

# ENTRE MANGOS Y ORO: REFORMANDO EL SISTEMA DE PROPIEDAD DE LOS MINERALES\*

Enrique Pasquel Rodríguez\*\*  
Ex miembro del Consejo Directivo de THEMIS

*No es extraño encontrar un yacimiento minero en el Perú que en lugar de traer desarrollo y prosperidad al país genere conflictos sociales. ¿Por qué sucede esto? ¿Cuál es la causa de estos conflictos?*

*En el presente artículo se propone que una de las principales causas de los conflictos tiene una relación directa con el derecho a la propiedad minera. En este sentido, el autor desarrolla una propuesta sumamente interesante, un cambio legislativo en el sistema de propiedad minera de manera que este derecho no se agote en la superficie del suelo sino que, también, abarque el subsuelo y los recursos naturales que allí se encuentren.*

\* El presente artículo fue publicado originalmente en el 2009 bajo el título "Poverty and property in the Andes. Reforming the mineral ownership system in Perú". La traducción fue realizada por Camilo Clavijo Jave, miembro de la Comisión de Contenido de THEMIS y por Marco Ismael Zaldívar Chauca, miembro del Consejo Directivo de THEMIS.

\*\* Abogado. Master of Law (LL.M) por la Universidad de Yale. Quisiera agradecer a Carol Rose, Thomas Merrill, Noah Meessing y a los participantes del *Graduate Seminar* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale por sus comentarios. También quisiera agradecer a Enrique Ghersi, quien fue la primera persona a quien escuché discutir la importancia de privatizar los minerales del subsuelo en los países pobres.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo fue escrito originalmente para una conferencia en Yale Law School en el 2009, donde discutí el sistema de propiedad de los recursos minerales en el Perú. Themis tuvo la gentileza de ofrecerme publicarlo y encargó su traducción a Camilo Clavijo y a Marco Zaldívar, a quien estoy muy agradecido por el excelente trabajo realizado.

En los tres años desde que escribí este artículo ha sido mucho lo que ha sucedido en la minería peruana (siendo el gran conflicto alrededor del proyecto Conga quizá lo más saltante). Las instituciones legales que aquí se reseñan, no obstante, casi no han cambiado, ni tampoco el rol económico que juega la minería en el país y, menos aún, los conflictos sociales que alrededor de ella surgen. Creo que todo lo que ha sucedido en estos últimos años no hace más que confirmar las conclusiones y propuestas de este trabajo: Cambiar el sistema actual de propiedad de los recursos naturales en el Perú facilitaría el desarrollo de la minería formal y la superación de la pobreza.

## I. MANGOS V. ORO

En muchos lugares las personas sueñan con encontrar oro debajo de sus casas. En otros, sin embargo, esto puede ser una pesadilla. Uno de estos lugares es Tambogrande.

Tambogrande es una pequeña ciudad al noroeste del Perú. Esta ciudad tiene una población de 16 000 personas que viven en condiciones bastante precarias. Tambogrande se encuentra ubicada sobre uno de los yacimientos mineros más grandes de oro, zinc y cobre de la región, que podría valer más de US\$ 1 000 millones de dólares americanos. Literalmente, la ciudad se encuentra sentada sobre una gran mina de oro. Uno podría pensar: ¡Que buenas noticias para estas personas! El oro los podría sacar de la pobreza y permitir darles a sus hijos una alimentación adecuada, educación y salud, cosas que son un lujo y se encuentran fuera de su alcance. Lamentablemente, no es así.

En 1999 el gobierno peruano le otorgó un permiso a una empresa canadiense para que realizara operaciones mineras en Tambogrande. Sin embargo, cuando la compañía minera trató de llegar a un acuerdo con la población para extraer los minerales que se encontraban debajo de sus tierras, encontró una fuerte oposición. Las calles estaban repletas de pobladores muy enfadados quienes demandaban que la empresa se vaya. Godofredo García Baca, líder de la comunidad, expresó los sentimientos de los pobladores de Tambogrande de la siguiente manera: “El oro no es una necesidad pública y no hay una necesidad pública que se llame cobre. Nadie vive de comer oro ni de comer cobre. La gente vive de comer comida y esto es lo que necesita la humanidad”<sup>1</sup>. Segundo Palacios, un campesino de Tambogrande, señaló: “Nosotros en el campo, de lo que tenemos, todo lo podemos echar a la olla, pero jamás vamos a echar a la olla oro ni plata”<sup>2</sup>. Isabel de Morales, residente del lugar, expresó de esta manera su absoluta decisión de no dejar sus tierras: “No me voy. Estaremos luchando y luchando hasta que Dios diga que aquí vas a terminar tu pelea. Para mis hijos y para mis yernos y para mis nietos. Si yo muero queda para mis nietos, para mi hijo y de mi hijo mi nieto y así será, y allí es una cosa que nunca se acaba”<sup>3</sup>.

