

Sociedad rural, comunidades y actividad minera

CÉSAR BEDOYA GARCÍA¹

Según el último censo agrario (CENAGRO 1994), en el Perú hay registradas 5.680 comunidades campesinas. El 70,5 por ciento se localizan en la sierra centro sur del país, en los departamentos de Apurímac (7,7 por ciento), Ayacucho (8 por ciento), Cusco (16,3 por ciento), Huancavelica (8,8 por ciento), Junín (7,3 por ciento) y Puno (22,4 por ciento); y ocupan 14'171,967 hectáreas. Si a esta extensión se le suma la de las comunidades nativas, entre ambas concentran 55 por ciento de la superficie agropecuaria del país, llegando a albergar a casi la totalidad de la población rural del país

Durante la década pasada, el área dedicada a la minería se multiplicó por cinco, lo que provocó que más de la mitad de comunidades campesinas que poseen títulos de propiedad se encuentren de pronto en zonas de influencia minera.² A finales de 1999, los derechos mineros vigentes ocupaban 12 por ciento del territorio nacional, consolidándose la presencia minera en las zonas donde tradicionalmente había existido, además de expandirse hacia otras regiones en las que esta actividad era de pequeña escala, como en el caso de Áncash, Cajamarca, Apurímac y La Libertad.

La Constitución de 1920 reconoció la existencia de las comunidades indígenas y determinó que los «los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades indígenas son imprescriptibles y solo podrán transferirse mediante título público en casos y en las formas que establezca la ley». La Constitución de 1933 completará luego el marco de protección, al considerar las tierras de las comunidades como inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Por el contrario, la Constitución de 1992 relativiza al máximo la protección a las comunidades y se refiere a estas solo en términos de su existencia legal y personería jurídica, planteando su autonomía en la organización, trabajo y la libre disposición de sus tierras.³

Al respecto, cabe recordar que en diciembre de 1995 fue modificado el artículo 7 de la Ley de Tierras, dejando abierta la posibilidad de que las comunidades dispongan libremente de sus terrenos. Asimismo, entre las modificaciones más importantes de dicha ley aparece el procedimiento de la servidumbre, en el caso de que se presente una situación de conflicto entre el propietario de la tierra y el inversionista minero.⁴ De conformidad con este nuevo dispositivo, el propietario agrícola será indemnizado en efectivo por el titular de la actividad minera o hidrocarbonífera para efectos de hacer uso de su terreno. La compensación por el perjuicio será determinada por resolución suprema refrendada por los ministerios de Agricultura y Energía y Minas.

Así, las comunidades no solo han venido sufriendo cambios en la normatividad que las protegía, sino también como producto de sus propias dinámicas internas y del entorno.⁵ Ello no obstante, aún mantienen algunas de sus funciones tradicionales, como gestionar su territorio de acuerdo a ciertas facultades que les permiten controlar o regular el acceso, uso o control de los recursos naturales de uso individual y colectivo; procesar conflictos internos; mantener algunas formas de autogobierno y representación externa en su relación con el Estado y terceros, entre otras.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR MINERO EN EL PERÚ

Una de las características fundamentales de la economía peruana ha sido su relativa abundancia de recursos naturales, condición que ha determinado un patrón de inserción en el mercado internacional sobre la base de la noción de las ventajas comparativas.⁶ A lo largo de su vida republicana, el Perú ha aprovechado su *facilidad natural* para exportar diversos productos —guano, algodón, azúcar y minerales— e importar los que presentaban ventajas.

La minería con fines económicos y de exportación tiene larga data en el país. A partir del siglo XVI

hasta entrado el siglo XIX la plata fue uno de los principales productos de exportación. El cobre lo fue en el siglo XX y más recientemente, el oro. De hecho, la minería impulsó la integración de la agricultura serrana a los mercados locales y regionales. Las relaciones entre campesinado y minería siempre han sido complejas y signadas por conflictos, como la *mita* minera en el periodo colonial, el *enganche* en la época republicana, los *azogados* en las labores mineras con mercurio, entre otras experiencias no menos azarosas y dramáticas.⁷

Según el reporte «Vigilancia de las industrias extractivas»,⁸ el valor de la producción minera (VPM) durante 2005 fue de 10.703 millones de dólares, superior en 32 por ciento al VPM de 2004. Ello se debió, fundamentalmente, al incremento progresivo de las cotizaciones en el precio de los metales en el mercado mundial. Los principales metales, por su contribución al VPM de 2005, han sido el cobre (31 por ciento), el oro (31 por ciento), el molibdeno (12 por ciento), el cinc (9 por ciento) y la plata (8 por ciento). El 60 por ciento del VPM estuvo concentrado en cuatro grandes empresas: Southern (19 por ciento), Antamina (19 por ciento), Yanacocha (16 por ciento) y Barrick (6 por ciento). En lo que respecta a zonas de producción, 66 por ciento del VPM se ha extraído de cinco regiones: Áncash (23 por ciento), Cajamarca (16 por ciento), Moquegua (10 por ciento), Tacna (10 por ciento) y La Libertad (7 por ciento).

