 4. Codificación de compromisos socioambientales comprendidos en IGA

N.º	Empresa	Unidad minera	Compromiso socioambiental						
			Donación	Empleo	Infraestructura	Capacitación	Servicios básicos	Comercio	Participación ciudadana
1	Compañía de Minas Buenaventura	Chucapaca	x	x		x	x	x	
2	Compañía de Exploraciones Orión SA	Chacchajen	x	x					x
3	Aruntani SAC	Tucari	x	x		x	x		
4	Southern Perú Copper Corporation	Cuajone	x				x		
5	Anglo American Quellaveco SA	Quellaveco	x	x		x	x	x	x
6	Southern Perú Copper Corporation	Fundición Ilo	x	x		x	x		

Así como la fuente anterior, existen otras que subyacen en el Programa de Solidaridad con el Pueblo regulado por Decreto Supremo N° 071-2006-EM y, en la Responsabilidad Social Empresarial que hace referencia la Norma Técnica Peruana NTP-ISO 26000:2010 Guía de Responsabilidad Social. Los compromisos socioambientales de estas fuentes son abordados por lo general, por las empresas mineras mediante trato directo con las comunidades, autoridades y/o sociedad civil, y se encuentran soportados en contratos privados, convenios y actas. Es más, se agrega que en el caso del Programa de Solidaridad con el Pueblo, el trato se realizó directamente entre los Ministros de Economía y Finanzas y, de Energía y Minas con las

empresas mineras que se acogieron voluntariamente a este esquema.

Una tercera fuente de obligaciones socioambientales, son los fondos sociales regulados por el Decreto Legislativo 996. Sin embargo, ninguno de estos fondos constituidos en nuestro país, comprenden como ámbito de ejecución el departamento de Moquegua.

Para un mejor análisis de la información, también se optó por codificar cada uno de los compromisos socioambientales en los mismos rubros o categorías usadas para los compromisos comprendidos en los IGA. A continuación el detalle:

Tabla 5. Codificación de los compromisos socioambientales asumidos en el marco de la RSE (extra IGA).

Nº	Empresa	Unidad Minera	Compromiso socioambiental						
			Donación	Empleo	Infraestructura	Capacitación	Servicios básicos	Comercio	Participación ciudadana
1	Compañía de Minas Buenaventura	Chucapaca		x			x		
2	Compañía de Exploraciones Orión SA	Chacchajen	x	x					
3	Aruntani SAC	Tucari	x	x	x	x	x		x
4	Southern Perú Copper Corporation	Cuajone	x		x	x			
5	Anglo American Quellaveco SA	Quellaveco	x	x	x	x		x	x
6	Southern Perú Copper Corporation	Fundición Ilo	x		x	x			

Contraste de los compromisos socioambientales identificados

Utilizando los rubros antes indicados, se ha

contrastado en el siguiente cuadro, los compromisos socioambientales asumidos por las unidades mineras investigadas, tanto en los IGA, como en el marco de la RSE.

Tabla 6. Contraste de los compromisos socioambientales identificados

N.º	Empresa	Unidad minera	IGA	RSE
1	Compañía de Minas Buenaventura	Chucapaca	1-2-4-5-6	2-4
2	Compañía de Exploraciones Orión SA	Chacchajen	1-2-6	1-2
3	Aruntani SAC	Tucari	1-2-4-5	1-2-3-4-5-7
4	Southern Perú Copper Corporation	Cuajone	1-5	1-3-4
5	Anglo American Quellaveco SA	Quellaveco	1-2-4-5-6-7	1-2-3-4-6-7
6	Southern Perú Copper Corporation	Fundición Ilo	1-4-5-7	1-3-4

Nota.- Se ha asignado un número a cada rubro o categoría con el fin de sistematizarlo. A continuación el detalle:

- | | |
|---------------------|-----------------------------|
| (1) Donación | (5) Servicios básicos |
| (2) Empleo | (6) Comercio |
| (3) Infraestructura | (7) Participación ciudadana |
| (4) Capacitación | |

Al respecto, del análisis del cuadro que precede se infiere que los compromisos socioambientales de ambas fuentes, guardan conexión unos con otros, como género (IGA) y especie (RSE). En efecto, se ha detectado que en algunos casos, los compromisos provenientes de la RSE, son mucho más específicos y contienen inclusive indicadores. Un ejemplo es la cantidad o porcentaje de trabajadores a contratar, la identificación concreta de proyectos y el monto de su financiamiento, así como, el tiempo de vigencia y número de campañas de salud, educación, etc. Por este motivo, ya en otro nivel de investigación sería recomendable relacionar estadísticamente dicha data.

