

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Idoneidad de la legislación de uso de aguas para fines
mineros en el Perú y su relación en la prevención de
conflictos vinculados al inicio y desarrollo de actividades
mineras

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Gonzalo Alfredo Pita Chang

Asesor:

Paul Nicolas Villegas Vega

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, PAUL NICOLAS VILLEGAS VEGA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo Académico titulado "Idoneidad de la legislación de uso de aguas para fines mineros en el Perú y su relación en la prevención de conflictos vinculados al inicio y desarrollo de actividades mineras", del autor(a) GONZALO ALFREDO PITA CHANG, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 04/12/2023.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

<u>VILLEGAS VEGA, PAUL NICOLAS</u>	
DNI: 45423322	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2511-7240	

RESUMEN

Durante las últimas décadas, la minería formal en el Perú ha visto afectadas sus actividades por los conflictos, cada vez más recurrentes, con las comunidades y poblaciones de su área de influencia. Esto a pesar de haber cumplido con los requisitos exigidos por el marco legal minero y de recursos hídricos. Esta situación no solo se produce porque las comunidades y poblaciones dificultan las actividades mineras por temor a sufrir restricciones hídricas y una posible contaminación del medio ambiente que podría perjudicar sus principales actividades económicas, su salud y sus vidas; sino porque, adicionalmente, confunden el rol de las empresas mineras con el del Estado, exigiendo a estas la implementación de infraestructura y servicios básicos que el Estado no atiende, llegando a condicionar el inicio y normal desarrollo de las operaciones extractivas al cumplimiento de dichas exigencias. Esta situación termina generando conflictividad e inseguridad jurídica para los inversionistas mineros.

En ese sentido, se podrá llegar a la conclusión de que las normas que prevén los requisitos para obtener los títulos habilitantes necesarios para operar en el sector minero y el marco legal en materia hídrica en general, por sí mismos, no son idóneos para mitigar los conflictos que nacen de las inquietudes de las comunidades. Para ello, es relevante la participación activa del Estado a lo largo del proceso, lo que implica no solo aparecer en caso de conflictos, sino apoyar desde un inicio en la implementación de servicios básicos, así como en la supervisión y control de las actividades mineras que permita establecer un diálogo horizontal entre los actores implicados.

Palabras clave

Marco regulatorio, conflictos sociales, aceptación social, deficiencia legislativa

ABSTRACT

During the last decades, formal mining in Peru has been affected by increasingly recurrent conflicts with the communities and populations in its area of influence. This is despite having complied with the requirements of the legal framework for mining and water resources. This situation occurs not only because the communities and populations hinder mining activities for fear of suffering water restrictions and possible environmental contamination that could harm their main economic activities, their health and their lives; but also because, additionally, they confuse the role of mining companies with that of the State, demanding that the latter implement infrastructure and basic services that the State does not provide, to the point of conditioning the start and normal development of mining operations on compliance with these demands. This situation ends up generating conflict and legal uncertainty for mining investors.

In this sense, it can be concluded that the regulations that establish the requirements to obtain the necessary titles to operate in the mining sector and the legal framework on water issues in general, by themselves, are not suitable to mitigate the conflicts that arise from the concerns of the communities. To this end, the active participation of the State is relevant throughout the process, which implies not only appearing in the presence of conflicts, but also providing support from the beginning in the implementation of basic services, as well as in the supervision and control of mining activities to establish a horizontal dialogue between the actors involved.

Keywords

Regulatory framework, social conflicts, social acceptance, legislative deficiency

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. Legislación vinculada a la obtención de títulos habilitantes para el uso de recursos hídricos en actividades mineras	2
1.1. Títulos habilitantes previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería	3
1.2. Títulos habilitantes previstos en la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento.....	6
1.3. Análisis de la legislación a fin de esclarecer su idoneidad para atender de manera equilibrada los aspectos que pueden generar conflictividad durante el inicio y desarrollo de la actividad minera.....	9
II. Aceptación del entorno respecto a la utilización del recurso hídrico en la minería	11
2.1. Identificación y tratamiento de afectaciones volumétricas a otras actividades productivas que usan el agua de la misma cuenca	12
2.2. Gestión de la aceptación social del proyecto minero, excluyendo la restricción o contaminación del agua demandada por poblaciones y comunidades	15
III. Deficiencias de la legislación vinculadas al uso de los recursos hídricos en el caso: Tía María	16
3.1. Descripción del caso	17
3.2. Conflictos alrededor del otorgamiento de los títulos habilitantes en el caso: Tía María	20
3.3. Crítica: poca participación y compromiso del Estado peruano con las comunidades del área de influencia.....	23
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	25
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

INTRODUCCIÓN

La minería es una de las principales actividades económicas en un país como el Perú. Pese a ello, enfrenta grandes desafíos que van desde la obtención de rigurosos títulos habilitantes, que permiten la ejecución de los proyectos mineros en una determinada zona, hasta posibles enfrentamientos con las comunidades del área de influencia a raíz de conflictos causados por temas sociales y ambientales. Ahora, dentro de estos títulos habilitantes se encuentran aquellos requeridos para el uso del agua proveniente de las cuencas naturales en su ámbito de operaciones, fuentes que a menudo, son usadas también por las comunidades para el desarrollo de sus actividades tradicionales de subsistencia.

Bajo este contexto, la minería se encuentra en una situación de incertidumbre que refleja un estado de inseguridad jurídica pues, no basta que la empresa minera cumpla con todos los requisitos establecidos por la ley, y que también demuestre que no está afectando las demandas hídricas de las comunidades al hacer uso de los recursos hídricos que les han sido legalmente habilitados para el desarrollo de sus actividades de extracción, sino que, además de ello, debe satisfacer otras demandas de las poblaciones dentro de su área de influencia, a cambio de que no se generen nuevos conflictos sociales que toman como pretexto el uso del agua por las actividades mineras.

Teniendo ello en cuenta, cabe preguntarse si el marco legal de uso de aguas resulta idóneo en la mitigación de dichos conflictos. En ese sentido, el presente artículo académico tiene por objeto revisar, con un enfoque integral, si la actual legislación en materia hídrica contribuye a prevenir los conflictos sociales vinculados al inicio de la actividad minera y su desarrollo.

Habiendo dicho ello, el contenido está dividido en tres partes: la primera abordará el análisis de la legislación vinculada a la obtención de títulos habilitantes para el uso de recursos hídricos en actividades mineras. Con ese fin, se identificarán aquellos títulos habilitantes presentes en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, que mantengan relación con el uso del agua en el desarrollo de las actividades mineras, así como en la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento. De esta forma, se realizará un breve análisis de la legislación con el fin de esclarecer su idoneidad en la atención equilibrada de aquellos aspectos

que puedan generar conflictividad durante el inicio y desarrollo de la actividad minera.

La segunda parte del presente artículo analizará la aceptación del entorno respecto a la utilización del recurso hídrico en la minería. Para ese objeto, por un lado, se identificarán aquellas afectaciones volumétricas, así como el trato que reciben respecto a otras actividades productivas que usan el agua de la misma cuenca; y por el otro, se hará un análisis en base a la gestión de la aceptación social del proyecto minero sin contar temas vinculados a la restricción o contaminación del agua demandada por poblaciones o comunidades.

Finalmente, en la tercera parte se pretende desarrollar e investigar las deficiencias de la legislación vinculadas al uso de los recursos hídricos en el caso: Tía María. Para ello, se explicará a detalle la descripción del caso, se analizarán los conflictos originados alrededor del otorgamiento de los títulos habilitantes en el caso mencionado y, por último, se desarrollará una crítica vinculada a la poca participación y compromiso del Estado peruano con las comunidades del área de influencia.

I. Legislación vinculada a la obtención de títulos habilitantes para el uso de recursos hídricos en actividades mineras

En este primer apartado se identificarán y explicarán los principales títulos habilitantes necesarios para la utilización de los recursos hídricos en actividades de explotación minera, así como también se analizarán su idoneidad en la atención de conflictos vinculados con dichos recursos. Para ello, se partirá del tratamiento que recibe el agua como recurso natural por parte de la Constitución. Al respecto, el artículo 66 de la norma suprema del Estado peruano califica a los recursos naturales, incluyendo al recurso hídrico, como patrimonio de la Nación. En ese sentido, son de dominio estatal y los particulares que deseen utilizarlos u obtener beneficios de los mismos, deberán ser acreedores de un título habilitante para ello.

