

## Perú: actores en conflicto por el extractivismo minero

**Luis Vittor**

Economista y asesor de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI)

La historia del país fue marcada con oro. Los españoles llegaron a colonizar la región con el solo objetivo de volverse ricos, apropiándose del oro que los indígenas usaban para representar sus dioses o en la orfebrería originaria. Los territorios indígenas y sus habitantes fueron víctimas de una ambición foránea por el metal precioso. Siglos después la historia se repite. Ayudado por los altos precios y la demanda internacional de minerales, empresas transnacionales han desatado un *boom* por la explotación de minerales.

La expansión de la minería ha abierto un nuevo escenario donde se debaten sus impactos y papel en el desarrollo del país. En este marco, hay una amplia exposición de argumentos sobre el tema desde diferentes visiones: del Estado, de las empresas y de las comunidades afectadas, son actores con posiciones, intereses y demandas que se entrecruzan. Un breve resumen de estas visiones es lo que pretendemos compartir con la finalidad de que el lector pueda transitar por territorio minado donde hay ganadores y perdedores.

En la última década hemos vivido un gran protagonismo de los actores de la minería y del extractivismo en general. Basta prestarle atención a los contenidos que se difunde por los medios de comunicación donde se exponen los argumentos de estos tres actores que interactúan: de quienes promueven y regulan las actividades extractivas (el Estado), de quienes desarrollan la actividad (la industria minera) y quienes se sienten afectadas (comunidades locales).

### El Estado central

El Estado precisa que los recursos mineros son propiedad de la nación y que las actividades mineras son de utilidad pública e interés nacional. Por tanto, se promueve su extracción bajo la forma de concesiones, ofreciendo a los inversionistas una serie de garantías (estabilidad jurídica). La minería está obligada a pagar tributos y regalías, así como a cumplir con las regulaciones ambientales y –recientemente– con la consulta previa a los pueblos indígenas. Esta apuesta ha sido sostenidamente apoyada por gobernantes en los últimos 20 años (Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Alan García y recientemente Ollanta Humala).

Dentro del Estado, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) es el ente rector de la política minera. En general, este sector concibe a la minería como una de las actividades que llevará a lograr el desarrollo sostenible del país. Considerando el potencial geológico y la producción minera, el MEM

define al Perú como país minero.<sup>1</sup> Valora que la minería «es uno de los pilares fundamentales de la economía peruana» y «los recursos que la minería genera deben ser el motor impulsor del desarrollo de las otras actividades económicas de las regiones».<sup>2</sup>

El anuario del MEM da cuenta que en el 2011 las concesiones mineras alcanzaron 23,6 millones de hectáreas (18,49% del territorio país). Captó inversiones por US\$ 7.202 millones. La producción minera ubicó al país como uno de los primeros en el ranking latinoamericano. Las exportaciones mineras representaron el 59% del total de exportaciones (US\$ 46.268 millones). Empleó directamente a 177.431 personas y habría beneficiado a 2,8 millones de personas en total (entre empleo indirecto y familias de trabajadores). Se recaudó aproximadamente US\$ 1.964 millones por canon, regalías y derechos de vigencia minera.

Estas cifras podrían darle sentido a los planteamientos del Estado sobre la minería. Sin embargo, hay un debate sobre la contribución de la minería al desarrollo. Por ejemplo, cuánto del crecimiento de la minería ha contribuido a reducir la pobreza en el país. En general, la pobreza ha descendido. Un último reporte<sup>3</sup> confirma que en el periodo 2007-2011 la pobreza se ha reducido en 14,6% (del 42,4% al 27,8%) a nivel país, pero en la región andina –donde se ubican las principales actividades mineras– la pobreza aún alcanza el 41,5%.

A nivel de regiones mineras, Huancavelica, con larga historia minera, continúa siendo la región más pobre; mientras que Cajamarca, donde hay gran minería hace 20 años, es la tercera región con mayor incidencia de pobreza. Aunque las cifras de la economía minera son innegables, las cifras de la pobreza podrían contradecir el planteamiento de la contribución de la minería al desarrollo y más bien apuntar las limitaciones que tiene para mejorar las condiciones de vida o que los beneficios de la minería no están llegando a todos los peruanos.

