

Proyecto de Ley N° *41796/2019-02*

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista **Marco Arana Zegarra**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Resolución Legislativa.

FÓRMULA LEGAL

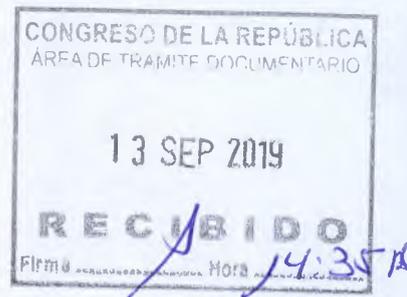
El Congreso de la República
Ha dado la Ley Siguiente:

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE REGULA LA LICENCIA SOCIAL PARA LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

TÍTULO I

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco institucional para la regulación, planificación y gestión de la licencia social en las actividades extractivas. Establece los principios, lineamientos, componentes e instrumentos que permiten el desarrollo de la licencia social para dichas actividades; a fin de generar una comunicación temprana entre el Estado, la empresa y la población de afectación directa e indirecta de los proyectos extractivos a desarrollarse, con la finalidad de que prevalezcan los derechos fundamentales de dicha población, para lo cual el Estado implementa una adecuada transformación de los conflictos eco territoriales.

417537 ATD

Artículo 2. Principios

La ley que regula la licencia social para las actividades extractivas, se rige bajo los principios de la Ley 28611, Ley General del Ambiente; la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por el Decreto Supremo 012-2009-MINAM; y los principios siguientes:

2.1. Principio de Gobernanza

Promueve, desde el enfoque sistémico, la interacción, participación, concertación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de pueblos indígenas u originarios, para optimizar el diálogo y, disminuir la segregación socio espacial, priorizando el interés social y el bien común, a fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas de las zonas de influencia directa e indirecta, de los sitios en los que se desarrollarán las actividades extractivas. Este principio contiene además un enfoque intercultural.

2.2. Principio de Empoderamiento

El Estado, tiene la obligación de dar todas las garantías e información necesaria para reducir las asimetrías de poder, entre las empresas extractivas que aspiren a la licencia social y, las poblaciones de afectación directa e indirecta, durante el proceso de construcción de relacionamiento para dicha licencia.

2.3. Principio de Transparencia

El Estado deber de poner a disposición de la ciudadanía, toda la información de carácter público relacionada con la empresa a cargo de las actividades extractivas. La publicación de la información se da, en el marco del derecho de toda persona de acceder adecuada y oportunamente a la misma, en aras de reducir las asimetrías de información. Por ello, en los casos en los que amerite, dicha información es dada desde el enfoque intercultural y en el idioma predominante en la zona. El Estado rinde cuentas de su gestión con arreglo a las normas sobre la materia e investiga toda actividad ilegal, publicando sus resultados, salvo las excepciones que establece la ley de la materia.

2.4. Principio de Integración

El Estado debe diseñar e integrar medidas para la mejora continua de la gestión de los conflictos eco territoriales, ante el desarrollo de las actividades extractivas. Para ello, las políticas de desarrollo de los diversos sectores intergubernamentales concernidos en la presente ley

incorporan además el enfoque de derechos humanos y derechos ambientales y territoriales, de las poblaciones identificadas en los impactos directos e indirectos.

2.5. Principio de transversalidad e intersectorial

La intervención del Estado, bajo la conducción de las entidades competentes, frente a la construcción de la licencia social, entre empresas extractivas y, poblaciones afectadas en el área de influencia directa e indirecta, es transversal, multinivel, multisectorial y planificada con intervención de los distintos sectores y actores estatales, incorporando una visión integral, con la cooperación de los sectores no estatales, entre los que se encuentran los pueblos indígenas u originarios, para el planteamiento de respuestas multidimensionales y articuladas.

2.6. Principio de prevención

El Estado debe promover políticas y acciones orientadas a planificar, prevenir, vigilar y evitar conflictos denominados eco territoriales, derivados por la relación entre actividad extractiva y los impactos adversos de la misma, más aún en un escenario de cambio climático y estrés hídrico previsto en el país. En ese sentido, el Estado tiene la responsabilidad de que la licencia social responda a un criterio de oportunidad, a fin de garantizar la salud y vida de las personas, así como la sostenibilidad ambiental, al que deben adecuarse las inversiones en las llamadas industrias extractivas para que puedan ser consideradas responsables.