Ahora, dicha disposición constitucional ha sido desarrollada en el artículo 4 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos

naturales, que sostiene que “los recursos naturales mantenidos en su fuente sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos (...) son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos” (Congreso de la República de Perú, 1997). En otras palabras, el agua o los recursos minerales son de dominio del Estado siempre y cuando se mantengan en su fuente, es decir, en los cursos y cuerpos naturales de agua o en la mena misma, respectivamente. No obstante, una vez sean extraídos de la fuente caen en dominio de los titulares para su aprovechamiento a raíz del derecho concedido por el Estado mediante los títulos habilitantes correspondientes.

Pero ¿qué es un título habilitante? Concretamente, se trata de un permiso otorgado por la Administración Pública que permite al titular del mismo disponer de bienes de dominio público tales como los recursos naturales. En el caso particular del agua, “los derechos de uso son los títulos habilitantes mediante el cual el Estado transfiere la facultad de aprovechar (...) un recurso hídrico atendiendo a una cantidad y finalidad establecida, manteniendo así el Estado la titularidad de los recursos” (citado en Cairampoma y Villegas, 2015, p. 26). En ese sentido, los títulos habilitantes son importantes en tanto permiten una gestión responsable y sostenible del agua al permitir al Estado supervisar, controlar y regular el uso de los recursos hídricos en una determinada región.

1.1. Títulos habilitantes previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería

La industria minera comprende diversas actividades desde el cateo, prospección y exploración, como actividades destinadas a la búsqueda de los recursos minerales en el área de la concesión, hasta la comercialización en la etapa final, que comprende netamente la venta del mineral en el mercado nacional e internacional. En este apartado del presente artículo, solo se tomará en cuenta aquellos títulos habilitantes que se encuentren relacionados con el uso de los recursos hídricos en la industria minera. En ese sentido, dentro de los principales títulos habilitantes previstos en el TUO de la Ley General de Minería (TUO de la LGM, en adelante) se encuentran los siguientes:

En primer lugar, se encuentra la concesión minera que, según el artículo 9 del TUO previamente mencionado, “otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos” (MINEM, 1992). Por su lado, Salazar sostiene que la figura de la concesión minera supone el otorgamiento de un derecho de aprovechamiento en relación a los minerales, el cual está sujeto a los compromisos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico peruano (2014, p. 368). Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano señala en el Expediente 00048-2004-PI/TC, fundamento 108, lo siguiente:

La concesión minera no es un contrato sino un acto administrativo que determina una relación jurídica pública a través de la cual el Estado otorga, por un tiempo, la explotación de los recursos naturales, condicionada al respeto de los términos de la concesión y conservando la capacidad de intervención si la justifica el interés público (2004).

Como bien se señaló previamente, la concesión minera otorga al titular el derecho de realizar actividades de exploración, las cuales implican la búsqueda de minerales en el área de concesión. Dicho de otro modo, implica una explotación en pequeña escala con el objetivo de investigar el área concesionada, las características mineralógicas, la cantidad de reservas y el valor de los yacimientos minerales. Sin embargo, incluso al comprender una fase de explotación reducida, el uso del agua no solo es mínimo sino también temporal ya que si no se obtienen los resultados deseados la minera no continuará con su proyecto de extracción.

Por otro lado, durante la actividad propiamente dicha de explotación minera, el uso del agua aumenta notablemente en la medida que resulta vital “tanto para el proceso de extracción y limpieza de minerales, como para el personal de la propia instalación” (Almar Water Solutions, 2021). Esto último debido a que las zonas de extracción suelen estar ubicadas en lugares remotos y de difícil acceso. Al respecto, el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú sostiene que una gran cantidad de instalaciones de extracción de minerales se encuentran en zonas distantes y apartadas (2020). Por lo tanto, una parte de los recursos hídricos van dirigidos a la sostenibilidad de los campamentos mineros, la construcción de túneles, el riego de carreteras, etc.

Es así que, el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico es la entidad encargada de otorgar mediante una resolución las concesiones mineras correspondientes. Según Aguado, “dicha resolución contiene el acto administrativo o manifestación de voluntad de la autoridad competente, quien en representación del Estado, decide otorgar el título de concesión minera a favor del peticionante” (2009, pp. 29). De esta manera, sin la presente concesión, no hay manera de que un proyecto de inversión minera tome lugar en el Perú.

Por otro lado, la concesión de beneficio es otro título habilitante de gran importancia en la industria minera dado que, según el artículo 18 del TUO de la LGM, “otorga a su titular el derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados y/o a fundir, purificar o refinar metales, ya sea mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos” (MINEM, 1992). En otras palabras, se trata de procesar el material que ha sido extraído del suelo para separar el contenido metálico, del no metálico, es decir, separar los recursos minerales del resto de recursos encontrados en el yacimiento. Para ello, existen dos procesos normalmente utilizados por las empresas mineras: el proceso de Lixiviación y el proceso de flotación.

Según Soto, el proceso de Lixiviación “es un proceso hidro-metalúrgico en el cual con la ayuda del agua como medio de transporte, se usan reactivos químicos específicos (...) para separar los minerales valiosos (y solubles en dichos líquidos) de los no valiosos” (2010, pp.70). En palabras más sencillas, se trata de extraer los metales valiosos de una concentración de minerales con soluciones químicas. Respecto al segundo proceso, Elgueta afirma que en el proceso de flotación “se separa el mineral valioso de aquel material no valioso aprovechando sus características físico - químicas mediante la adición de reactivos; esto propicia la generación de espumas y su posterior colección mediante (...) celdas de flotación” (2021). Es así que este proceso, a diferencia del anterior, consume una cantidad bastante mayor de agua ya que, básicamente, se trata de una reacción de los minerales sólidos frente al recurso hídrico.

Finalmente, el último recurso habilitante vinculado al uso del agua que está previsto en la legislación minera, específicamente en el artículo 22 del TUO de la LGM, es la concesión de transporte minero, la cual otorga al titular el derecho

de instalar y utilizar un sistema de transporte masivo continuo de productos minerales a través de métodos no convencionales como fajas transportadoras, tuberías o cable carriles (MINEM, 1992).

En la práctica no es común el otorgamiento de este tipo de concesiones por los altos costos que implica este sistema de transporte masivo, no obstante ello, las mineras no dejan de utilizar agua haciendo uso o no de esta concesión. Ello debido a que, para poder transportar los minerales mediante tuberías se requieren grandes cantidades de agua que puedan mover los sólidos de un punto a otro. De otro lado, si no se usa este tipo de sistema y se opta por una práctica más convencional, que no requiere de esta concesión de transporte minero, como el transporte por camiones, igualmente se utiliza el agua para el riego de las carreteras, caso contrario se levantarían grandes nubes de polvo que afectarían no solo la salud de los trabajadores de la mina, sino también de los pobladores que residen en el área de influencia.

Tras haber explicado lo visto en párrafos precedentes, se puede observar el papel crucial que tiene la actividad de policía de la Administración Pública en la regulación de la actividad minera y la protección de derechos e intereses diversos. Este enfoque de supervisión y control resulta igualmente pertinente al momento de abordar la gestión de los títulos habilitantes de recursos hídricos para fines mineros, tema que se analizará a continuación, tomando en cuenta su importancia en la preservación del medio ambiente dentro de la industria minera.

1.2. Títulos habilitantes previstos en la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento

Tras haber identificado y explicado los principales títulos habilitantes vinculados al uso de los recursos hídricos en la legislación minera, a continuación se procederá a identificar los títulos habilitantes previstos en la Ley de Recursos Hídricos (LRH, en adelante) y su reglamento. En esta normativa, a diferencia del TUO de la LGM donde se evidencia subjetivamente el uso del agua mediante su relación con las actividades reguladas por la normativa minera, se encuentran taxativamente los títulos habilitantes necesarios para utilizar el recurso hídrico para fines mineros.