El repunte de la minería peruana en los últimos años del siglo XX en adelante respondió a un conjunto de factores: el inicio de una nueva fase en la evolución de los precios de los metales en el mercado global, la neutralización de la violencia política vivida en el país entre la década de 1980 e inicios de la de 1990 y el nuevo marco legal impulsado por el Gobierno del presidente Fujimori.

En noviembre de 1991 se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (decreto ley 708), norma que modificó la Ley General de Minería de 1981. Un año después, en 1992, fue promulgado el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (decreto supremo 014-92), que consolidó los dos dispositivos antes mencionados. En general, el objetivo de este nuevo marco normativo fue desaparecer el predominio de la actividad estatal en el sector y promover, más bien, la presencia del capital extranjero en este. Además de los cambios en las leyes y normas, también fue establecido un conjunto de incentivos a los inversionistas del sector:⁹ estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa; reconocimiento del Estado de la deducción de tributos que inciden sobre la producción; las inversiones aprobadas por la autoridad en infraestructura de servicios públicos son deducibles de la renta neta; no discriminación en materia cambiaria y otras medidas de política económica respecto de los inversionistas nacionales u otros sectores de actividad económica; libertad de remitir utilidades, dividendos y recursos financieros y libre disponibilidad de moneda extranjera; libre comercialización de los productos minerales; y simplificación administrativa.

Una vez aplicadas las nuevas normas, las primeras ventas se dieron entre 1991 y 1992 a través del mecanismo de subasta bursátil, lo que implicó básicamente la transacción de paquetes de acciones del Estado en empresas de la mediana minería. Desde noviembre de 1992 hasta 1994, se llevó a cabo la venta de las empresas públicas en la gran minería bajo la modalidad de subasta pública, en la mayoría de los casos exigiendo el pago en efectivo. En ese lapso fueron vendidas Cerro Verde, Tintaya, la refinería de cinc de Cajamarquilla y la refinería de cobre de Ilo. En paralelo fueron privatizados también los derechos de opción de prospectos mineros, entre los que están ahora los más rentables del sector: Antamina, Yanacocha, Las Bambas, La Granja y Quellaveco.

Actualmente el Perú es el segundo productor mundial de plata en el mundo, el tercero de estaño, el cuarto de plomo y cinc, el quinto de cobre y el séptimo de oro. Antes de la realización del proyecto del gas de Camisea, la mina Antamina, en Áncash, fue la mayor inversión del sector: superó los 2 mil millones de dólares. Se calcula que entre 1992 y 2007 el total de la inversión en minería en el Perú bordeará los 9 mil millones de dólares.¹⁰ En términos macroeconómicos, la minería aporta aproximadamente 6 por ciento del PBI nacional, contribuye con 50 por ciento de las divisas que ingresan al país y explica 15 por ciento de la inversión extranjera directa de la última década.¹¹

CONFLICTIVIDAD SOCIAL, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS

Según las cifras del reporte de la Defensoría del Pueblo¹² que da cuenta de los conflictos entre poblaciones, autoridades de diferentes entidades públicas y empresas, hubo un total de 77 conflictos, de los cuales 4 (5 por ciento) permanecen activos y 73 (95 por ciento) en estado de latencia. Un análisis más detallado muestra que 49 por ciento de dichos conflictos tienen que ver con el cuestionamiento de

las autoridades locales, 17 por ciento con asuntos de afectación ambiental, 17 por ciento con disputas entre comunidades y 9 por ciento con demandas gremiales. Cabe mencionar que el mismo reporte muestra que 74 por ciento de los conflictos reportados han ocurrido en áreas rurales, 90 por ciento de ellos en zonas caracterizadas como de extrema pobreza. En promedio, siguiendo la secuencia de los últimos reportes de la Defensoría del Pueblo, el número promedio de conflictos sociales activos en estos últimos cuatro años ha sido de 65.

En opinión de algunos autores,¹³ la activación de la protesta social y el conflicto en esta última década se debe a la concurrencia de múltiples factores, entre ellos: los efectos de la implantación del modelo neoliberal y las transformaciones estructurales que esta trajo, como nuevas configuraciones económicas, sociales, políticas y culturales. Los autores citados coinciden en que la protesta social y el incremento sostenido de los conflictos en los ámbitos regionales y locales responde a las reacciones, articuladas o no, frente a la hegemonía de un nuevo modelo en el que son las fuerzas del mercado las que marcan la pauta.