2.7. Principio del Buen Vivir

Garantiza que, la licencia social, responda a un manejo responsable y sustentable de los bienes comunes, así como a una relación de responsabilidad y cuidado del entorno natural de los recursos hídricos, suelo y áreas de conservación. Garantizando así, el acceso a derechos ambientales en territorios que aseguren calidad de vida libre de los riesgos de contaminación antrópica. Ello, en el marco de la articulación y reconocimiento de las diversas culturas y, de los saberes ancestrales, que han sabido salvaguardar la armonía entre actividades antrópicas y el equilibrio natural, al servicio de lo cual se utilizan mejores innovaciones científicas y tecnológicas sostenibles.

2.8. Principio de Interculturalidad

El Estado, a través del Ministerio de Cultura, garantiza el reconocimiento de la cultura, de las comunidades, pueblos indígenas u originarios que se encuentran en el área de influencia directa o indirecta de las actividades extractivas. En ese sentido, las empresas extractivas, en coordinación con

el Estado, para la licencia social, debe considerar como enfoque primordial, el intercultural para el manejo del diálogo y acercamiento a las comunidades y pueblos indígenas u originarios, reconociendo los conocimientos ancestrales. La licencia social es anterior a la consulta previa.

Artículo 3. Enfoques para la regulación de la licencia social en las actividades extractivas

3.1. Enfoque de transformación de conflictos eco territoriales

Establece que los conflictos eco territoriales, producto de las actividades extractivas se constituyan como espacios de aprendizaje, a través del diálogo continuo, la interacción y, el reconocimiento de saberes mutuos. En ese sentido, es importante el conocimiento de los problemas estructurales que generan dichos conflictos y el involucramiento transversal y coordinado, de las autoridades competentes. Así, en aras de la transformación de los conflictos eco territoriales, se reconoce en estos las aristas positivas que den paso a alternativas en favor de la población que se vería afectada, directa e indirectamente, por las actividades extractivas

En ese sentido, el enfoque planteado permite la previa identificación de los problemas, de los sectores extractivos materia de la presente ley, a través de procesos de estimación, prevención y reducción de riesgos ambientales y sociales; y de cumplimiento de compromisos previos, para con la población, como con el medio ambiente.

3.2. Enfoque de Derechos Humanos

El Estado debe garantizar, ante la licencia social, que, en el proceso de construcción de la misma, no se vulneren derechos de los defensores y defensoras ambientales, así como de quienes ejercen el derecho a la protesta frente al acceso de sus tierras o territorios y/o de sus actividades económicas, las cuales forman parte de su cultura; con especial énfasis en las comunidades, pueblos indígenas u originarios.

3.3. Enfoque de Justicia Hídrica

Este enfoque permite además que, la licencia social en actividades extractivas, considere a la justicia hídrica, entendida como un derecho humano, que permite promover la equidad y las relaciones socio ambientales justas y, ecológicamente sostenibles. Ésta permite el aseguramiento del bien común hídrico para las poblaciones más vulnerables, tanto para el consumo humano, el desarrollo de sus actividades económicas y la conservación de los ecosistemas; por lo que, debe ser un eje central al momento del diálogo para la licencia social, entre Estado, población y empresa.

3.4. Enfoque de Género

Las entidades públicas competentes, tienen la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar que, en la construcción de la licencia social, prevalezca el enfoque de igualdad y equidad entre mujeres y hombres, desarrollando políticas que permitan la participación de la mujer en los mecanismos de diálogo en el proceso de licencia social, priorizando sus intereses y necesidades.

3.5. Enfoque de Interculturalidad

Dialoga, valora e incorpora las diferentes visiones culturales y conocimientos ancestrales, concepciones de bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas u originarios estrechamente relacionados a su identidad. Se enlaza con el principio de interculturalidad de la presente Ley, en tanto reconoce a su vez que, en el proceso de construcción de relación entre empresa y población, en el cual el Estado es mediador, la cultura de quienes se encuentran en el área de afectación directa e indirecta de los proyectos extractivos, es predominante; lo cual implica, su relación con la tierra y territorio y; con el medio ambiente que los rodea.