En primer lugar, se encuentra la licencia de uso de agua definida por el artículo 47 de la LRH como el “derecho de uso mediante el cual la Autoridad Nacional (...) otorga a su titular la facultad de usar este recurso natural, con un fin y en un lugar determinado, en los términos y condiciones previstos en los dispositivos legales vigentes” (Congreso de la República de Perú, 2009). En ese sentido, autores como Ruiz califican a este título habilitante como “el derecho administrativo por excelencia para acceder al recurso hídrico (...) pues permite usar el recurso por plazo indeterminado, subsistiendo la licencia en tanto subsista la actividad para la que fue otorgada” (2013, pp. 128). En el caso de la minería, es imperativo el adquirir la licencia de uso de agua para poder desarrollar las actividades de explotación y beneficio, así como todas las que comprenden.

Cabe mencionar que la normativa señala dos clases de licencias de uso de agua: para uso consuntivo y para uso no consuntivo. La primera implica la adquisición de la licencia para el titular cuya actividad consumirá el agua otorgada. En cambio, en la segunda el agua asignada no se consume al desarrollar la actividad y, en consecuencia, el titular está obligado a devolverla sin que la calidad se haya visto afectada.

Evidentemente, al tratarse de actividades mineras que utilizan el agua para distintos fines, uno de los cuales es para los procesos físico-químicos destinados a separar el mineral del resto de recursos de los yacimientos, el agua utilizada no podrá ser devuelta con la misma calidad con la que fue asignada. Si bien la minera está obligada a realizar tratamientos a sus efluentes minero-metalúrgicos con el fin de cumplir con los límites máximos permisibles, así como con su plan de cierre, el vertimiento del agua al ambiente no tendrá la misma calidad con la que fue asignada inicialmente.

En segundo lugar, está la licencia de uso de agua provisional que, a diferencia de la mencionada precedentemente, permite el derecho temporal de utilizar los recursos hídricos para fines mineros por un periodo prorrogable de dos años. Como bien se menciona, esta licencia tiene vigencia por un periodo específico de tiempo y está sujeta a condiciones establecidas por la normativa correspondiente, tales como contar con el título habilitante para la ejecución de actividades exploratorias que, en el caso de actividades mineras, sería la

concesión minera. En ese sentido, esta licencia, que se caracteriza por su carácter temporal, resulta vital en la etapa inicial de exploración en la industria minera.

Otro título habilitante a destacar es el permiso de uso sobre aguas residuales las cuales, según el artículo 88 del Reglamento de la LRH, son aquellas “aguas superficiales de retorno, drenaje, filtraciones resultantes del ejercicio del derecho de los titulares de licencias de uso de agua” (MIDAGRI, 2010). Lo primero a tener en cuenta sobre este título habilitante es que permite a la empresa minera utilizar las aguas resultantes de su actividad, aguas posiblemente contaminadas a raíz de la explotación minera.

Además, es mediante este permiso que el Estado se asegura de supervisar los procesos empleados por los titulares mineros en el tratamiento de las aguas residuales, así como los resultados obtenidos. Como se podrá inferir, el permiso de uso sobre aguas residuales tiene un rol fundamental en la protección del medio ambiente, el cumplimiento de las regulaciones ambientales, así como la protección de la salud pública en la medida que el uso de las aguas tratadas puede terminar de dos formas: en su reutilización en los procesos de extracción minera o en su vertimiento nuevamente al ambiente.

Con respecto a lo previamente mencionado, para que el titular de la empresa minera pueda reutilizar las aguas residuales producto de su actividad económica, es necesaria la autorización de reuso de aguas residuales tratadas que, según el artículo 148 del Reglamento de la LRH, está condicionada al cumplimiento de tres requisitos: primero, las aguas residuales deberán ser tratadas y cumplir con los parámetros de calidad exigidos por la ley sectorial correspondiente; segundo, el titular minero debe contar con una certificación ambiental que considere específicamente el propósito del título habilitante a adquirir, es decir, el reuso de las aguas; y tercero, no se autorizará si pone en peligro la salud humana y la flora y fauna del medio ambiente (MIDAGRI, 2010). De esta manera, de cumplirse dichos requisitos el titular estará facultado de poder reusar el agua residual tratada para los mismos fines en que fue asignada en un inicio. No obstante ello, para poder reusar el agua con otros fines, se deberá obtener el mismo título habilitante por parte de la Autoridad Nacional del Agua.

En adición a lo anterior, la autorización de reuso de aguas residuales tratadas no solo da lugar a una gestión eficiente del recurso hídrico al permitir su reutilización y, por ende, reducir su demanda de los cursos y cuerpos naturales de agua, sino que también fomenta la utilización responsable y, sobretodo, segura de las aguas residuales tratadas en los distintos fines mineros.

Por último, para poder revertir los efluentes minero-metalúrgicos al ambiente es necesaria la autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas. En el caso de la industria minera, a diferencia de otras actividades económicas donde la cantidad del agua residual tratada que es devuelta a la fuente natural es inferior a la obtenida inicialmente, a raíz de los procedimientos realizados a lo largo de la actividad de extracción minera tiene como resultado, además del agua asignada por la licencia de uso de agua, el ingreso de aguas provenientes de las minas, aguas ácidas, el agua reutilizada que fue previamente tratada, entre otras.

Es así que, ante este escenario de posible contaminación crítica al medio ambiente si la totalidad de las aguas devueltas al mismo no han sido correctamente tratadas de acuerdo a los límites máximos permisibles establecidos en la regulación ambiental, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) exige la aprobación de una certificación ambiental para poder aprobar la autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas correspondiente. En relación a ello, para otorgar dicha certificación ambiental, la autoridad ambiental competente solicita una Opinión Técnica Favorable por parte de la ANA respecto al estudio ambiental realizado por el titular minero. Al respecto, Yury Pinto sostiene que “para emitir la OTF al estudio ambiental respecto al vertimiento del agua residual y para otorgar la posterior autorización de vertimiento, la ANA debe corroborar que la propuesta del titular minero permitirá el cumplimiento de los LMP y ECA-Agua” (citado en Cairampoma y Villegas, 2020, pp. 97).

1.3. Análisis de la legislación a fin de esclarecer su idoneidad para atender de manera equilibrada los aspectos que pueden generar conflictividad durante el inicio y desarrollo de la actividad minera

En términos de ventajas comparativas para los fines de su desarrollo económico, el Perú dispone de ingentes recursos mineros mayormente distribuidos en zonas

donde también existe disponibilidad de recursos hídricos como es el caso de la sierra peruana. Sin embargo, la disponibilidad de dichos recursos hídricos en estas zonas ha determinado que, antes de la presencia minera, se hayan desarrollado otras actividades productivas, principalmente la agricultura y la ganadería con el consecuente desarrollo de comunidades campesinas y núcleos urbanos cuya sostenibilidad siempre ha dependido de las fuentes hídricas existentes.

En este contexto, el ingreso de la minería a dichas zonas puede ser un factor clave de conflictividad social, especialmente si esta nueva actividad plantea nuevas demandas de agua, que pueden ejercer presión sobre la disponibilidad del recurso y conllevar también al riesgo de contaminación en los cauces, afectando a las demás actividades productivas y al uso poblacional del agua.

Si bien es cierto, la minería está llamada a ser un importante soporte para impulsar la economía del país. Por ello, el otorgamiento de títulos habilitantes en materia hídrica que aseguren su desarrollo en todas sus fases deberá realizarse sobre la base de un análisis que tienda al equilibrio entre las necesidades de la minería y los intereses de las comunidades y poblaciones que han venido sosteniendo ancestralmente sus actividades productivas sobre la base de los recursos hídricos existentes.

En ese sentido, sin ser el factor normativo el único elemento que debe intervenir en este análisis, puesto que también existe la necesidad de una evaluación social y ambiental rigurosa, así como también la necesidad de la consulta a las comunidades y poblaciones, su peso es determinante en el marco del equilibrio mencionado ya que debe garantizar la legalidad de las decisiones. No obstante, cabe preguntarse si la legislación hídrica y la aplicación del marco legal minero vinculado a la materia hídrica y ambiental vigentes en el país, son instrumentos idóneos para dar soporte a decisiones equilibradas que mitiguen la conflictividad social alrededor del uso del agua.

De este modo, tanto el marco legal vigente en materia hídrica como la normativa minera aplicable deberían contar con regulaciones claras y concordadas, cuya aplicación no deje lugar a vacíos o interpretaciones que puedan promover la conflictividad.