La oposición se incrementó incluso cuando la compañía minera ofreció construir nuevas viviendas con servicios públicos completos para los pobladores de Tambogrande. En una protesta pública, algunos manifestantes incendiaron las oficinas de la compañía y su maquinaria fue saqueada. La empresa fue acusada de, supuestamente, asesinar al líder comunal Godofredo García Baca y de amenazar a otros líderes de Tambogrande. Finalmente, en un proceso de referéndum, el 98% de los participantes decidieron prohibir las operaciones mineras en el área. A pesar de que dicho proceso era ilegal, la compañía minera decidió abandonar el proyecto.

<sup>1</sup> Página web del documental “Tambogrande: Mangos, Muerte, Minería”. <http://www.guarango.org/tambogrande>.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Muchos pobladores de Tambogrande, organizaciones de base, ONG's y políticos peruanos celebraron este hecho como un triunfo de David sobre Goliath<sup>4</sup>. Los campesinos se impusieron a la poderosa compañía minera y pudieron conservar sus tierras. El dirigente comunal Manuel Ortiz señaló: "El referéndum popular es una lección cívica, no sólo para Tambogrande, sino para el Perú, para el mundo y para los congresistas de nuestro país"<sup>5</sup>.

Sin embargo, fue una victoria pírrica. Tambogrande sigue siendo una ciudad con muchos campesinos pobres viviendo sobre una montaña de oro. Sus hijos carecen de una alimentación apropiada, de servicios de salud adecuados y de una educación decente. Viven sobre yacimientos mineros que pueden tener un valor de, aproximadamente, US\$ 1 000 millones de dólares americanos, mientras que el presupuesto de la municipalidad de Tambogrande es un poco más de US\$ 7 millones de dólares americanos (gran parte de este dinero es transferido desde el gobierno central a la municipalidad de Tambogrande, pues sus pobladores no pueden pagar impuestos muy elevados)<sup>6</sup>.

Por otro lado, los recursos minerales que se encuentran en Tambogrande vienen siendo extraídos por miles de mineros informales que viven en el área<sup>7</sup>. Estos mineros informales no son supervisados por el Estado, no cumplen con ningún requisito ni estándar ambiental, contaminan las áreas cercanas, emplean mano de obra infantil y utilizan precarios equipos que ponen en peligro la seguridad de los trabajadores.

En vez de prosperidad, el oro ha traído disturbios, conflictos, un asesinato, minería informal y contaminación. Lamentablemente, no es un caso aislado. Este es un ejemplo representativo de lo que sucede cuando se descubre un yacimiento minero valioso en algún lugar del Perú.

En el presente artículo, sostengo que una de las causas más importantes de estos conflictos tiene una relación directa con el derecho a la propiedad minera. Más concretamente, el hecho de que los propietarios de las tierras no tienen derecho alguno sobre los minerales que se encuentran debajo de estas y que el gobierno tiene el privilegio de designar la propiedad sobre tales recursos naturales. Mi tesis es que el Perú debe cambiar a un sistema en el que los propietarios de tierras lo sean también de los minerales que se encuentren debajo de estas.

## II. LA MINERÍA EN EL PERÚ: INFORMACIÓN ECONÓMICA, HISTORIA LEGAL Y CONTEXTO SOCIAL

### A. El derecho a la propiedad minera en el Perú

La principal característica del derecho a la propiedad minera es que los propietarios de la tierra no tienen derecho alguno sobre los minerales que se encuentran debajo de esta. De acuerdo con la Constitución peruana, los minerales le pertenecen al Estado y este tiene el privilegio de asignar los derechos sobre estos recursos naturales<sup>8</sup>. El Estado utiliza una figura legal llamada "concesión" para designar el derecho a extraer los minerales. El titular

<sup>4</sup> Oxfam. "Protestas en Tambogrande". En: [http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news\\_updates/archive2003/art6550.html](http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/archive2003/art6550.html); "Friends of the Earth International, Tambogrande Mina de oro, <http://www.foei.org/en/campaigns/finance/ffm/tambogrande.html> Una película que cuenta la historia desde una perspectiva antiminera es "Tambogrande: Mangos, Muerte, Minería".