3.6. Enfoque Intergeneracional

La licencia social, considera el enfoque intergeneracional, en un escenario de cambio climático, en el cual, las decisiones y acciones tomadas por las generaciones actuales garantizan que las futuras generaciones de zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos, puedan tener derecho a un entorno ambiental sostenible, el cual no debe ser de menor calidad al que vive la generación actual.

CAPÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA LICENCIA SOCIAL EN LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Artículo 4. De la licencia social

La licencia social es el proceso, previo al procedimiento administrativo que faculta el inicio de las actividades extractivas, mediante el cual, la empresa titular de las mismas, debe realizar, en coordinación con las entidades competentes y, el Ministerio de Cultura –cuando se trate de comunidades, pueblos indígenas u originarios–, una serie de hechos concatenados de construcción de relaciones con las poblaciones del área de afectación directa e indirecta; a fin de generar diálogos continuos y culturales, que expliquen los alcances del proyecto a realizarse y, que, permita compromisos entre Estado, población y empresa.

La licencia social, es un requisito, para el inicio del procedimiento administrativo para la viabilidad de los proyectos extractivos, frente al Estado.

La licencia social, por ende, es previa a la participación ciudadana establecida en la Ley General del Ambiente y, sus normas complementarias, no la reemplaza, ni a ésta, ni a la consulta previa establecida en la Ley de Consulta Previa y, su Reglamento.

Los acuerdos de la licencia social son exigibles en sede administrativa y judicial, y son verificados, por la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con las entidades competentes.

Artículo 5. Gestión integral para la licencia social

El Estado, a través de las entidades competentes, sectoriales, regionales y locales, en materia de actividades extractivas, así como, para la gestión de conflictos sociales, incorporan en sus políticas, estrategias, planes y programas, medidas de diálogo continuo que permita el cierre de brechas sociales, en el cual el objetivo central sean los derechos fundamentales de las poblaciones de afectación directa e indirecta, de los proyectos extractivos que buscan la licencia social. Así, se integra la transformación de conflictos sociales, con el desarrollo del país en armonía con su cultura y los recursos naturales.

Artículo 6. Autoridades competentes

La Presidencia del Consejo de Ministros es la autoridad nacional en materia de gestión e intervención de conflictos eco territoriales y la autoridad técnico-normativa, a nivel nacional en dicha materia, en el marco de sus competencias, para la intervención en el proceso de licencia social de las actividades extractivas.

Los ministerios de Energía y Minas, Ambiente, Producción, Agricultura y Riego, Cultura y, sus órganos adscritos, los gobiernos regionales, desde sus respectivas gerencias y, los gobiernos locales, se constituyen en autoridades competentes para la intervención en el proceso de Licencia Social, en el ámbito de sus jurisdicciones, y emiten la normativa correspondiente en el ámbito de sus competencias y funciones.

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA SOCIAL

Artículo 10. Estrategias Nacional y Regionales para la intervención en los procesos de licencia social

Las estrategias a nivel nacional y regional, para la intervención en los procesos de licencia social, cuentan con un plan de acción para su implementación. El reglamento de la presente ley define los alcances de dicho plan de acción.

La Estrategia Nacional, es elaborada por la Presidencia del Consejo de Ministros, con la opinión favorable del sector competente en cada materia extractiva, el Ministerio del Ambiente y, para el caso de comunidades, pueblos indígenas u originarios, también del Ministerio de Cultura. Ésta será aprobada por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

La Estrategia Regional, es elaborada por el gobierno regional correspondiente, en coordinación con la autoridad nacional, con la opinión consultiva de las autoridades competentes y, aprobada mediante ordenanza regional, con la opinión favorable, de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 11. Protocolo de intervención del titular de la actividad extractiva

El Estado, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y las entidades competentes, fiscaliza, que el protocolo de intervención para el relacionamiento de las empresas extractivas, cumpla con los principios y enfoques de la presente ley. Asimismo, cumpla con no realizar prácticas antiéticas, que involucren –en la etapa de la licencia social– actos de financiamiento; los cuales, además cuentan con regulación propia, para cada actividad extractiva materia de la presente ley.