El malestar de que la minería no está beneficiando a todos llevó a que diversos sectores sociales y políticos plantearan más tributos al sector y una mejor redistribución del mismo. Incluso, García y Humala hicieron promesas electorales para aplicar más impuestos a las ganancias mineras, pero habiendo llegado al gobierno sólo acordaron con las empresas contribuciones voluntarias.

## La industria minera

El actor representativo es la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) cuyos fines son promover la minería, fomentar la inversión y defender la economía de mercado.<sup>4</sup> Considera que la inversión privada es fundamental para el crecimiento económico con inclusión social. En este sentido, alega que los sectores que representa se constituyeron en el 2011 en los «ejes promotores del desarrollo del país, a pesar del ataque sistemático que sufrieron por parte de grupos opositores a la inversión privada», y particularmente que el «sector minero se consolidó

<sup>1</sup> <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=159&idMenu=sub149&idCateg=159>

<sup>2</sup> Perú 2011, *Anuario Minero*, Reporte estadístico, Ministerio de Energía y Minas, 2011

<sup>3</sup> [http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza\\_Nota\\_Prensa\\_093\\_INEI.pdf](http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_Nota_Prensa_093_INEI.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.snmpe.org.pe/porta1/contenido/38/fines/id.38>

como el mayor generador de divisas para el Perú». <sup>5</sup> Comparte, en general, la visión y argumentos del Estado sobre el rol de la minería en el desarrollo del país.

Es el sector con altos índices de ganancias. En el 2011 un grupo de 21 empresas mineras obtuvieron beneficios por US\$ 5.192 millones, mientras que en el 2010 sus beneficios fueron US\$ 5.780 millones debido a los altos precios de los minerales.<sup>6</sup> Las empresas que más han ganado en ambos periodos son Southern Perú y Cerro Verde. Otros sectores han criticado la no participación del Estado en las ganancias mineras. Por ejemplo, la minera Antamina habría dejado de pagar al Estado US\$ 270 millones por una exoneración de impuestos por reinversión, al amparo de un contrato de estabilidad tributaria que suscribió en 1998.<sup>7</sup> Frente a los planteamientos de cambios en el marco legal, la industria se ha opuesto a las reformas bajo el argumento de que estas afectarían la competitividad del sector en comparación con otros países mineros de la región.

Por otro lado, la industria considera que la inversión privada es la aliada que ayudará a derrotar la pobreza. En este sentido, el sector se ha esforzado por visibilizar la importancia y contribución de la minería en la última década; asimismo, ha adoptado una nueva estrategia en su contribución al desarrollo. La nueva estrategia incluye la propuesta de responsabilidad social y la creación y/o alianza con organizaciones privadas de promoción del desarrollo. El objetivo, tener un entorno social favorable para el desarrollo de la industria.

Los resultados, del papel añadido de la minería, se pueden observar en la Memoria 2011 de la SNMPE. Son 108 páginas dedicadas a reportar decenas de proyectos sociales que ejecutan las empresas en áreas de influencia de sus operaciones. Entre 2006 y 2010 habrían invertido US\$ 2.285 millones en el programa de solidaridad con el pueblo o aporte voluntario (unos US\$ 862 millones al tipo de cambio actual). Un total de 2.389 proyectos sociales fueron ejecutados en 18 regiones del país.

Sin embargo, la última década la industria ha recibido denuncias por sus impactos negativos y fuertes resistencias a nuevas inversiones de parte de las comunidades afectadas. La SNMPE ha respondido que esta movilización social es propiciada con la finalidad de «boicotear el dinamismo económico del país y el desarrollo del sector minero»<sup>8</sup> en particular por «grupos violentistas». En este escenario, la industria demanda al Estado la aplicación de medidas para «garantizar el principio de autoridad, el orden público y el respeto a las leyes». El crecimiento económico, la contribución tributaria y voluntaria de la minería, el empleo y las inversiones son contrapuestos a las demandas y denuncias de las poblaciones afectadas.