<sup>5</sup> Oxfam. "Tambogrande Speaks Out. En: [http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news\\_updates/archive2002/art2763.html](http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/archive2002/art2763.html).

<sup>6</sup> Municipalidad de Tambogrande. Presupuesto Institucional de Apertura Año 2008. En: <http://www.munitambogrande.gob.pe/documentos/pia2008.pdf>.

<sup>7</sup> Defensoría del Pueblo. Unidad de Conflictos Sociales. Reporte 42. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo al 30 de agosto de 2007. pp. 45-47. Ver también las declaraciones del ministro del ambiente Antonio Brack. En: <http://www.larepublica.com.pe/content/view/179475/> del ministro peruano de minería Juan Valdivia [http://www.larepublica.com.pe/component/option,com\\_contentant/task,view/id,144883/Itemid,](http://www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,144883/Itemid,) Y del viceministro de promoción del empleo Javier Barreda. [http://www.mintra.gob.pe/mostrar\\_noticia.php?id\\_actividades=1757](http://www.mintra.gob.pe/mostrar_noticia.php?id_actividades=1757).

<sup>8</sup> Artículo 66.-

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. (...)"

de la concesión tiene el derecho a explorar y a explotar los minerales que se encuentran en el área de su concesión, así como el derecho a vender los minerales y mantener los beneficios de dicha actividad. Las concesiones son irrevocables, transferibles y están protegidas frente a las expropiaciones. Sin embargo, para mantener las concesiones los titulares de las mismas deben pagar anualmente un derecho de vigencia. El pago va desde US\$ 0.50 dólares americanos hasta US\$ 3.00 dólares americanos por hectárea, dependiendo del tamaño de la operación (las concesiones pueden ir desde 100 hasta 1 000 hectáreas). Los titulares de las concesiones deben mantener una producción mínima por año, así como pagar impuestos, siendo los más importantes el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado<sup>9</sup>.

Cualquier persona puede solicitar una concesión minera en el área donde piense que puede hallar minerales, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos legales (como presentar el estudio de impacto ambiental, pagar tasas legales o seguir adecuadamente el procedimiento administrativo requerido). De ser el caso en el que dos personas soliciten una concesión para la misma zona, el primero que inició el procedimiento administrativo tiene un derecho prioritario.

Sin embargo, puede ser bastante difícil obtener derechos sobre algunos de los yacimientos minerales más importantes puesto que los titulares son empresas estatales. Estas empresas fueron creadas durante la ola de nacionalizaciones a finales de los años sesenta y durante toda la década de los años setenta durante la dictadura militar socialista de Juan Velazco Alvarado. Estas fueron las titulares de las reservas mineras más importantes del país, pero fracasaron en su intento de explotar estos recursos naturales. Fue por dicho motivo, que a partir de los años noventa tales reservas entraron a un proceso de privatización. En ese sentido, el Estado subasta estos importantes yacimientos mineros, pidiendo más requisitos

que en un proceso de concesión regular. Por lo general, quien se adjudica estas licitaciones es quien realiza la mejor oferta económica. A pesar de eso, el Estado goza de cierto poder de discreción para decidir quién califica en el proceso de licitación<sup>10</sup>.

Dado que, muy a menudo, los minerales se encuentran debajo de las tierras de otras personas, el titular de la concesión tiene que negociar con los propietarios para comprar dichas tierras u obtener una servidumbre de paso sobre estas, que le permita realizar las operaciones mineras en la zona. Muchos yacimientos mineros se encuentran en las montañas, debajo de la tierra de campesinos de muy bajos recursos económicos, quienes viven en lugares de difícil acceso en los Andes. Asimismo, muchas de esas tierras son de propiedad de la comunidad.

En caso las compañías mineras y los propietarios de las tierras no llegaran a ningún acuerdo, es legalmente posible establecer una servidumbre de paso contra la voluntad de los propietarios y pagarles por el uso forzado de sus tierras. Sin embargo, esa salida legal es poco usada pues supondría un desalojo de todo el pueblo. Ningún político quiere asumir ese riesgo y las compañías mineras saben que es imposible operar una mina con todo el pueblo en contra.

## **B. Historia del contexto jurídico y social de la minería en el Perú**

Para poder comprender el sistema legal vigente y los problemas sociales relacionados a la minería, es importante conocer el proceso histórico.