El protocolo de intervención, debe tener como base el reconocimiento de la cultura y costumbres de las poblaciones de afectación directa e indirecta.

Para los casos en los que se identifiquen comunidades, pueblos indígenas u originarios, interviene además el Ministerio de Cultura, desde el Viceministerio de Interculturalidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Ejecutivo, reglamentará la presente ley, en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación, bajo responsabilidad funcional y política.

Lima, setiembre de 2019



HERNANDO CEVALLOS FLORES
Directivo Portavoz
GRUPO PARLAMENTARIO FRENTE AMPLIO,
POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

H. MORALES



MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

EDILBERTO CURRO L.

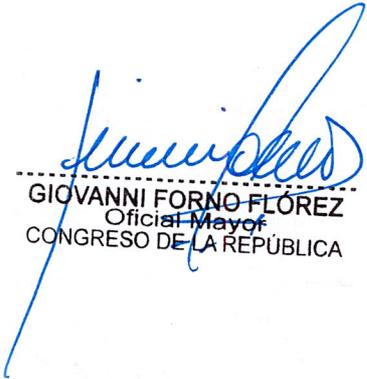
Rogelio Fucio Castillo

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

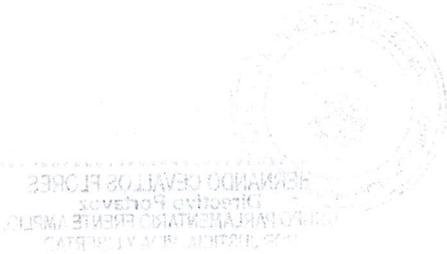
Lima,17.....de SEPTIEMBRE del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4796 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

ENERGÍA Y MINAS, PUEBLOS
INDÍGENOS, AMAZONICOS
AFROPERUANOS, AMBIENTE
Y ECOLOGIA.-



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



.....
MARCO ANTONIO ESPARZA
.....

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Ante el debate generado sobre la licencia social y los alcances de la misma, se hace evidente una falta de regulación respecto a la misma, la cual ha sido aprovechada por empresas extractivas, principalmente del sector minero, a fin de validarla, sin fundamentos previos, ni reglas establecidas.

Es por ello que, la presente propuesta normativa tiene como finalidad, el establecer un marco institucional que permita la regulación, planificación y gestión de la licencia social, aplicada a todas las actividades extractivas, que se realicen en el país. Es por ello que, la norma en cuestión, establece los principios, lineamientos, componentes e instrumentos que permiten el desarrollo de la licencia social para dichas actividades.

Es por ello que, la presente norma, tiene como eje central la interacción entre el Estado, poblaciones afectadas –directa e indirectamente– para una comunicación temprana y continua, ante los proyectos extractivos a desarrollarse. El objetivo de esa comunicación e interacción debe ser la prevalencia de los derechos fundamentales de los habitantes que se verían afectados por las actividades extractivas a desarrollarse.

Ahora bien, la presente norma, tiene un importante aporte, respecto al reconocimiento de conflictos eco territoriales, ante los que, el Estado, debe implementar una adecuada transformación de los mismos.

ANTECEDENTES GENERALES

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

➤ Sobre la Licencia Social

El debate sobre la existencia de la licencia social, data desde aproximadamente diez años. Sin embargo, esta es una configuración en abstracto que ha intentado ser definida por diferentes teóricos o especialistas en materia ambiental y legal. Así, por ejemplo, para el ex ministro del ambiente, Manuel Pulgar Vidal, la licencia social es un hecho que deriva de una acción humana, entre operador y comunidad¹. En ese sentido, Pulgar

¹ En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13274>

Vidal, indica que la licencia social, es una “filosofía de operaciones”. Sin embargo, ante ello, salta la pregunta de, si estos actos concatenados entre empresa extractiva y comunidades –entendiéndose el término amplio de comunidad– debieran ser dejados al libre albedrío del despliegue de las empresas extractivas o, debiera ser regulado por el Estado, a fin de salvaguardar derechos fundamentales, en tanto lo que está en juego son dos factores importantes: (i) medio ambiente y (ii) salud poblacional.