### **Las comunidades afectadas**

Un tercer actor son las comunidades afectadas. Incluye a comunidades campesinas y poblaciones locales, teniendo diferentes formas de representación. La diversidad es representada a nivel local

---

<sup>5</sup> Memoria Anual 2011, SNMPE, 2011.

<sup>6</sup> <http://www.larepublica.pe/25-05-2012/empresas-mineras-ganaron-mas-de-us-5-000-millones>

<sup>7</sup> <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=94532>

<sup>8</sup> Diario *Gestión*, 8 de enero de 2010. Pág. 25



en comités y frentes de defensa. Su papel principal es la demanda de respeto a sus derechos y de denuncia de los impactos negativos de la minería. La movilización social es su principal estrategia. La minería causa impactos físicos en los territorios de las comunidades. La contaminación ambiental (de tierras, del aire, del agua) son los efectos que demuestran el impacto negativo de la industria sobre los medios de subsistencia de las comunidades, que tradicionalmente dependen de actividades agrícolas y ganaderas. Asimismo, se ha logrado demostrar los efectos de la minería sobre la salud humana, principalmente causados por la contaminación de fundiciones (La Oroya e Ilo) o por el desarrollo de la actividad minera junto con poblaciones urbanas (caso Cerro de Pasco). La expansión de la minería también ha causado desplazamiento de poblaciones indígenas de sus tierras (casos de Tintaya, Yanacocha, Antamina, Las Bambas, Morococha).

Por otro lado, la expansión minera está pasando a ocupar las zonas fronterizas o de la Amazonía. De igual manera, se está expandiendo a zonas ecológicamente sensibles (páramos, bosques de neblina, bofedales, lagunas) que pueden poner en riesgo el desarrollo de las actividades productivas de las comunidades de las cuencas andinas, así como la biodiversidad, la calidad y disponibilidad del agua. El caso más emblemático de la actualidad es el desarrollo del proyecto minero Conga que desaparecería cuatro lagunas y afectaría cinco cuencas hidrográficas de la región Cajamarca. Las poblaciones locales se oponen al proyecto minero de la Newmont que busca extraer oro.

La posición de las comunidades se puede dividir en dos grandes grupos. El primero, que se ve obligado a convivir con la actividad minera; donde las comunidades denuncian infinitamente los impactos ambientales y en la salud de los pobladores, por los que exigen compensaciones y mayores contribuciones de la minería al desarrollo y la mitigación de sus impactos. En el otro grupo se encuentran las comunidades donde la minería tiene proyectos y/o se encuentran en fase de exploración y estudio de impactos ambientales. En este caso, gran parte de las comunidades se oponen al desarrollo de proyectos mineros. En algunos casos, incluso, han realizado consultas vecinales para decidir la inclusión o no de la minería en sus modelos de desarrollo local (Tambogrande, Rio Blanco, Tía María, entre otros).

El movimiento de las comunidades afectadas está llevando al debate el modelo de desarrollo centrado en el extractivismo minero, petrolero y gasífero. Aunque el debate es incipiente en el nivel central, a nivel local es cada vez creciente las reafirmaciones a los modelos propios de desarrollo que han sustentado ancestralmente la vida de las comunidades. Por otro lado, desde las comunidades, forzadas a convivir con la minería, se plantea la necesidad de revisar el marco que regula las obligaciones ambientales, sociales y económicas de la minería. Sin embargo, hay resistencia al debate de estas reformas en la industria y el Estado.

Finalmente, la movilización de las comunidades ha sido respondida por el Estado con una política de criminalización judicial de líderes sociales y sus organizaciones representativas, así como la represión policial y militar de las protestas. Estas prácticas se incrementaron en el gobierno de Alan García (2006-2011) donde fallecieron 174 personas en el marco de protestas sociales. El actual gobierno de Ollanta Humala las continúa aplicando y en tan sólo diez meses

lleva 12 muertos por protestas sociales.<sup>9</sup> Los últimos sucesos en la provincia cusqueña de Espinar grafican el uso de estas políticas y prácticas sin límites.