Con este objeto, en el presente trabajo se analizan los siguientes instrumentos legales:

En materia minera, con énfasis en los títulos habilitantes en materia hídrica requeridos por la industria minera, así como las reglas que implican el tratamiento, reuso y vertimiento en cauces y cuerpos de agua.

En materia hídrica, con énfasis en los procedimientos que deben seguirse para la obtención de los títulos habilitantes de igual modo requeridos por un proyecto minero, así como las reglas que implican el tratamiento, reúso y vertimiento en cauces y cuerpos de agua, en el marco de la presencia de poblaciones y actividades productivas sustentadas en la misma fuente hídrica, con o sin títulos habilitantes reconocidos.

No obstante, siendo el objeto del presente trabajo analizar la idoneidad del citado marco legal para arribar a decisiones equilibradas que contribuyan a evitar conflictos sociales alrededor del otorgamiento de derechos hídricos para el desarrollo de proyectos mineros, cabe precisar que este es un desafío amplio y complejo que puede exceder los alcances del presente trabajo, razón por la cual, lo trataremos de abordar solo en sus aspectos más relevantes.

II. Aceptación del entorno respecto a la utilización del recurso hídrico en la minería

La minería es una actividad fundamental en un país de antigua tradición minera como lo es el Perú, precisamente, debido al gran impacto que genera sobre la economía nacional. Al respecto, Walter Sánchez, director general de Promoción Minera y Sostenibilidad del Ministerio de Energía y Minas, señaló que la contribución de la minería durante el periodo 2017-2021 representó un 16% del PBI nacional (2022). Teniendo en cuenta que nuestro país es uno de los mayores productores de diversos metales, tales como el oro, plata, cobre, entre otros; los cuales son altamente demandados en el mercado internacional, resulta evidente que destaque como una de las economías con mayor incremento en su desarrollo dentro de Latinoamérica (MINEM, 2023).

Sin embargo, el desarrollo de las actividades mineras, como se explicó previamente, requiere de altas concentraciones de agua para poder extraer el mineral del subsuelo, procesarlo, transportarlo, incluso se utiliza en los propios campamentos. Teniendo ello en cuenta, si bien la minería es vital para la economía en el Perú, cabría preguntarse por su impacto en el entorno sobre el cual yacen los yacimientos mineros.

La utilización del agua en el sector minero peruano siempre ha sido motivo de debate, principalmente por las posibles afectaciones negativas que producen las actividades mineras sobre las fuentes de los recursos hídricos, lo cual genera, a su vez, preocupaciones ambientales, sociales y económicas que terminan siendo motivo de creación de conflictos sociales entre la minera y las poblaciones del área de influencia. En este contexto, la aceptación del entorno desempeña un papel crucial en el continuo desarrollo de los proyectos mineros en el Perú ya que implica el reconocimiento de los desafíos y la búsqueda de soluciones que equilibren la necesidad de adquirir los recursos naturales del subsuelo con la preservación y gestión responsable del agua.

Teniendo ello en cuenta, la presente sección abordará la manera cómo el entorno, es decir, las poblaciones del área de influencia perciben a la industria minera respecto a la utilización del agua. Para ello se identificarán las principales preocupaciones generadas a raíz del recurso hídrico entre las cuales se encuentran la competencia entre la actividad minera y las actividades productivas que usan la misma fuente de agua, la contaminación del medio ambiente, específicamente, de los cursos y cuerpos de agua y la promoción de una eficiente gestión de la aceptación social del proyecto minero.

2.1. Identificación y tratamiento de afectaciones volumétricas a otras actividades productivas que usan el agua de la misma cuenca

En las diversas regiones rurales del Perú se encuentran las comunidades nativas y campesinas, cuyo estilo de vida arraigado en numerosas tradiciones ancestrales ha perdurado a lo largo de los siglos hasta la actualidad. Estas comunidades, que suelen habitar en los valles y montañas de nuestro país, mantienen una estrecha relación con la tierra y sus recursos naturales a lo largo

de las generaciones. Es por ello que la agricultura y ganadería no solo son sus principales actividades económicas o medios de subsistencia, sino que también definen su identidad y conexión con el entorno que las rodea.

Pese a ello, tienen poco impacto en la productividad agrícola orientada a la exportación debido a su poca integración en los mercados. Por ende, las actividades agropecuarias realizadas en la sierra y selva peruana están dirigidas principalmente a la subsistencia (Opitz, 2023, p. 5). No obstante, ello no implica que la industria minera tenga preferencia respecto al uso del agua presente en los ríos, caudales o cuerpos de agua en general. Por el contrario, el acceso al agua no solamente se trata de un derecho humano, sino también un derecho reconocido y protegido constitucionalmente en nuestro ordenamiento jurídico.

Cabe señalar que, según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el término “derechos humanos” se refiere, como su nombre indica, a aquellos derechos inherentes e indispensables para todo ser humano con el fin de que pueda desarrollar una vida digna y libre (2013, p.14). En ese sentido, el acceso al agua, en efecto, es un derecho humano en la medida que se trata de un recurso esencial para la vida y necesario para la supervivencia humana. Además, se encuentra relacionado directamente con la protección a una vida digna ya que si se le restringiera su acceso y uso a una persona o comunidad, se estaría socavando su dignidad y, sobretodo, calidad de vida.

Por otro lado, la Constitución Política del Perú señala en su artículo 1 que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (1993). Ello significa que el gobierno peruano debe garantizar el acceso al recurso hídrico al ser parte importante de la calidad de vida de las comunidades indígenas y campesinas. Además, se trataría de un derecho fundamental igualmente protegido constitucionalmente puesto que el artículo 2, inciso 22 señala que “toda persona tiene derecho a (...) gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (1993), dentro del cual estaría el agua como recurso natural pasible de uso y disfrute.

Ahora, respecto a las implicancias que surgen a raíz de la actividad minera sobre las demás actividades económicas propias de las comunidades nativas y

campesinas, que dependen en gran medida de la agricultura y la ganadería para subsistir, se encuentran, entre otras, las siguientes:

En primer lugar, la contaminación del agua es el principal factor por el cual surgen conflictos sociales que terminan provocando protestas, la interrupción del proyecto minero o, en el peor de los casos, violencia entre las partes afectadas. Sobre el particular, según la Autoridad Nacional del Agua, el 76% del agua es utilizada por la actividad agraria, aun cuando la industria minera e hidrocarburífera encabezan los aportes al PBI nacional (citado en Ministerio de Agricultura y Riego, 2018, p. 8). Por ende, los actores en cuestión, es decir, tanto las comunidades campesinas como las empresas mineras buscan el acceso a los recursos hídricos, sin embargo, el problema radica en que las comunidades utilizan el agua como fuente de subsistencia, ya sea para la agricultura, ganadería o incluso para el uso doméstico; en cambio, en el caso de las mineras si bien realizan tratamientos al recurso hídrico con el objeto de no contaminar la fuente, siempre existe la preocupación de los pobladores del área de influencia de que las aguas devueltas al ambiente no estén debidamente tratadas, pudiendo afectar en gran medida al medio ambiente, la salud y la calidad de vida de las comunidades.

Asimismo, la alteración de los ecosistemas acuáticos a causa de la contaminación de los cursos y cuerpos de agua puede afectar la biodiversidad, así como las actividades económicas que dependen de ella. Un ejemplo de ello es el proporcionado por Adi Barocas, investigador del departamento de Zoología de la Universidad de Oxford, el cual realizó un estudio donde comparaba las fuentes hídricas contaminadas por excesivo mercurio, producto de la minería ilegal en la región amazónica de Madre de Dios, y las lagunas de las áreas naturales protegidas, dando como resultado que la biomasa o el peso de los peces capturados eran mucho más grandes en las áreas protegidas en comparación con las que no lo estaban (citado en Sierra, 2021).

Por último, la competencia por el recurso hídrico es otro elemento que podría generar conflictos sociales en la medida que, como se había señalado, las poblaciones nativas y campesinas dependen altamente de las aguas de los ríos, lagos y demás fuentes hídricas para sus actividades económicas. A ello se suma el hecho de que el requerimiento de altas concentraciones de agua por parte de

la industria minera para sus operaciones podría terminar generando una escasez del recurso hídrico en los cuerpos compartidos para la agricultura y ganadería, así como posibles disputas y tensiones en la distribución del recurso natural compartido.