Sumado a ello, en un escenario de cambio climático, la licencia social que podría ser traducida como el permiso que otorga la población de las zonas de impacto directo e indirecto de las actividades extractivas, no puede dejar de lado dos situaciones concretas, en tanto son recursos naturales los que serán explotados y cuya consecuencia recae –impactando negativamente– en componentes ambientales, tales como suelo o recursos hídricos. En ese sentido, el resguardo del medio ambiente para las generaciones futuras debe estar presente en la toma de decisiones de las generaciones actuales, asimismo, el estrés hídrico al que nos enfrentamos debe ser considerado antes de otorgar la licencia social. Ello, en tanto el Perú es uno de los tres países más vulnerables al cambio climático.

Es por ello que, regular la licencia social no es acto arbitrario, sino que tiene un fundamento en una relación histórica de impactos ambientales adversos por parte de las empresas extractivas, en las que, poblaciones, comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, se han visto afectados, tanto a nivel territorial, como a nivel ambiental. Así, el Estado, en tanto es quien otorga los permisos a nivel de concesiones y da inicio a trámites administrativos, no puede ser ajeno a una realidad en la que hay una situación de asimetría de poder, entre empresa y sociedad.

Por lo que, regular la licencia social, es una manera de contribuir con establecer reglas claras que, la empresa a cargo de la actividad extractiva, deberá cumplir y, que no quede en abstracto, sino que sea plasmada en una relación de compromisos en los que, el Estado –a través de las autoridades competentes para cada tipo de actividad– tenga la función de dar seguimiento a la obligatoriedad de los mismos, antes del inicio del procedimiento administrativo para la tramitación referente a permisos que la empresa debe cumplir para tener, tanto el Estudio de Impacto Ambiental, como el inicio de procesos (construcción, operación, cierre, entre otros).

Por otro lado, en la línea de lo antes señalado, la norma en mención presenta un significativo aporte con relación a los principios y enfoques que debe contemplar la licencia social, tal como el principio de gobernanza; el cual plantea, a grandes rasgos, optimizar el diálogo y la disminución de la segregación socio espacial, a fin de priorizar el interés social y el bien común.

En esa línea, es importante señalar, lo expuesto por el International Institute for Environment and Development, con relación al informe final del proyecto “Mining, Minerals and Sustainable Development- MMSD” cuando indica que

“en zonas donde la gobernanza es débil, las comunidades suelen acudir a las empresas en actividad, las que se han encontrado suministrando servicios para el desarrollo con el fin de obtener o mantener su licencia social para operar²”. Esta idea forma parte de la construcción abstracta de la licencia social, en tanto, ante la ausencia del Estado, es la empresa extractiva quien se involucra asumiendo obligaciones que competen a las autoridades estatales y, son usadas por dichas empresas, para intentar formar lazos de cooperatividad, con el objetivo de lograr que la sociedad acepte su intervención extractiva, sin mayor información respecto a los impactos de la misma.

Asimismo, el principio de empoderamiento –que será desarrollado más adelante– plantea la importancia de reducir las asimetrías de poder, con la finalidad de que las poblaciones de afectación directa e indirecta, de las actividades extractivas, interactúen a nivel de condiciones similares, para el proceso de construcción de la licencia social.

Por otro lado, estos principios se vinculan al de la transversalidad, prevención y buen vivir. Así, el de transversalidad está orientado a que, frente a la construcción de la licencia social, la intervención del Estado es una tarea multidimensional y que debe estar plasmada en todas las políticas públicas.

Con relación al principio de buen vivir, es importante destacar cómo contribuye este, a la construcción de la licencia social, en tanto es una garantía para que ésta sea dada en el marco de un manejo responsable y sustentable de los bienes comunes. Esto implica, el previo reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, también, en el caso de las comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, el reconocimiento de sus saberes ancestrales que permiten la armonía entre las actividades antrópicas y la naturaleza. Así, esta norma, plantea de la mano de este principio, el de interculturalidad.