Fiscalización del cumplimiento de los compromisos socioambientales

Los compromisos socioambientales comprendidos en los IGA, son materia de seguimiento, supervisión y sanción, en caso de omisión en su cumplimiento, por el Estado Peruano, representado por el OEFA, en mérito a las prerrogativas conferidas por el Artículo 11º de la Ley Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Ley Nº 29325, concordante con el Artículo 61º del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-EM.

En la tabla 7 se señalan las acciones de supervisión de carácter socioambiental, practicadas por el OEFA ⁽¹⁶⁾, con referencia a las unidades mineras estudiadas.

Tabla 7. Acciones de supervisión directa de carácter socioambiental practicadas por el OEFA

N.º	Empresa	Unidad minera	Fecha de inicio de supervisión	Fecha de fin de supervisión
1	Compañía de Minas Buenaventura	Chucapaca	18/01/2016	05/02/2016
2	Compañía de Exploraciones Orión SA	Chacchajen	-	-
3	Aruntani SAC	Tucari	01/10/2015 01/01/2016	23/10/2015 23/01/2016
4	Southern Perú Copper Corporation	Cuajone	26/02/2015	06/03/2015
5	Anglo American Quellaveco SA	Quellaveco	01/10/2015	23/10/2015
6	Southern Perú Copper Corporation	Fundición Ilo	03/12/2013 13/11/2015	06/12/2013 20/11/2015

Cabe hacer notar que el OEFA ha indicado⁽¹⁶⁾ que no ha realizado supervisiones de carácter socioambiental en la unidad minera Chacchajen. Asimismo, ha precisado⁽¹⁷⁾ que en ningún caso se ha generado proceso administrativo sancionador.

Con relación a los compromisos socioambientales asumidos como parte de la RSE (es decir fuera del IGA), es necesario resaltar que estos no son materia de fiscalización y sanción por el Estado Peruano. Esta postura es sostenida por el OEFA ⁽¹⁸⁾, bajo el siguiente argumento *Los compromisos socioambientales que asumen las empresas de forma adicional a lo establecido en el IGA – convenios, actas, contratos u otros actos jurídicos – responden a una liberalidad del administrado para entablar un mejor relacionamiento con la comunidad. Dichos compromisos corresponden, en su mayoría, a la responsabilidad social de la empresa y en tanto no están recogidos en los*

IGA, no configuran obligaciones socioambientales fiscalizables por el OEFA.

Es más, el OEFA ⁽¹⁸⁾, al interpretar los alcances del artículo 63 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-EM, menciona que *la obligación ambiental fiscalizable que será supervisada a titulares mineros, es el cumplimiento de remitir el registro y reporte de compromisos sociales, en el formato aprobado por el Ministerio de Energía y Minas, es decir, que la obligación es solo de carácter formal y no alcanza a los compromisos sociales que hayan sido establecidos por el titular fuera del IGA.*

Por tal motivo, puede inferirse que, inclusive los acuerdos asumidos en espacios de diálogo o mesas

de trabajo, tampoco podrían ser fiscalizados por el OEFA, debido a que no forman parte del IGA.

Vinculatoriedad de compromisos socioambientales arribados en espacios de diálogo

El incumplimiento de los compromisos asumidos en espacios de diálogo, ha sido un término muy usado por los medios de prensa, así como, por algunos entrevistados.

Por tal, resultó necesario despejar la siguiente incertidumbre ¿Los compromisos socioambientales asumidos en espacios de diálogo son vinculantes para las partes intervinientes?

Sobre este particular, la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha indicado⁽¹⁹⁾ que: *Los acuerdos asumidos en los grupos de trabajo denominados mesas de dialogo constituyen actos de buena voluntad que asumen los actores participantes del grupo de trabajo.*

En esta misma línea, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, sostiene⁽²⁰⁾ que: *Los acuerdos relacionados a aspectos sociales fuera de los estudios ambientales, no constituyen obligaciones sino que son acuerdos entre las partes (titular minero y comunidad o población), de naturaleza civil, donde el Estado no participa, salvo en casos en donde el estado identifique un probable conflicto y pueda intervenir para prevenirlo.*