### **El balance: más de un centenar de conflictos mineros**

En el 2005, un informe del Banco Mundial<sup>10</sup> caracterizaba a la minería como un sector donde hay una «falta de confianza entre sus principales actores» y al mismo tiempo «propenso a ser escenario de conflictos sociales». El informe ilustraba el contraste al afirmar que este contexto hace que la «industria minera sea tanto fuente de esperanza como su propia víctima».

El informe resalta, sobre la base de los aportes macroeconómicos de la minería, la importancia de este sector para la economía peruana; sin embargo, precisa también que las expectativas de desarrollo son minadas por el daño ambiental que ocasiona y por las limitaciones en el uso y redistribución de los ingresos mineros, lo que estaría desatando los conflictos que podrían desalentar la expansión minera.

Desde esta perspectiva el país estaría ganando con la minería. El sector del Estado y la industria minera se valen de los aportes macroeconómicos para justificar la necesidad de más minería. Es común ver reportes estatales o empresariales que se centran en mostrar números de más minería, más crecimiento, más contribución de la minería, por ejemplo, en términos de ingresos tributarios para el Estado.

Ahora, si esta contribución obligada de la minería es justa o no por extraer recursos agotables, a la luz de los costos ambientales y sociales que genera, es otro debate pendiente. La sociedad en general ha demandado que la minería debe pagar más por las sobre ganancias que está obteniendo, pero la industria considera que más impuestos hace menos competitivo al país para atraer inversiones, y los gobiernos han cedido a este argumento.

Por otro lado, mientras las cifras macroeconómicas han mejorado para las actividades extractivas en general, los conflictos alrededor de estas actividades se han multiplicado en el país. Entre mayo del 2004 y febrero de 2007, la Defensoría del Pueblo había registrado 23 conflictos socioambientales que involucraban a las industrias minera.<sup>11</sup> Sin embargo, esta cifra se incrementó exponencialmente. En abril de 2012 la Defensoría registró 243 conflictos, de los cuales el 59,7% (145 casos) son conflictos socioambientales.<sup>12</sup>

Los conflictos tienen diversas razones. En su informe, la Defensoría identifica al menos cinco causas: *i)* temor justificado de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas; *ii)* percepción como injusta por las poblaciones excluidas de las ganancias de las empresas; *iii)* falta de confianza de la población en el Estado para prevenir la

<sup>9</sup> <http://elcomercio.pe/politica/1420915/noticia-conflictos-dejaron-10-muertos-desde-que-inicio-gobierno-humala>

<sup>10</sup> *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*, Banco Mundial, abril de 2005.

<sup>11</sup> *Informe Extraordinario. Los conflictos socio ambientales por actividades extractivas en el Perú*, Defensoría del Pueblo, abril de 2007.

<sup>12</sup> *Reporte de conflictos sociales*, n° 98, Defensoría del Pueblo, abril de 2012.



contaminación; *iv*) percepción de la población de que las actividades extractivas son incompatibles con la agricultura; *v*) los impactos negativos de las actividades extractivas, principalmente en el suelo, agua, biodiversidad, servicios ambientales, etc.

Finalmente, se puede concluir que los que ejercen el poder político y económico apuestan por mantener el modelo extractivo que, desde la perspectiva rentista, ha colocado al país como uno de los abanderados del comercio de minerales de América Latina. Aquí se minimizan los impactos negativos (ambientales, sociales, culturales y económicos) sobre las poblaciones locales pero sí se resalta lo 'positivo' que se centra casi únicamente en las cifras macroeconómicas, dentro de ellas el de las exportaciones.

Los afectados y sus comunidades demandan límites a la minería y reformas sustanciales al modelo minero. Los impactos negativos son sus principales argumentos y, en algunos casos, el modelo de desarrollo local es puesto en contraposición a los proyectos mineros. No hay argumentos economicistas pero si hay consideraciones ambientales y de derechos relevantes para la vida comunitaria.