La separación entre el derecho de propiedad de las tierras y el derecho de propiedad de los minerales que se encuentran debajo de estas, no es sólo una característica de la legislación peruana. De hecho, la mayoría de las Constituciones en América Latina establecen que los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo son de propiedad del Estado,

<sup>9</sup> Un buen resumen de la legislación minera se puede encontrar en Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Perú. Manual de Inversión Minera. En: [www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PUBLICACIONES/documentos/ProInversion-MiningInvestmentManual2008.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PUBLICACIONES/documentos/ProInversion-MiningInvestmentManual2008.pdf).

<sup>10</sup> Ver la página 6 de los términos del proceso de adjudicación de la reserva minera Berenguela. En: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandardsinHijos.aspx?AR=0&PFL=0&JER=1654>.

ya que este sistema legal fue heredado de las leyes coloniales que reservaban todos los minerales a la Corona<sup>11</sup>.

La legislación minera colonial incorporó lo que se conoce como el sistema de propiedad regalista. La Corona era la propietaria de los minerales y concedía una licencia a los individuos para extraer estos a cambio de una regalía. Esto era un gran negocio para la Corona, pues la minería a gran escala fue una de las principales razones por las que España conquistó el nuevo mundo. Después de todo, la producción minera en el Perú no tenía punto de comparación en el mundo en esos tiempos<sup>12</sup>. Toda la conquista y la época colonial se centraban en el oro y la plata.

Durante ese tiempo, el sistema Inca de trabajo forzado llamado *mita* fue usado por el gobierno español para obligar a cada pueblo de los Andes a destinar parte de su población para que trabajen en las minas en condiciones inhumanas<sup>13</sup>. El número de indígenas que fue enviado a realizar trabajos forzosos en la minas es impresionante. Por ejemplo, alrededor de 40 000 pobladores eran enviados a las minas de la ciudad de Potosí cada año<sup>14</sup>. Además, las condiciones

de trabajo en las minas eran extremadamente crueles<sup>15</sup>. Incluso, algunos pobladores de los Andes les rompían las piernas y los brazos a sus hijos para evitar que sean enviados a las minas a trabajar como esclavos<sup>16</sup>.

La minería, durante la colonia, estaba profundamente relacionada con la esclavitud, es decir, el descubrimiento de una mina en el territorio de un pueblo andino significaba que todos sus habitantes se convertirían en esclavos. Esto no era, solamente, un sistema legal inhumano y cruel, era también bastante ineficiente. Muchos indígenas conocían de la existencia de numerosas minas, sin embargo, se lo ocultaban a los conquistadores pues, de lo contrario, lo único que iban a obtener era sufrimiento y maltratos con el descubrimiento de cada mina nueva<sup>17</sup>.

La independencia de las colonias españolas trajo pocos cambios en esta zona. El nuevo gobierno peruano heredó el sistema de propiedad minera que utilizaba la Corona española<sup>18</sup>. La justificación de los derechos divinos de la Corona a los minerales fue sustituida por la soberanía de los nuevos Estados sobre la tierra<sup>19</sup>. Como lo sugiere Ghersi, no es una coincidencia que en el Perú,

<sup>11</sup> Muchas personas piensas, erróneamente, que esta es una característica de los sistemas jurídicos de Derecho Civil, pero no lo es. Evidencia de ello es que el Derecho Romano (una de las principales influencias del Derecho Civil) tenía el principio de que el dueño de la tierra era el dueño de lo que estaba debajo de ella, así como el artículo 552 del Código de Napoleón, la primera gran codificación europea que influyó en los códigos civiles de los demás países del mismo continente.

<sup>12</sup> ALDANA RIVERA, Susana. "La Crisis y el Derrumbe Minero. Siglo XVII". En: Historia de la minería en el Perú. José Antonio del Busto Duthurburu (ed.). 1999. p. 183.

<sup>13</sup> En el Perú, las víctimas del trabajo forzado de la minería eran, principalmente, gente de los Andes. Los esclavos fueron traídos por la Corona Española, pero por lo general fueron asignados a trabajar en la agricultura en la costa. Los esclavos africanos no estaban acostumbrados a los rigores del clima de los Andes, por lo que los españoles descubrieron que los más indicados para trabajar allí eran los pobladores andinos.

<sup>14</sup> QUIROZ CHUECA, Francisco. "La Minería Virreinal 1550-1600" En: Historia de la minería en el Perú. José Antonio del Busto Duthurburu (ed.). 1999. p.130.