Por su parte, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha agregado⁽²¹⁾, que: *Por prescripción del artículo 35.º de la Ley 29158, las conclusiones a las que arriben las comisiones y los grupos de trabajo conformados por el Poder Ejecutivo, carecen de efectos jurídicos frente a terceros, lo que implica que los resultados y recomendaciones que adopten dichos órganos no tienen vinculatoriedad jurídica. Básicamente dichas propuestas pueden servir de base para las decisiones que adopten las entidades respectivas, cumpliendo con ello su finalidad. Es decir, serán propiamente las entidades quienes en virtud de sus competencias legales y según su conveniencia decidirán asumir o no dichas propuestas, sin mayor exigencia jurídica que la de tomarlas en cuenta.*

En consecuencia, se concluye que este tipo de compromisos socioambientales asumidos fuera del IGA son de naturaleza civil. Es decir, actos jurídicos celebrados entre la empresa y la comunidad cuya fuerza vinculante solo alcanza a las partes intervinientes.

En lo que respecta, al Estado, se deduce que, así sean asumidos los compromisos en una mesa de trabajo o dialogo, éstos, no serían vinculantes para el Estado Peruano, quien finalmente define si los asume o no como propios.

Judicialización de la exigencia del cumplimiento de los compromisos socioambientales

Y, si es cierto que el Estado Peruano no fiscaliza, ni sanciona, ni mucho menos se involucra en este tipo de acuerdos privados o actos jurídicos, ¿a qué otra vía podría recurrirse para exigir el cumplimiento de los compromisos socioambientales inherentes a la RSE (extra IGA)?

El artículo 4.º del Decreto Supremo 052-2010-EM⁽²²⁾, precisa claramente que, si existe discordia en cuanto a la validez, cumplimiento, interpretación, ejecución u otro aspecto relacionado con los compromisos socioambientales arribados entre la empresa y la comunidad, se deberá recurrir a la vía judicial.

No obstante, para recurrir a la vía judicial, para ser más específicos a un proceso de ejecución civil, se requiere que el acto jurídico que se pretende exigir su ejecución, tenga el mérito de título ejecutivo.

Rocco (1977)⁽²³⁾ conceptualiza al título ejecutivo como *aquel documento del cual resulta certificada o legalmente cierta la tutela que el derecho concede a determinado interés.*

Al respecto, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sostiene⁽²¹⁾, que: *Al carecer las conclusiones de los grupos de trabajo de vinculatoriedad jurídica, así como, no encontrarse previsto en el texto del artículo 688.º del TUO del Código Procesal Civil, podía colegirse que los acuerdos o compromisos socioambientales asumidos por las empresas y el Estado en el marco de grupos de trabajo no tienen calidad de título ejecutivo.*

Por lo manifestado, se advierte que los compromisos socioambientales asumidos fuera del IGA, no tienen la calidad de título ejecutivo, por lo que, tampoco podrían ser exigidos en un proceso de ejecución judicial. La única salvedad podría ser por ejemplo que dichos compromisos socioambientales hayan sido protocolizados a nivel de escritura pública o que a través de una sentencia judicial se determine su validez, puesto que, como se ha citado, el código procesal civil sí confiere a estos últimos documentos la calidad de título ejecutivo.

Sin embargo, al menos en las entrevistas sostenidas con representantes de las comunidades campesinas y autoridades, se desprende que solo la Comunidad Campesina de Corire, habría protocolizado a nivel de escritura pública los compromisos socioambientales asumidos por la empresa Canteras del Hallazgo SA y Compañía de Minas Buenaventura S.A.A., respectivamente. Lastimosamente este mismo accionar no ha sido replicado ni siquiera en mesas de diálogo realizadas posteriormente y que han tenido gran resonancia a nivel nacional como ejemplo a seguir.

DISCUSIÓN

El problema que ha sido abordado en la presente investigación, se encuentra ceñido a determinar si el marco normativo nacional ha generado mecanismos legales para exigir el cumplimiento de los compromisos socioambientales asumidos por el subsector minero. Al respecto, se ha identificado en la normatividad nacional, básicamente dos fuentes de compromisos socioambientales.

La primera fuente son los IGA regulados por la Ley 27446 y, los Decretos Supremos 016-93-EM, 042-2003-EM, 052-2010-EM y 040-2014-EM, pues, se ha evidenciado que estos cuentan con un componente denominado Plan de Relaciones Comunitarias, que soporta medidas de mitigación o compensación de los impactos sociales que genera el proyecto minero que no son otra cosa que compromisos socioambientales en favor de la comunidad.