Si bien, de acuerdo con estos autores, la protesta y conflicto social cumplen funciones corrosivas dentro del sistema social, también expresan la constitución de nuevos actores sociales, con sus propios niveles de organización, articulación y propuestas alternativas.

La llamada «nueva conflictividad social» en el Perú se sitúa históricamente luego de un proceso complejo y dramático vivido a lo largo de toda la década de 1980 y entrada la década de 1990. La guerra interna de los grupos violentistas Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac Amaru contra el Estado tuvo como saldo trágico 69.280 muertos y desaparecidos. Este conflicto afectó a casi todo el país, pero tuvo especial incidencia en las zonas geográficas que mostraban los mayores niveles de exclusión: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huánuco. El 55 por ciento de las víctimas mortales de esta guerra tenían como principal actividad la agropecuaria, la lengua materna del 75 por ciento era el quechua y el nivel de instrucción del 68 por ciento era la primaria o ninguno.¹⁴

Neutralizada la guerra interna y capturados los principales cabecillas de ambos grupos armados, la acción colectiva de protesta y enfrentamiento en el plano social y político en el Perú no cesó sino tomó otros cauces, aunque no con la virulencia de esas épocas. Se han tejido diversas hipótesis para explicar este nuevo escenario, por ejemplo: la posible continuidad entre la matriz de violencia política desarrollada a partir de la década de 1980; la pobreza como caldo de cultivo para la agudización de la conflictividad social; la existencia y uso de mecanismos formales de participación pueden estar sirviendo como vehículos de las exigencias sociales; el debilitamiento de los partidos políticos nacionales y su desplazamiento de las zonas más alejadas del centro del país y la presencia, en su defecto, de operadores políticos independientes que abonan a favor de la política inorgánica, entre otras.¹⁵

Lo planteado se expresa en las características que han adquirido los conflictos sociales en el país durante la última década: enfrentamientos focalizados, sin marcos organizativos ni unidad en sus objetivos, marcados por el estallido imprevisible y disperso de la acción colectiva, sustentados más en la violencia desplegada que en su organicidad y extensión. Con relativamente bajos costos de transacción, mínimo aparato organizativo y altos grados de violencia, la protesta social actual orienta la acción hacia el cumplimiento de resultados, sean estos mínimos o de gran alcance.¹⁶

Un campo en el que la conflictividad social se ha visto marcadamente incrementada en los últimos cinco años ha sido el relacionado con la actividad minera y su entorno social. Aunque no hay registros formales, sobre la base de los reportes de la Defensoría del Pueblo, en promedio, entre 2005 y lo que va de 2006, entre conflictos activos y latentes hubo cuatro episodios mensuales. Las zonas de mayor incidencia fueron Áncash, Cajamarca, Cusco y Piura. Todos ellos expresados por el enfrentamiento abierto entre actores locales (comunidades campesinas, organizaciones sociales) y empresas mineras asentadas en fase de producción o de exploración.

Si bien los conflictos de esta naturaleza han sido los más activos en el escenario social peruano, no han sido aún sistemáticamente estudiados, salvo algunas investigaciones de caso de las que es posible extraer información interesante sobre las percepciones de los actores, las causas a las que se atribuye la activación de dichos conflictos y sus consecuencias.

En un reciente documento, la Defensoría del Pueblo¹⁷ plantea que el incremento de la actividad minera en la última década en zonas donde los índices de pobreza son alarmantes es el marco general desde el que habría que entender los conflictos. Una de las características centrales de este tipo de conflictos es la gran polarización de las posiciones de las comunidades, porque se juntan las

necesidades largamente postergadas y la acción política de determinados grupos de interés. Muchas veces, estos grupos rechazan el diálogo como un medio para llegar a acuerdos entre las partes. Entre las causas específicas identificadas por la Defensoría del Pueblo están: problemas ambientales; situación de pobreza y extrema desigualdad social; percepción sobre el rol de la autoridad pública; existencia de intereses diversos y débil gobernabilidad local.

Otras entradas van de lo más general hacia lo específico,¹⁸ y plantean que la falla estructural viene desde la instauración de un modelo extractivo que no genera desarrollo sino círculos viciosos al reforzar una economía de carácter primario y frenar la diversificación, promoviendo de este modo una estructura económica básicamente rentista y no generadora de desarrollo. En cuanto a los conflictos en sí, el planteamiento se orienta por el lado más institucional, estableciendo la necesidad de un rol más definido del Estado y la constitución de una instancia especial y autónoma que dirima en casos de conflicto ambiental.