Ello, toda vez que, la mayoría de actividades extractivas en el sector minero y de hidrocarburos, se desarrollan en territorios de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios.

Ahora bien, la ausencia de una regulación en materia de la llamada licencia social, sólo ha generado una suerte de incertidumbre y falsas expectativas en la población que se ubica en el área de influencia directa e indirecta de las actividades extractivas. Ello, en tanto no se determina, ni cómo se da, ni cómo se construye la misma y, habiendo normativa ambiental específica, cómo ésta colisiona o no, con ella. Esto debido a que, la licencia social, es una concepción conceptual creada por las propias empresas. Sin embargo, este margen de discrecionalidad en ellas permite que, en la práctica no se pueda

² En: <https://www.iied.org/mmsd-final-report#esp>

medir el impacto de la misma y que, termine siendo sólo parte de la imagen institucional³ de las empresas.

➤ **De los conflictos eco territoriales: La licencia social como mecanismo de prevención**

A manera de introducción, es preciso señalar que la Defensoría del Pueblo maneja un concepto diferente al de la Presidencia del Consejo de Ministros, con relación al estado de los conflictos. Esta conceptualización, permite visibilizar o no, una cantidad determinada de conflictos sociales. Así, para la Defensoría del Pueblo, hay dos tipos de conflictos:

- Activo: Es el conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales.
- Latente: Es el conflicto social no expresado públicamente. Permanece oculto, silencioso o inactivo, en el que se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable.

De acuerdo a la información de la Defensoría del Pueblo⁴, a fines de julio de 2019, se contaba con 135 conflictos sociales activos y 49 latentes. De los cuales, la mayoría se concentra en Áncash, Cusco y Loreto. Ahora bien, los conflictos mineros, se ubican dentro de los que son de tipo socioambiental. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha determinado que de los 184 conflictos (activos y latentes), 123 son de tipo socioambiental; de los cuales, 79 pertenecen al sector minero, esto es, el 64.2% de los mismos.

Ahora bien, sólo en el mes de julio, de esos 123, aparecieron 8 nuevos conflictos, los cuales 6 son de tipo socioambiental por actividades mineras. Cabe indicar que, el conflicto Tía María, no es considerado un conflicto nuevo, toda vez que este se encontraba, para la Defensoría del Pueblo, como activo, desde hace varios meses.

Sin embargo, para la Presidencia del Consejo de Ministros, los conflictos mineros serían un 42% de los conflictos sociales, esto de acuerdo al reporte anual Wllaqniki 2019; reporte que está a cargo de la Secretaría de Gestión

³ José De Echave. Southern carece de licencia social. Semanario Hildebrandt en sus Trece. Del viernes 19 al jueves 25 de julio de 2019. Pág. 16.

⁴ En: <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-185/>

Social y Diálogo, como órgano de línea especializado del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

Ahora bien, para entender los conflictos ecoterritoriales, es importante entender el extractivismo. Así, Gudynas⁵, indica que el extractivismo es la actividad de extracción de recursos naturales, a un volumen elevado o, en una alta intensidad; extracción que tiene como principal objetivo la exportación como materia prima sin procesar o con un procesamiento mínimo. En esa línea, para Rocío Silva Santisteban⁶, hace un paralelismo, entre extractivismo y conflicto ecoterritorial, deslindado así, del concepto conflicto socio ambiental. Esto, en tanto, la actividad extractiva, requiere del territorio de las poblaciones, comunidades y/o pueblos indígenas u originarios, para el desarrollo de las mismas y, por ende, el desplazamiento de quienes lo habitan sería necesario. En ese sentido, la licencia social, no regulada hasta ahora, no hace más que intentar validar una suerte de consentimiento que podría vulnerar derechos colectivos, más aún cuando se trata de poblaciones vulnerables. Ahí radica la importancia de que el Estado esté presente en la construcción de la misma.