2.2. Gestión de la aceptación social del proyecto minero, excluyendo la restricción o contaminación del agua demandada por poblaciones y comunidades

Es un hecho que las principales preocupaciones de las poblaciones y comunidades aledañas a las fuentes hídricas que pueden ser de interés para el desarrollo de actividades mineras están centradas en la posibilidad de contaminación de la fuente o que se creen restricciones para la atención de sus propias demandas hídricas, pudiendo ser estas para uso poblacional, ganadero, acuícola o agrícola.

Sin embargo, existen otros motivos por los cuales en dichas poblaciones o comunidades se pueden generar corrientes opositoras, y por ende derivar en conflictos sociales aun en el caso en que la calidad del agua de la fuente no se encuentre en riesgo o no existan riesgos para la cobertura de sus demandas poblacionales o productivas por la incorporación de demandas asociadas a la actividad minera.

Entre estos motivos de conflictividad se pueden contar expectativas asociadas a futuros proyectos de infraestructura hídrica que podrían considerarse decisivos para la mejora de las condiciones socio económicas de la población en la zona. En esos casos, la presencia minera podría verse como un factor que va a imposibilitar la materialización de las mejoras esperadas.

También pueden generarse oposiciones porque la alteración o contaminación de los cursos de agua podrían desincentivar actividades turísticas o recreativas como el canotaje o la pesca, que por sí mismas pueden ser fuentes de ingresos reales para los pobladores, y cuya posibilidad de alteración, aunque sea sobredimensionada o irreal, podría ser motivo de conflicto vinculados al agua.

En otros planos, existe también preocupación por defender la pureza de las fuentes hídricas y la integridad paisajística ligada a cauces o cuerpos de agua, simplemente por motivaciones ambientalistas que pueden ser en muchos casos justificadas, pero también podrían tratarse de soporte para el reclamo y obtención de ventajas a cambio de dar pase al proyecto minero.

Por lo general, este tipo de motivaciones se dan al margen de las autorizaciones o permisos formales obtenidos en el marco de la normatividad hídrica o ambiental, razón por la cual requieren de análisis y tratamiento complementarios. A ello se suma el hecho de que las poblaciones carecen de información respecto a los alcances de los proyectos mineros y la ausencia del Estado da lugar a la creencia de que pueden exigir sus preocupaciones a las mineras como única alternativa.

III. Deficiencias de la legislación vinculadas al uso de los recursos hídricos en el caso: Tía María

La gestión de los recursos hídricos en proyectos mineros siempre ha sido un tema de gran envergadura en diversas partes del mundo y, sobretudo, en un país minero como el Perú. En este contexto, uno de los casos que ha suscitado un amplio debate y controversias es el Proyecto Minero Tía María, el cual ha destacado diversas deficiencias que giran alrededor de la legislación vinculada a la autorización de uso de aguas en el país.

Teniendo en consideración que dicho recurso natural es vital no solo para el consumo humano, sino también para el desarrollo de diversas actividades productivas en zonas rurales, ya sea en el riego de parcelas dedicadas a la agricultura, el consumo para el ganado, la extracción y procesamiento de minerales; los conflictos sociales se presentan, más que por desarrollar determinadas actividades productivas, por un uso indebido y desmedido del agua (citado en Urteaga y Verona, 2015, pp. 81). Tras haber dicho ello, el acceso y uso del agua en actividades extractivas de recursos minerales plantea interrogantes cruciales vinculadas a la protección del medio ambiente, la participación de las comunidades del área de influencia y la necesidad de una regulación efectiva.

Por lo tanto, la tercera y última sección del presente artículo académico abarcará la descripción general del caso Tía María, es decir, cómo se originó y evolucionó con el transcurso de los años hasta la actualidad; el análisis de los conflictos alrededor del otorgamiento de los títulos habilitantes obtenidos por la Empresa Southern Peru Cooper (en adelante, Southern) para el inicio de sus actividades de explotación minera; y un apartado de crítica dirigida a profundizar sobre la poca participación y compromiso del Estado peruano con las comunidades del área de influencia.

3.1. Descripción del caso

Durante el año 2009, el Perú se encontraba atravesando las consecuencias de la mayor crisis económica-financiera a nivel internacional desde que tuvo lugar la Gran Depresión en los años 30. Pese a ello, y a diferencia de varias de las económicas del mundo, el producto bruto interno peruano, según el Anuario Minero 2009, creció un 0.9% el mismo año debido a los sectores Construcción (6.1%), Otros Servicios (3.7%) y Agropecuario (2.3%) (MINEM, 2010, pp.6).

Sin embargo, y como era de esperarse, si bien el PBI del sector minero se redujo un 1.4% debido a la caída de los precios a nivel internacional de las principales materias primas, el Perú logró posicionarse en el 2009 como segundo mayor productor de cobre desplazando a Estados Unidos según el diario El Mundo (2010). Bajo este contexto, el MINEM señala que hubo un crecimiento de la inversión en minería debido, entre otros, a las inversiones realizadas por Southern respecto a sus unidades Malena I y III, Toquepala y Tía María (2010, pp. 44), siendo esta última el motivo de distintos debates y conflictos que llegan hasta la actualidad.

Antes de explicar en qué consiste el Proyecto Minero Tía María y por qué ha sido sujeto de múltiples conflictos socio-ambientales que hoy en día aún no encuentra solución, es necesario entender el rechazo hacia la empresa Southern a través de sus antecedentes, los cuales se manifiestan en distintos casos de contaminación ambiental tras el desarrollo de sus operaciones. Un primer ejemplo de ello se desarrolló en Apurímac, lugar donde la minera construyó carreteras para el desarrollo de su proyecto “Los Chancas”, destruyendo campos

de cultivos y contaminando el agua de riego en el proceso (Paucar, 2019). En Tacna, según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Southern contaminó durante 36 años la bahía de Ite tras verter 785 millones de toneladas de relaves mineros (2015). En Ilo, Moquegua, según la organización mexicana denominada “Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación”, la población sufre altos índices de mortalidad debido a las emisiones de dióxido de azufre, emitidos por la fundidora y refinería de cobre de Southern, que suele sobrepasar los límites máximos permisibles (2019). Y así, el polémico listado continúa.

Ahora bien, respecto al Proyecto Minero Tía María, este se encuentra ubicado en la provincia de Islay, Arequipa, al margen derecho del río Tambo. Según el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, la duración prevista para este proyecto sería de 21 años con el fin de explotar los yacimientos de cobre mediante dos tajos abiertos. Para ello, se utilizarían aguas subterráneas a través de pozos ubicados en el propio Valle del río Tambo (s/f). Es aquí donde se encuentra el meollo del problema ya que la agricultura, al ser la principal actividad económica de los pobladores del área de influencia, puede resultar severamente afectada si la minera, conocida por su fama internacional en temas ambientales, no ejecuta las medidas correctas con el fin de evitar la contaminación irreparable de las aguas del río Tambo.

De esta manera, la iniciativa minera enfrentó la oposición de la población local desde un inicio no solo porque el agua destinada a la agricultura pasaría a ser utilizada en las actividades mineras, sino también por los temores de contaminación de los recursos acuíferos durante el desarrollo de dichas actividades. Incluso la población formó el denominado “Frente de Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales” con el objeto de hacer frente a las actividades mineras planteadas en el Valle de Tambo.

En el 2009, a pesar del evidente rechazo, Southern presentó su primer Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el cual fue severamente criticado por las comunidades del área de influencia. Al respecto, el gobierno decidió realizar una consulta vecinal donde se demostró que un 97% de la población se mostraba en contra del proyecto (Pérez-Jiménez, 2018, pp. 497). En efecto, el temor al potencial impacto sobre los recursos hídricos y la historia de contaminación de

Southern había generado temor e inquietud entre los habitantes de la provincia de Islay.