La segunda fuente, corresponde a las acciones de RSE (extra IGA), enmarcadas en el fenecido Programa de Solidaridad con el Pueblo, los fondos sociales o, en mérito a acuerdos sostenidos por la empresa directamente con la comunidad en el marco de la Norma Técnica Peruana NTP-ISO

26000:2010, los cuales son plasmados en actas, convenios o escrituras públicas.

Bajo este orden de ideas, se han identificado los compromisos socioambientales asumidos por ambas fuentes por las unidades mineras seleccionadas como muestra en la presente investigación y determinado que dichos compromisos guardan conexión directa unos con otros de género y especie debido a que los compromisos ligados a la RSE, muchas veces precisan en cuanto a cantidad e indicadores a los compromisos IGA.

A su vez, se han recabado opiniones jurídicas formales de las entidades públicas del sector, involucradas con el ejercicio de la potestad *ius puniendi* del Estado.

En estas opiniones se ha sustentado que solo los compromisos socioambientales comprendidos en un IGA, pueden ser objeto de fiscalización por el OEFA, quedando el resto de compromisos socioambientales asumidos por la fuente RSE, sujetos a la voluntad de la empresa o discreción de la autoridad judicial en caso se recurra a esta vía, sorteando las deficiencias de forma que aquejan a este tipo de actos jurídicos.

En tal sentido, el marco normativo nacional no concibe mecanismos legales para exigir el cumplimiento integral de compromisos socioambientales asumidos por las empresas de la industria minera.

En buena cuenta, en la presente investigación también se ha detectado que en el periodo investigado (2010-2015), se han generado controversias por un presunto incumplimiento de compromisos socioambientales arribados en mesas de diálogo, actas y convenios. Por esta razón, resulta de suma importancia que nuestra legislación nacional, pueda abordar este problema, forzando al Estado a librar un papel mucho más activo, que vaya más allá del mero seguimiento y promoción de la cultura de paz y entendimiento.

Por tales motivos y en la medida que se ha redefinido el concepto de RSE a nivel mundial, corresponde replantear el artículo 78.º de la Ley General del Ambiente - Ley 28611, manteniendo la adopción voluntaria de los compromisos socioambientales,

pero, adicionando un apartado en el cual se deje sentado que, el respeto a los convenios o acuerdos celebrados con la comunidad constituye una obligación que es fiscalizada por el Estado Peruano.

Adicionalmente, podría introducirse sutiles modificaciones a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – Ley 27446, que permita que los IGA sean dinámicos, y pasibles de actualización por el titular de la actividad o proyecto y, terceros debidamente legitimados (El OEFA o la parte con la cual la empresa asumió compromisos), siguiendo el enfoque regulado por el artículo 63 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

CONCLUSIONES

La minería en el Perú se encuentra arraigada desde tiempos ancestrales, y ha sido el principal factor impulsor del impresionante crecimiento económico vivido en la primera década de este siglo.

La Ley General de Minería ha definido cada una de las actividades mineras, así como establecido los requisitos para ejecutarlas por cualquier persona natural o jurídica.

Uno de los requisitos principales para desarrollar las actividades mineras de exploración, explotación y beneficio es la certificación ambiental, que no es otra cosa que la Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental generado con ocasión de identificar y mitigar los impactos ambientales negativos significativos propios de la actividad que se pretende desarrollar.

Asimismo, el Plan de Relaciones Comunitarias, que como uno de los componentes del IGA, constituye el apartado donde el titular minero concibe los compromisos socioambientales destinados a mitigar o compensar los impactos sociales negativos que podría generar su actividad.

También existen otras fuentes de obligaciones socioambientales y estas son el programa minero de

solidaridad con el pueblo (actualmente fenecido), los fondos sociales y los compromisos propios de la responsabilidad social empresarial, ceñidas al cumplimiento de la Norma Técnica Peruana NTP-ISO 26000:2010.

De otro lado, es necesario citar que la responsabilidad social empresarial ha sido redefinida en el mundo. La Comisión Europea ha introducido en 2011 la exigencia a los titulares de actividades o proyectos de cumplir con los compromisos socioambientales asumidos con la sociedad civil, comunidades y el Estado. En cambio en Perú la RSE mantiene una definición legal muy ambigua.