<sup>15</sup> Incluso el camino a la mina era tan arriesgado que los sacerdotes españoles enviaban a los indígenas a confesarse antes de ir a la mina en caso murieran en plena ruta. O' PHELAN, Scarlett. "La Minería del Siglo XVIII". En: Historia de la minería en el Perú. José Antonio del Busto Duthurburu (ed.). 1999. p. 252

<sup>16</sup> DE LA PUENTE, José. "La Minería en el Siglo XVII. Aspectos Institucionales". En: Historia de la minería en el Perú. José Antonio del Busto Duthurburu (ed.). 1999. p. 170.

<sup>17</sup> *Ibid.* Algo similar ocurrió con otros países sudamericanos. En 1829 en la República de la Gran Colombia (hoy Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá) Simón Bolívar (uno de los libertadores de América del Sur) promulgó un decreto que establecía que todas las minas que anteriormente pertenecían a la Corona se convertían en propiedad de la República, con la prerrogativa que le concede los ciudadanos. Según el decreto, la propiedad estatal era la mejor manera de promover la minería. Luego de la disolución de la Gran Colombia en 1831, las nuevas repúblicas heredaron ese marco jurídico. MORA CONTRERAS, Jesús. "El Derecho de Propiedad de los Hidrocarburos en Venezuela: Origen y Tradición Jurídica". En: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Volumen 8. 2. 2002. pp.219-35.

<sup>18</sup> RIZO-PATRÓN BOYLAN, Paul. "La minería entre 1900 y 1950". En: Historia de la minería en el Perú. José Antonio del Busto Duthurburu (ed.). 1999. p. 318.

<sup>19</sup> M. YEATTS, Guillermo. "Subsurface Wealth. The Struggle for Privatization in Argentina. The Foundation for Economic Education". 1997. pp. 42-57.

así como en otros países de Latinoamérica, se continúe llamando a las tasas pagadas por las compañías mineras “regalías”<sup>20</sup>. Sin embargo, quizás la verdadera razón sea que los políticos quieren tener bastante poder sobre la industria más importante en el Perú. De hecho, durante los primeros años de la República, la minería era la actividad económica que más contribuía al tesoro público<sup>21</sup>.

En muchos lugares del Perú, los problemas sociales relacionados con la minería no cambiaron luego de la independencia de la Corona Española. Los conquistadores españoles fueron reemplazados por funcionarios públicos y terratenientes. Tomaban los minerales que se encontraban en las tierras de los pueblos andinos y ofrecían empleos con salarios muy bajos a la población local, si es que, en algunos casos, no los esclavizaban<sup>22</sup>. Es muy difícil saber con exactitud si estas prácticas eran la regla o la excepción. Pero, tanto la literatura peruana como el folklore andino, refuerzan la idea de que los pobladores de los Andes siempre han sido explotados en las actividades mineras.

Por ejemplo, una de las más representativas obras literarias peruanas, que retrata la realidad de las actividades mineras en los Andes, es el *Tungsteno*, del gran poeta peruano Cesar Vallejo. Una novela leída por todos los estudiantes peruanos de secundaria todavía puede considerarse muy representativa de la percepción por parte de la sociedad peruana de la minería. Dicha novela, escrita en 1931, cuenta la historia de una comunidad en los Andes que es saqueada, esclavizada y explotada por una compañía minera americana, la clase media y alta peruana, el gobierno y la Iglesia Católica. Robaron sus tierras, esclavizaron y asesinaron

a los campesinos y violaron a sus mujeres<sup>23</sup>. Aunque es difícil saber cuán cerca se encuentra la literatura de la realidad y habiendo la sociedad peruana cambiado desde aquellos tiempos, la novela de Vallejo (y el trabajo de muchos novelistas peruanos ideológicamente cercanos) siguen influenciando en la manera cómo la gente percibe la actividad minera en el Perú<sup>24</sup>.

Es importante tener en cuenta dos cosas. Primero, los minerales nunca han sido de propiedad de las comunidades de los Andes que viven sobre ellos. Segundo, la Corona y el Estado peruano nunca han utilizado los beneficios que traen estos recursos naturales para ayudar a estas comunidades pobres. Es por eso, que muchas personas siempre han sentido que la actividad minera sólo trae problemas.