Respecto al primer EIA, Bedoya y Torres afirman que el Frente de Defensa “realizó cerca de 3 mil observaciones y luego el gobierno declaró la intangibilidad de las aguas superficiales y subterráneas del río Tambo” (citado en Pinto, 2016, pp. 202). Dada la situación en la se encontraba el proyecto y las constantes protestas realizadas en su contra, el entonces ministro de Energía y Minas, Pedro Sánchez, decidió contratar a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés) con el objetivo de evaluar el EIA presentado por Southern y, a su vez, dotarlo de respaldo técnico.

Sin embargo, el resultado fue un informe con 138 observaciones en contra del proyecto minero, el cual destacaba, entre otros, “la falta de un estudio hidrogeológico y el inexplicable descuido de la planta desaladora, que Southern se había comprometido a implementar” (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, s/f). Posteriormente el informe fue filtrado al dirigente Pepe Julio Gutiérrez, quien, a su vez, lo compartió con la población. En consecuencia, las protestas se iban volviendo cada más violentas lo que originó el deceso de 3 personas a causa de los enfrentamientos con la Policía Nacional del Perú. Tras ello, el proyecto fue paralizado.

En el 2013, Southern presentó su segundo EIA alegando que absolvió las 138 observaciones realizadas. En este caso, a diferencia del primero, Southern sostuvo que no usarán las aguas del subsuelo como tenían previsto, sino que en su lugar desalinizarán el agua de mar, a la vez que controlarán los polvos y las explosiones causadas. Tras haber evaluado el EIA, el Ministerio de Energía y Minas decidió aprobarlo en el 2015. Sobre el particular, el ex viceministro de Minas, Guillermo Shinno, afirmó que se habían levantado todas las observaciones realizadas por la UNOPS y el propio ministerio en su momento; el proyecto desalinizará agua de mar, por ende, no contaminará el río Tambo y no habrá afectaciones por el polvo ya que el viento no sopla en dirección al valle, sino hacia el desierto (citado en Energiminas, 2019).

Evidentemente, el resultado sorprendió a los habitantes del Valle de Tambo, los cuales señalaban que su actividad agropecuaria, su principal medio de

subsistencia, así como su estilo de vida iban a verse perjudicados por la minera. Teniendo ello en cuenta, hubo una explosión de resentimiento social que “en un lapso de más de dos meses (...) terminaron con un saldo trágico de cuatro muertos y cientos de heridos” (Pinto, 2016, pp. 139).

Actualmente, el proyecto Tía María sigue paralizado a pesar de contar con los permisos legales necesarios para el inicio de sus operaciones en la medida que carece de la aceptación social del área de influencia. En relación a ello, durante el Perumin 2023, hubo declaraciones contradictorias por parte del Gobierno: por un lado, el ministro de Energía y Minas, Óscar Vera, se refirió a Tía María como un proyecto importante para el Perú y, en representación del Gobierno, desea su realización siempre que vaya acorde a los intereses del pueblo, por otro lado, el primer ministro Alberto Otárola sostuvo que el tema no se encontraba en la agenda del Ejecutivo (El Comercio, 2023).

Teniendo en cuenta que las inversiones mineras cayeron un 18% este año y se espera que en el 2024 baje un 7.7% (citado en Gestión, 2023), resulta importante abordar las cuestiones que afectan proyectos clave como Tía María, así como buscar un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección de los intereses de las comunidades con el objeto de garantizar un futuro responsable y sostenible para la minería en el Perú.

3.2. Conflictos alrededor del otorgamiento de los títulos habilitantes en el caso: Tía María

En secciones anteriores se han explicado los títulos habilitantes, presentes en la legislación minera e hídrica, para realizar actividades de extracción minera, así como utilizar los recursos hídricos de los cuerpos y cursos de agua de una determinada zona geográfica para los mismos fines, sin embargo, este análisis no pretende buscar vacíos legales o vulnerabilidades que pudiera haber en los cuerpos normativos donde se encuentran y explican dichos títulos habilitantes. Por el contrario, esta sección del trabajo está destinada a explicar algunas de las causas que impulsaron los conflictos alrededor del proyecto Tía María, el cual no inicia sus operaciones, aun cuando Southern cuenta con todos los permisos y autorizaciones necesarias para extraer los minerales del subsuelo.

Dicho ello, lo primero a considerar son los derechos en juego que son pasibles de ser vulnerados en el conflicto socio ambiental vinculado a los recursos hídricos del Valle de Tambo. De esta manera, Balvín clasifica estos derechos de la siguiente manera: los derechos de acceso al agua en calidad y cantidad suficientes, que conciernen a las afectaciones negativas causadas a raíz de los proyectos mineros en las zonas de influencia; los derechos culturales, que implican la movilización forzosa de las comunidades de sus tierras de origen, así como la pérdida de los recursos naturales con los que se identifican; y por último, los derechos económicos, los cuales se vinculan a la paralización de las actividades económicas que desarrollan las comunidades en la zona de influencia, siendo estas desplazadas por un actor más fuerte que es el titular minero (citado en Guevara Gil, 2008, pp. 107-108).

Respecto a los primeros, los derechos de acceso al agua en calidad y cantidad suficientes son la principal razón de la lucha constante de los pobladores del Valle de Tambo al negarse enérgicamente a la realización del proyecto minero, esta se divide en dos argumentos centrales: en primer lugar, la minera Southern al ser reconocida internacionalmente por contaminar el medio ambiente durante y después del desarrollo de sus proyectos mineros, genera altas posibilidades de contaminar el río Tambo que, para poblaciones como las del Valle de Tambo, supone el principal medio de subsistencia.

De esta manera, la comunidad intenta proteger en la medida de lo posible sus preciados recursos hídricos en las regiones donde el Estado no tiene mucha presencia, sobretodo, en el control y supervisión directa de las actividades mineras. Además, en caso de que el río llegue a contaminarse, los animales se negarán a tomar de sus aguas, los cultivos se verán afectados y los pobladores seguirán usando dichas aguas al ser las únicas del área, afectando en gran medida su salud.

En segundo lugar, está la competencia en la gestión del uso de agua entre las actividades mineras por un lado, y las actividades económicas o de subsistencia de las comunidades por el otro. Asimismo, actualmente se debe añadir un factor clave a tomar en cuenta y es que, según Elmer Pinto, el río Tambo se encuentra en un déficit hídrico debido al cambio climático y la sustracción de grandes cantidades de agua destinadas al proyecto minero Quellaveco ubicado en

Moquegua (citado en Alarcón, 2023). Bajo este contexto, los pobladores del área de influencia no están dispuestos a aceptar que Southern utilice las aguas del río y menos aun cuando existe el riesgo de una posible contaminación.

Ahora bien, respecto a los derechos culturales, estos se encuentran íntimamente relacionados con la pérdida de los recursos naturales con los cuales se identifican los pobladores del área de influencia a raíz de las actividades mineras. En adición a ello, la afectación de dichos derechos también se presenta en los cambios realizados a la vida cotidiana de las comunidades en la medida que el proyecto minero impide su normal desarrollo al afectar las aguas del río Tambo o el medio ambiente en general.

En efecto, si el proyecto Tía María impacta negativamente en el acceso al agua del río Tambo podría tener consecuencias significativas sobre la vida de las comunidades del área de influencia, lo que, a su vez, podría incluir el deterioro del entorno medio ambiental que forma parte de la identidad cultural de los pobladores del Valle de Tambo, así como la consecuente interrupción de distintas actividades tradicionales que dependen del agua como lo es la propia agricultura. Sobre el particular, el representante de la Asociación Bunquer de Mollendo de la provincia de Islay, Julio Supo, declaró en el diario Correo lo siguiente: “solo queremos vivir de la agricultura y eso está determinadamente claro” (citado en Hanco, 2017). Al respecto, no hay duda de que dicha frase vendría siendo respaldada por la población del Valle de Tambo la cual ha manifestado un continuo y profundo rechazo al proyecto minero de Southern a lo largo de los años.

Por último, los derechos económicos del Valle de Tambo resultan afectados si la minera Southern, como nuevo actor económico, impone su actividad de extracción minera, desplazando a aquellas actividades económicas tradicionales como la agricultura, acuicultura o ganadería en el proceso. De esta forma, el principal sistema de producción sostenible presente en el área de influencia se ve truncado y opacado por el surgimiento y consolidación del proyecto minero. En otras palabras, el actor económico fuerte, que viene siendo Southern, llega al área de influencia, respaldado por el Estado peruano tras haber adquirido los títulos habilitantes necesarios para el inicio y desarrollo de sus operaciones,

desplazando las actividades económicas de los actores débiles representados por las poblaciones del área de influencia.