Por otro lado, en el marco del extractivismo, la licencia social, busca la aceptación de quienes se verían afectados, tanto directa o indirectamente, a través de un esquema de estrategias que permitan vender un proyecto extractivo. Sin embargo, esto va más allá de los impactos ambientales que pueden estar explicados o no, sino que, en las estrategias comunicacionales no se habla del despojo de tierras o que las mismas sean inhabitables. Citando nuevamente a Gudynas, este indica que el extractivismo cobra una “enorme importancia, hasta convertirse en uno de los principales factores de reestructuración territorial, impactos ambientales a gran escala y efectos sociales, económicos y políticos muy amplios”.

En ese sentido, el camino hacia la licencia social, ha estado marcado por una estructura de estrategias que ha considerado incluso, malas prácticas para lograr la aceptación de las poblaciones que se verían afectadas. Así, estas malas prácticas han generado, como en el caso del proyecto Tía María, conflictos ecoterritoriales, que van en un escalonamiento que el Ejecutivo no puede frenar, ante una inadecuada transformación de los mismos.

Ahora bien, la norma sobre licencia social no habla de conflictos socioambientales, debido a que dicha definición no alcanza los límites de la licencia social. Así, la licencia social, se da antes del Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental, y sin explicar los efectos de

⁵ En: Gudynas, Eduardo. Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender la naturaleza. Lima, Redge-CLAES-PTDG-Cooperación, 2015.

⁶ En: Silva Santisteban, Rocío. Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias. AECID. Lima, 2017.

desplazamiento que sus actividades conlleva; desplazamiento que se vincula con el territorio.

Lo anterior, se intensifica cuando hablamos de comunidades campesinas, nativas o, de pueblos indígenas u originarios. Esto, en tanto sus derechos colectivos están vinculados al territorio y, al nexo de este con el desarrollo de su cultura. Algo que, el Estado peruano, ha reconocido proteger de acuerdo al Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas y tribales.

En ese sentido, la norma propuesta, reconoce ello y aporta desde el reconocimiento de estos conflictos y las estrategias para transformarlos.

➤ **De la reducción de asimetrías: la importancia de la presencia estatal en la construcción de la licencia social.**

Las asimetrías de poder están presentes en la negociación entre empresa y población. Ya sea porque la empresa cuenta con mayor despliegue económico o, con mayor nivel de información, que no está a la mano del poblador local que se verá afectado por la presencia de la actividad extractiva.

Es por ello que, la norma plantea como uno de sus principios el de empoderamiento, como meta para la reducción de brechas y de asimetrías, a fin de que las poblaciones, comunidades, pueblos indígenas u originarios, puedan estar en igualdad de condiciones al momento de construir el proceso de licencia social.

Sin embargo, lo que se ha vivido en la práctica, en tanto la licencia social no ha estado regulada, es una búsqueda de diferentes medios para la aceptación de un proyecto extractivo, el cual ha tenido incluso la intervención de fuerzas policiales, con la finalidad de la hostilización, represión y, criminalización de la protesta, ante la ausencia de esa supuesta licencia social y, con la finalidad del despojo de las tierras.

Para Hoetmer, estas prácticas no sólo estarían vinculadas a la pugna por el uso de un terreno en específico, sino también por cómo se organiza el territorio; lo cual conlleva a consecuencias sociales, políticas y culturales⁷.

Ahora bien, de acuerdo a informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tanto del 2015, como del 2017, la criminalización de la protesta ha ido en aumento, ante actividades extractivas y contra defensores ambientales o de derechos humanos.

⁷ En: Hoetmer Raphael, Castro Miguel, Daza Mar, De Echave José y Ruiz Clara. Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios. Lima, PDTG –Cooperación -Ascur Las Segovianas -EntrePueblos, 2013.

Así, en el Informe “Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos”, del 2015, la CIDH recomienda, entre otros aspectos, lo siguiente:

Fortalecer la protección para el derecho de la participación de las y los defensores de derechos humanos, así como de las personas afectadas, o quienes podrían estar afectadas, en proyectos de desarrollo que impactan en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Para la CIDH, es sumamente importante contar con dicha participación antes de iniciar el proyecto, así como en todas las fases de su ejecución.