Los resultados de la investigación realizada demuestran que solo los compromisos socioambientales comprendidos en los IGA guardan conexión con los compromisos propios de la RSE de género y especie. Sin embargo, solo los contenidos en un IGA pueden ser objeto de fiscalización por el Estado peruano, quedando el resto de compromisos socioambientales asumidos por la fuente RSE, sujetos a la voluntad de la empresa o discreción de la autoridad judicial en caso se recurra a ésta vía, sorteando las deficiencias de forma que aquejan a este tipo de actos jurídicos.

Por esta razón, resulta de suma importancia que nuestra legislación nacional, pueda abordar este problema, forzando al Estado a librar un papel mucho más activo, que vaya más allá del mero seguimiento y promoción de la cultura de paz y entendimiento.

Agradecimientos: a la Universidad José Carlos Mariátegui, por el financiamiento, supervisión y, guía, así como, al Congresista de la República del Perú, Vicente Antonio Zeballos Salinas por las gestiones realizadas para recabar la información.

Conflictos de interés: el autor declara no tener conflictos de interés.

Financiamiento: la investigación fue financiada con fondo concursal otorgado por la Universidad José Carlos Mariátegui, en el “I Concurso de Financiamiento de Proyectos de Investigación – UJCM, 2015”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Radio Americana. Portal web de Radio Americana. [Online]; 2015 [cited 2016. Available from: <http://radioamericana.com.pe>.
2. Ministerio de Energía y Minas. Informe N° 048-2016-MEM/DGM/DTM. 2016 Enero 21.
3. Congreso de la República. Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Diario Oficial El Peruano. 1997 Abril 25.
4. Kisner M. Pescasostenible Blogspot. [Online]; 2006. Available from: http://pescasostenible.blogspot.pe/2006_09_01_archive.html.
5. Presidente de la República. Decreto Supremo N° 014-92-EM, TUO de la Ley General de Minería. 1992 Junio 03.
6. Guzman Mendoza J. © Prezi Inc. [Online]; 2014. Available from: <https://prezi.com/hfqnsgbsmdww/mineria-ilegal-acafmira/>.
7. YACTACO ARIAS Abogados. Tajo Abierto Blogspot. [Online]; 2010 [cited 2016 Enero 21. Available from: <http://tajoabierto.blogspot.pe/2010/12/el-derecho-explorar-desarrollar-y.html>.
8. Gobierno Regional de Moquegua. Anuario Estadístico Minero. 2014. Dirección Regional de Energía y Minas.
9. Organización Internacional del Trabajo - OIT. La OIT y la responsabilidad social de la empresa. 2010. Helpdesk de la OIT. N° 1.
10. Vallaey F. Definir la responsabilidad social : Una urgencia filosófica. Primera ed. Perú PUCd, editor. Lima: Fondo Editorial PUCP; 2014.
11. Ministerio de Energía y Minas. Decreto Supremo N° 042-2003-EM. 2003. Diciembre 13.
12. Ministerio de Energía y Minas. Exposición de motivos del D.S. 052-2010-EM. 2010.
13. Ministerio de Energía y Minas. Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 052-2010-EM. 2010. agosto 18.
14. Ministerio de Energía y Minas. Decreto Supremo N° 040-2014-EM. 2014 Noviembre 12. Artículo 63°.
15. Ministerio de Energía y Minas. Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 040-2014-EM. 2014. Noviembre 12.
16. Organismo de Supervisión y Fiscalización Ambiental. Memorandum 4265-2016-OEFA/DS. 2016. Setiembre 19.
17. Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA. Memorandum N° 1933-2016-OEFA/DFSAI. 2016.
18. Dirección de Supervisión del OEFA. Informe N° 032-2016-OEFA/DS. 2016 Febrero 08.
19. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. Informe N° 001-2016-PCM/ONDS-JMA. 2016 Enero 12.
20. Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. Informe N° 005-2016-MEM/DGAAM. 2016 Enero 12.
21. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Informe Legal N° 08-2016-JUS/DGDOJ. 2016 Enero 26.
22. Presidente de la República. Decreto Supremo N° 052-2010-EM. Diario Oficial El Peruano. 2010.
23. ROCCO U. Tratado de derecho procesal civil Depalma E, editor. Bogotá, Buenos Aires: Editorial Temis; 1977.

Correspondencia: Jorge Antonio Ortega Becerra

Dirección: Calle Francisco Bolognesis 218, Moquegua, Mariscal Nieto, Moquegua. 18001 - Perú

Correo electrónico: Jorge_Antonio18@hotmail.com