3.3. Crítica: poca participación y compromiso del Estado peruano con las comunidades del área de influencia

Son varios los factores que conllevan al origen y posterior escalado de un conflicto social vinculado al sector minero en el Perú. Si bien muchas veces la afectación del medio ambiente es una razones más comunes, la ausencia del Estado en las comunidades del área de influencia no deja de ser clave al momento de formar una opinión colectiva que apoye o contradiga la realización de proyectos mineros en la zona en cuestión.

En efecto, aún cuando las áreas habitadas por las comunidades campesinas o indígenas poseen recursos minerales valiosos que, por un lado, son de interés privado en tanto constituyen bienes con un alto valor adquisitivo en el mercado internacional y, por el otro, son de interés público ya que contribuyen sustancialmente a los ingresos fiscales del Estado; la realidad es que las comunidades no suelen beneficiarse como es debido a pesar de contar con dichos recursos valiosos. Ello se puede observar precisamente en la falta de servicios públicos esenciales como centros de salud, instituciones educativas, infraestructuras básicas, acceso al agua potable y saneamiento, entre otros. Bajo este contexto, la intervención del Estado en estas comunidades es escasa, haciéndose presente sólo cuando se origina algún conflicto social que pueda paralizar u obstruir las inversiones mineras en el lugar.

En ese sentido, la ausencia del Estado y la falta de apoyo a las comunidades del área de influencia ha provocado que estas acudan a las empresas mineras con planes de desarrollar proyectos de extracción de recursos minerales en las inmediaciones de las zonas donde residen con el objeto de exigirles lo que el Estado no ha sido capaz de proporcionar. Por lo tanto, según Salazar, las comunidades asumen que los privados son los encargados de salvaguardar su bienestar a cambio de los recursos naturales que yacen en sus tierras (2018). En realidad, este tipo de confusiones en los roles de las empresas privadas y el Estado es lo que fomenta la mayoría de los conflictos sociales en el sector minero

en el momento en que la empresa minera no cumple con las solicitudes o, mejor dicho, exigencias de la población.

En el caso Tía María, el presidente ejecutivo de Southern, Oscar González, afirmó que se busca construir una represa con la finalidad de que los pobladores tengan suficiente agua para el desarrollo de la agricultura (citado en Diario Correo, 2023). Sin embargo, a diferencia de otras situaciones donde la población exige la realización de obras a cambio de permitirles el desarrollo de la actividad minera, la población del Valle de Tambo se niega a aceptar la ayuda de una empresa privada, por el contrario, exigen que sea el Estado el que deba construir dicha represa ya que es su obligación para con los ciudadanos del territorio nacional. Precisamente, Jorge Mojo, presidente de la Junta de Usuarios de Valle de Tambo, señaló que los agricultores pagan sus impuestos a la vez abastecen a la población, y no a la minera, con los alimentos que cosechan de sus tierras, es por ello que el Estado es el que tiene la obligación de construir la represa (citado en Pari, 2023).

De esta manera, la presencia y participación activa del Estado en los conflictos mineros es importante por cuanto existe la necesidad de asegurar una gestión equitativa de los recursos y beneficios generados a raíz de la actividad minera. El Estado, al involucrarse directamente con los actores del conflicto respecto al desarrollo de proyectos mineros, puede desempeñar un rol clave en la garantía de los derechos, ya sean locales o empresariales, así como satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones del área de influencia.

No basta que la participación estatal quede limitada a la aprobación y, consecuente, supervisión de los títulos habilitantes para la ejecución del proyecto minero, según el excongresista Richard Arce, “el Estado debería participar activamente en el acompañamiento a las comunidades campesinas para no dejarlas en la orfandad, a fin de que el diálogo con una empresa extractiva sea totalmente horizontal y equilibrado” (citado en Red de Comunicación Regional, 2023).

De esta forma, cuando el Estado adopta un rol protagónico, por un lado, se busca implementar políticas que promuevan una verdadera participación ciudadana y la protección del medio ambiente y, por el otro, se evita que la minera sea la

única responsable de proporcionar obras y servicios a las comunidades aledañas al proyecto. Por lo tanto, la participación activa del Estado en los conflictos sociales vinculados al sector minero resulta esencial en la medida que permite garantizar el reparto justo y equilibrado de los beneficios obtenidos de la actividad minera, los que, a su vez, permitirán la promoción de obras y servicios para las comunidades del área de influencia.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

El agua es un recurso natural que forma parte del medio ambiente que nos rodea y, como tal, es patrimonio de la Nación, siempre y cuando se encuentre en su fuente, es decir, en los cursos y cuerpos naturales de agua. Por ende, una vez extraída de su fuente cae en el dominio de los particulares para su aprovechamiento a raíz de los títulos habilitantes concedidos por el Estado.

Los títulos habilitantes vinculados al recurso hídrico corresponden a aquellos derechos de uso que le permite a un particular la facultad de utilizar una cierta cantidad de agua para un fin determinado. De esta manera, los títulos habilitantes permiten una gestión responsable y sostenible del agua por parte del Estado para con los particulares que deseen sacar provecho de la misma.

Para su uso en la minería, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería y su reglamento dotan al titular minero de una serie de títulos habilitantes necesarios para la ejecución de sus actividades, dentro de los cuales se encuentran aquellos relacionados al uso de los recursos hídricos como la propia concesión minera, la concesión de beneficio y la concesión de transporte minero. Por su parte, la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento señalan los títulos habilitantes necesarios para el uso del agua en las actividades de extracción minera, tales como la licencia de uso de agua, la licencia de uso de agua provisional, el permiso de uso sobre aguas residuales, la autorización de reuso de aguas residuales tratadas y la autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas.

Sin embargo, pese a la cantidad de normas regulatorias en el uso de los recursos hídricos, en el Perú sigue existiendo una gran conflictividad socio ambiental en

el sector minero en la medida que las comunidades campesinas e indígenas desconfían de los instrumentos legales del Estado que adquieren las mineras y, consecuentemente, impiden la ejecución de sus actividades en el área de influencia por temor a que lleguen a contaminar, principalmente, el agua que les sirve para subsistir. Por lo tanto, cabe preguntarse si el marco legal mencionado previamente resulta idóneo en la mitigación de los conflictos sociales que giran alrededor del uso del agua por parte de las empresas mineras.

Al respecto, se concluye que el marco legal en materia hídrica no es el idóneo en la mitigación de los conflictos socio ambientales mencionados en la medida que, aun cuando las mineras cumplen con todos los requerimientos exigidos por las regulaciones y obtienen dichos títulos habilitantes, las comunidades del área de influencia no dejan de pensar en que el normal desarrollo de sus vidas podría verse truncado por una posible contaminación de los cuerpos y cursos naturales de agua que usan para vivir. A ello se debe sumar la falta de comunicación real entre el Estado, las empresas mineras y las comunidades que impide que estas últimas puedan ser informadas sobre la mitigación de los factores contaminantes, así como los beneficios que trae consigo la minería para la zona de influencia como para el país en general.