Esta recomendación es recogida de alguna manera por la presente propuesta normativa, en el proceso de construcción de la licencia social, con miras además, de que el objetivo por parte del Estado sea el reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales de quienes se verán afectados directa e indirectamente por la actividad extractiva y, a que estos sean a la vez empoderados, por el propio Estado.

Asimismo, en el Informe de la CIDH “Políticas integrales de protección de personas defensoras” del 2017, dos años después del informe anterior, la CIDH reconocía que las asimetrías se mantenían y que, además, el escalonamiento de la criminalización de la protesta, era un hecho que se debía combatir.

Considerando ello, la presente propuesta normativa, tiene como una de sus fines, reconocer que, en el proceso de construcción de la licencia social, no se vulneren derechos de quienes defienden sus tierras, territorios y recursos naturales. Ya que, dejarlos en un estado de indefensión, sería además ir en contra del propio Estado democrático.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL LA PRESENTE INICIATIVA NO TIENE EFECTO DIRECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma no tiene efecto directo sobre la legislación nacional.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La norma propuesta cuenta con el financiamiento requerido, por lo que, no genera gastos adicionales al erario nacional.

Respecto al beneficio que genera su aprobación, debemos señalar que, ésta permitirá contar con una regulación de una figura que ha venido siendo dibujada en lo abstracto, por las empresas extractivas. Así, no sólo plantea su regulación, sino cómo darle viabilidad a la licencia social, sin vulnerar

derechos fundamentales, de quienes habitan en las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos-

Adicionalmente, la presente propuesta normativa contribuye a la prevención de conflictos eco territoriales, toda vez que, permite identificar los problemas estructurales previos a la realización de proyectos extractivos y; contribuye, a frenar el escalonamiento de los conflictos eco territoriales.

Finalmente, la norma propuesta permite que, antes del inicio de los procesos de participación, los habitantes de las áreas de influencia directa e indirecta, de los proyectos extractivos, tengan información que permita la toma de decisiones –de la viabilidad o no del inicio de los procesos administrativos con miras al inicio de actividades extractivas– en el marco de la sostenibilidad ambiental y en la armonía con la naturaleza y; en aras de la protección de generaciones futuras.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:

- **Democracia y Estado de Derecho**

POLÍTICA	JUSTIFICACIÓN
Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho	El Proyecto de Ley busca, a través de la intervención estatal, en el proceso de construcción de licencia social, la construcción de un Estado de Derecho para todos y todas, en el que se reconozcan derechos fundamentales, antes que objetivos económicos.
Institucionalización del diálogo y la concertación	En la búsqueda del Estado de Derecho, el proyecto de ley busca el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, mediante el empoderamiento y reducción de asimetrías.

- **Competitividad del país:**

POLÍTICA	JUSTIFICACIÓN
Desarrollo sostenible y gestión ambiental	El Proyecto de Ley se vincula a la política sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, en tanto, ésta promueve la coordinación entre Estado y sociedad civil para una visión de derechos fundamentales de la naturaleza, ante actividades extractivas. Reconociendo además que las decisiones actuales, son claves para las generaciones futuras, ante recursos naturales en un escenario de cambio climático.

- **Estado eficiente, transparente y descentralizado:**

<p>Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa</p>	<p>La intervención estatal en el proceso de construcción de la licencia social, busca generar espacios de toma de decisiones, con información oportuna y adecuada. En ese sentido, el proyecto de ley va de la mano de dicha política, en la cual, el acceso a la información además es un mecanismo para la reducción de asimetrías.</p>
<p>Política de Estado sobre los recursos hídricos</p>	<p>Se vincula de manera transversal, toda vez que, las actividades extractivas hacen uso del recurso hídrico. Así, uno de los efectos del cambio climático será el estrés hídrico, lo cual generará sequías prolongadas y que, actualmente ya lo vemos en algunas regiones. En ese sentido, el aseguramiento del recurso hídrico como fuente para la ciudadanía y la sostenibilidad del medio ambiente en general, es una prioridad dentro de la política en mención. Así, el proyecto en mención considera y revalora el recurso hídrico como un derecho fundamental.</p>