Para el colectivo Muqui,¹⁹ que agrupa a un conjunto de organizaciones no gubernamentales vinculadas al trabajo de promoción del desarrollo en zonas impactadas por la minería, los conflictos se explican por los impactos ambientales, el acumulado de experiencias negativas de las comunidades respecto de la actividad minera, y la débil y muchas veces inexistente presencia del Estado. A ello se suma la expectativa generada por la presencia minera, que puede operar como un factor dinamizador del crecimiento de la oferta de bienes y servicios locales vinculados a su fuerza laboral, pero que no necesariamente incluye al amplio número de población desempleada de la zona, pues el alto componente tecnológico y el débil eslabonamiento productivo generado no permiten sinergias locales; por el contrario, pueden generar alteraciones nocivas en el costo de vida de las localidades en donde la minería se asienta.

Por su parte, el estudio del Instituto de Estudios Peruanos²⁰ analiza los casos de conflicto en Cajamarca (alrededor de la mina Yanacocha) y Áncash (alrededor de Antamina) y plantea que los detonadores de la protesta social contra la presencia minera se deben a las condiciones de extrema pobreza de las comunidades del entorno y las expectativas derivadas de esta situación; la débil presencia del Estado para prevenir y dirimir los conflictos que surgen; las percepciones sobre el impacto ambiental, sea este real o potencial; las graves dificultades de comunicación, transparencia y conocimiento sobre el manejo de los fondos orientados a proyectos de desarrollo social que son comprometidos directamente con las empresas por la vía de la negociación. El panorama empeora cuando se trata del destino y los resultados de las inversiones provenientes del canon minero, monto que se paga sobre la base del impuesto a la renta de tercera categoría generada por la empresa minera.

A los problemas señalados en el estudio del IEP, pueden sumarse los detectados por la investigación realizada por el Banco Mundial sobre la dimensión social de la minería en el Perú: expectativas insatisfechas de empleo y beneficios; impactos de la adquisición de tierras y reasentamientos; falta o ausencia de comunicación entre las empresas, las comunidades y el Estado; impactos sociales (inseguridad ciudadana, prostitución, etcétera); débil cumplimiento de la normatividad; y percepción de la minería como actividad contaminante que afecta fundamentalmente al recurso hídrico, impactando sobre el ecosistema y la salud de las personas.

Frente a este complicado panorama, el estudio del Banco Mundial propone promover y mejorar el diálogo entre las partes; promover procesos de consulta inicial entre las partes interesadas; determinar qué compromisos pueden cumplirse y cuáles no; desarrollar estrategias de comunicación y difusión sobre las implicancias y beneficios de la actividad minera; establecer lineamientos específicos que normen la adquisición de tierras y los procesos de reasentamiento; crear capacidades locales articuladas al ciclo de vida del proyecto minero con una visión de sostenibilidad.

No hay, pues, una sola causa que desencadene los conflictos entre la minería y su entorno social, sino que concurren muchas que pueden variar en el tiempo y según las circunstancias. Trabajar en este escenario implica tenerlas en cuenta e ir siempre validando el diagnóstico y análisis de los entornos para poder orientar eficazmente el abordaje. ■

- 1 Sociólogo, consultor asociado a ProDiálogo. Docente del diplomado de Gestión de la Responsabilidad Social en la PUCP.
- 2 De Echave, José. *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: Cooperación, 2005.
- 3 *Informativo legal agrario* n.º 21. Segunda época. Lima: CEPES, 2005.
- 4 Campodónico, Humberto. *Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

- 5 Diez, Alejandro. *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: DFID, 2003.
- 6 Parodi, Carlos. *Perú 1960-2000 Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: CIUP, 2001.
- 7 Contreras, Carlos. *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: IEP, 2004.
- 8 Participa Perú. Reporte nacional n.º 7. Lima, mayo de 2006.
- 9 Campodónico, H. *Las reformas estructurales...*, ob. cit.
- 10 Barrantes, Roxana y otros. *Te quiero pero no. Minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP, 2005
- 11 Banco Mundial. *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Lima: Banco Mundial - Unidad de Gestión País-Perú, 2005.
- 12 Defensoría del Pueblo. «Conflictos sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo al 31 de mayo de 2006». Reporte n.º 27. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.
- 13 Levy, Betinna (comp.). *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI, 2003. Véase también Seoane, José. *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: OSAL-CLACSO, 2003.
- 14 Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Atun Willakuy*: Versión abreviada del Informe de la CVR. Lima: CVR, 2004.
- 15 Meléndez, Carlos. *Hipótesis sobre los conflictos sociales en el Perú actual. Secuelas y lecciones de los años de la violencia política*. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2004.
- 16 Remy, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP, 2004.
- 17 Defensoría del Pueblo. *Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.
- 18 Quedena, Enrique. *Minería y conflictos en el Perú: trasfondo de un desencuentro entre comunidades, empresas y Estado*. Documento de trabajo. Lima: Escuela para el Desarrollo, 2005.
- 19 Red Muqui. *Propuesta para una agenda minera concertada. Principales temas para el debate*. Lima: Red Muqui, 2005.
- 20 Barrantes, Roxana y otros. *Te quiero pero no...*, ob. cit.