Finalmente, cabe precisar que, si bien el marco legal en materia hídrica sí funciona correctamente en la regulación y gestión responsable de los recursos, garantizando en la medida de lo posible la protección del medio ambiente, la participación de las comunidades del área de influencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos; la falta de idoneidad del marco legal se encuentra dirigida a la mitigación de los conflictos socio ambientales los cuales difícilmente podrán ser resueltos mientras el Estado siga estando ausente en las zonas de influencia donde las comunidades, al no contar con servicios públicos fundamentales de salud, educación, agua potable y saneamiento, recurren a la minera para exigirle la construcción de obras e infraestructura esencial a cambio de poder realizar el proyecto minero. Esta confusión en los roles del Estado y la minera podría generar nuevos conflictos sociales si la empresa no llega a cumplir con las demandas. En este caso, el marco legal en materia de recursos hídricos por sí mismo no sería suficiente para mitigar el conflicto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguado, M. (2009). La Concesión Minera. Jurisdicción y Procedimiento. *Revista De Derecho Administrativo*, (8), 25-45.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13983/14605>

Alarcón, R. (2023). *Elmer Pinto: Quellaveco y cambio climático dejan sin agua al valle de Tambo*. <https://prensaregional.pe/elmer-pinto-quellaveco-y-cambio-climatico-dejan-sin-agua-al-valle-de-tambo/>

Almar Water Solutions. (2021). *Gestión, tratamiento y reutilización de agua para el sector minero en Latinoamérica*. Iagua. <https://www.iaqua.es/noticias/almar-water-solutions/gestion-tratamiento-y-reutilizacion-agua-sector-minero-latinoamerica>

Cairampoma, A. y Villegas, P. (2015). *El régimen jurídico para el aprovechamiento de recursos hídricos en el Perú*. <https://investigacion.pucp.edu.pe/grupos/gida/publicacion/regimen-juridico-para-el-aprovechamiento-de-recursos-hidricos-en-el-peru/>

Cairampoma, A. y Villegas, P. (2020). Gestión de aguas residuales: vertimiento, tratamiento y reutilización. *Séptimas Jornadas de Derecho de Aguas*. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/173303/Texto%20completo.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

Congreso de la República de Perú. (1997, 26 de junio). Ley N° 26821. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775246>

Congreso de la República de Perú. (2009, 31 de marzo). Ley N° 29338. Ley de Recursos Hídricos. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H984116>

Constitución Política del Perú (1993), art. 1.

Constitución Política del Perú (1993), art. 2, inciso 22.

Diario Correo. (2023). *Construirán una represa para el Valle de Tambo en Arequipa con una capacidad de 80 millones de metros cúbicos de agua.* <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/construiran-una-represa-para-el-valle-de-tambo-en-arequipa-con-una-capacidad-de-80-millones-metros-cubicos-de-agua-noticia/>

El Comercio. (2023). *No descarten Tía María.* <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/el-gobierno-de-dina-boluarte-no-deberia-renunciar-al-proyecto-minero-tia-maria-alberto-otarola-arequipa-perumin-cobre-noticia/?ref=ecr>

EL MUNDO. (2010). *Perú se convierte en el segundo productor mundial de cobre.* <https://www.elmundo.es/america/2010/02/10/economia/1265842102.html>

Elgueta, H. (2021). *La Importancia del Proceso de Flotación de Minerales.* Metso. <https://www.metso.com/es/informacion/blog/mineria-y-refinacion-de-metales/la-importancia-del-proceso-de-flotacion-de-minerales/>

Gestión. (2023). *Julio Velarde: Inversión minera caería 18% este año.* <https://gestion.pe/economia/julio-velarde-esperamos-cerrar-el-ano-con-un-superavit-comercial-de-us-16000-millones-bcr-perumin-2023-noticia/>

Guevara, A. (2008). *Derechos y conflictos de agua en el Perú.* Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hanco, N. (2017). *Tía María: Pobladores del Valle de Tambo anuncian marcha contra la minería.* <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/tia-maria-pobladores-del-valle-de-tambo-anuncian-marcha-contra-la-mineria-775308/>

Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (2020). *El Estado de emergencia y las actividad mineras -III.* <https://iimp.org.pe/noticias/el-estado-de-emergencia-y-las-actividades-mineras--iii>

Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (s/f). *Tía María: ¿cuál es la raíz del conflicto social en Arequipa?* <https://iimp.org.pe/mineria-en-el-peru/tia-maria-raiz-conflicto-social-arequipa>

Ministerio de Agricultura y Riego. (2018). *Uso eficiente del agua en la agricultura con fines de conservación.*

<https://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/3127>

Ministerio de Energía y Minas. (1992, 4 de junio). Decreto Supremo N° 014-92-EM. Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H754834>

Ministerio de Energía y Minas. (2010). *Anuario Minero 2009.* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4699457/AM%202009.pdf?v=1686987000>

Ministerio de Energía y Minas. (2022). *MINEM: Perú conservará posicionamiento atractivo para la actividad minera en los próximos años.* <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/674559-minem-peru-conservara-posicionamiento-atractivo-para-la-actividad-minera-en-los-proximos-anos>

Ministerio de Energía y Minas. (2023). *Perú: País Minero.* <https://mineria.minem.gob.pe/institucional/peru-pais-minero/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *Los derechos humanos en el Perú: nociones básicas.* <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Minjusdh-2013.-Los-derechos-humanos-en-el-Per%C3%BA.-Nociones-b%C3%A1sicas.pdf>

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (s/f). *Conflicto Minero: Tía María: Agricultores del Valle del Tambo se oponen a minería.* https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/view/157

Opitz, R. (2023). *Perspectivas de la agricultura peruana.* <https://www.odepa.gob.cl/publicaciones/articulos/perspectivas-de-la-agricultura-peruana-julio-2023>

Pari, D. (2023). *Tía María: diálogo que vuela bajo en el Valle de Tambo.* <https://larepublica.pe/sociedad/2023/10/15/arequipa-tia-maria-dialogo-que-vuela-bajo-en-el-valle-de-tambo-lrsd-718320>

Paucar, J. (2019). *Tía María: el lado oscuro de Southern Cooper y el Grupo México*. <https://redaccion.lamula.pe/2019/07/12/el-lado-oscuro-de-southern-copper-y-el-grupo-mexico/jorgepaucar/>

Pérez-Jiménez. (2018). Impacto ambiental de la Compañía minera Southern Perú Cooper Corporation en América Latina: Una aproximación histórica de comienzos del siglo XX a la actualidad. *Revista Geográfica de América Central*, 3 (61E), 489-503. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/11246>

Pinto, H. (2016). Conflicto Social en Tía María 2015. *Alma máter Segunda época*. (4), 121-141. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/alma/article/view/12618>

Pinto, H. (2016). Proyecto minero Tía María: razones de la protesta. *Investigaciones Sociales*, 20 (36), 199-213. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/12908>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2010, 24 de marzo). Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Aprueban Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1005557>

Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación. (2019). *El listado de desastres de Grupo México y Germán Larrea*. <https://poderlatam.org/2019/07/el-listado-de-desastres-de-grupo-mexico-y-german-larrea/>

Red de Comunicación Regional. (2023). Ausencia del Estado permite a grupos interesados crear conflictos con mineras. <https://www.rcrperu.com/ausencia-del-estado-permite-a-grupos-interesados-crear-conflictos-con-mineras/>

Revista Energiminas. (2019). “Yo aprobé EIA de Tío María y no hay argumentos técnicos para cancelarlo”: Guillermo Shinno. <https://energiminas.com/yo-aprobe-eia-de-tia-maria-y-no-hay-argumentos-tecnicos-para-cancelarlo-quillermo-shinno/>

Ruíz, L. (2013). Reflexiones en torno al acceso al agua en el Perú, en el marco de la nueva Ley de Recursos Hídricos. *Derecho PUCP*, (70), 121-141. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6747/6864>

Salazar, E. (2014). La Concesión Minera y el Derecho de Aprovechamiento: Buscando un Equilibrio Entre lo Público y lo Privado. *Derecho & Sociedad*, (42), 363-371.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12491>

Salazar, J. (2018). *Ciudadanía y conflictos mineros*. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/ciudadania-y-conflictos-mineros>

Sentencia N° 02603-2014-PA/TC. (2020, 10 de marzo). Tribunal Constitucional (Pleno). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/02603-2014-AA.pdf>

Sierra, Y. (2021). Perú: ¿Por qué la minería podría reducir las poblaciones de peces y nutrias gigantes en Madre de Dios? <https://es.mongabay.com/2021/07/peru-mineria-amenaza-peces-nutrias-gigantes/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2015). *Tía María: 6 razones de por qué la minera Southern ha generado desconfianza en Arequipa*. <https://www.actualidadambiental.pe/tia-maria-6-razones-de-por-que-la-minera-southern-ha-generado-desconfianza/>

Soto, M. (2010). ¿Agua Sí, Mina No?: La Guerra por el Acceso y Aprovechamiento del Recurso Hídrico en el Sur del País. *Derecho & Sociedad*, (35), 62-79. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13261/13878>

Urteaga, P. y Verona, A. (2015). *Cinco años de la Ley de Recursos Hídricos en el Perú Segundas Jornadas de Derecho de Aguas*. Mercedes Dioses