### C. El escenario actual de la minería

Cada mes, en los diarios peruanos aparecen informes de alguna comunidad que se opone al desarrollo de proyectos mineros en sus tierras. Una búsqueda en Google de las palabras “Perú + conflictos mineros” arroja 242 000 resultados.

Hoy en día, la mayoría de compañías mineras formales cumplen con los estándares de condiciones de trabajo y realizan proyectos de desarrollo en los pueblos andinos. Sin embargo, deben enfrentarse a muchos prejuicios en contra de la minería, los cuales han sido construidos sobre siglos de explotación.

Por otro lado, existe una percepción social respecto de que la minería causa un impacto

<sup>20</sup> GHERSI, Enrique. “La propiedad del subsuelo”.

<sup>21</sup> DAGER ALVA, Joseph. “Minería en la Independencia y Temprana República. 1800-1840”. En: *Historia de la minería en el Perú* 270. José Antonio del Busto Duthurburu ed. 1999.

<sup>22</sup> Una manera popular de contratar trabajadores para la minería fue el “enganche”, donde los reclutadores iban a las comunidades para reclutar gente para reclutar en las minas. Muchos historiadores han descrito estos contactos, en los que los reclutadores y los propietarios de las minas se aprovechaban de la desinformación de los campesinos para hacerlos trabajar en condiciones terribles y con retribuciones que no eran seguras. RIZO-PATRÓN BOYLAN, Paul. “La Minería entre 1900 y 1950”. En: *Historia de la minería en el Perú*. José Antonio del Busto Duthurburu (ed.). 1999. pp. 329-332; FLORES MARIN, José. “Minería Colonial y Coyuntura Mundial: Perú (1913-1919)”. Centro Peruano de Historia Económica. pp. 112-131. Según Flores, esto fue reconocido por los propietarios de las minas, que afectados por estas condiciones trataron de encontrar soluciones en el Congreso Nacional de la Industria Minera de 1917. *Ibid.* p. 113.

<sup>23</sup> La novela de Vallejo es, también, un manifiesto ideológico. Lo escribió después de regresar de Moscú, influenciado por el marxismo que se ve reflejado en el mensaje anticapitalista y antiimperialista de la novela.

<sup>24</sup> VALLEJO, Cesar. “El Tungsteno / Paco Yunque”. Stockcero.2007.

terrible en el ambiente. Como lo confirman informes del Banco Mundial, la percepción social de la minería como una actividad altamente contaminante en el Perú tiene su base en los altos grados de contaminación del ambiente realizados por décadas de actividad minera en la sierra peruana, en un momento en el que las preocupaciones por el ambiente no eran tomadas en cuenta. Y, aunque ahora la actividad minera puede llevarse a cabo con total armonía con el ambiente y de manera segura<sup>25</sup>, no todas las compañías mineras se pueden preciar de exhibir altos estándares medioambientales.

Por lo tanto, los pobladores que viven sobre yacimientos mineros sienten que es un mal negocio encontrar oro debajo de sus tierras. No obtendrán beneficio alguno (pues no son propietarios de los minerales que se encuentren en el subsuelo) y asumirán el riesgo de tener un vecino contaminador (esto debido a la pésima reputación de la minería)<sup>26</sup>. Esta es una razón muy importante para entender el por qué de los constantes conflictos entre las compañías mineras y las comunidades en el Perú.

Para hacer las cosas más complicadas, la pobreza extrema es una característica de la mayoría de estas comunidades campesinas. Muchos de los pueblos en las zonas mineras son comunidades rurales que viven sin acceso a servicios públicos o con niveles críticos de analfabetismo y mortalidad infantil<sup>27</sup>. En el 2006, el 69.3% de las personas que habitan en áreas rurales se encontraban por debajo de la línea de la pobreza<sup>28</sup>. Los departamentos de la región de los Andes (con excepción del Cusco) presentaban los más altos niveles de pobreza, oscilando entre el 74.6% y el 88.7% de la población<sup>29</sup>.

El Estado está obligado a utilizar buena parte de los impuestos obtenidos por la minería para mejorar las condiciones de vida de estas

comunidades (y del resto de las personas pobres en el Perú). El 50% de la totalidad del impuesto a la renta pagado por las compañías mineras va al Gobierno Central. El otro 50% es el llamado canon y va a diferentes niveles de gobierno para ayudar a la población que habita en las zonas mineras. El canon es distribuido de acuerdo al lugar donde se ubica la mina que paga el impuesto. 10% del canon va al distrito (la unidad geográfica de gobierno más pequeña), el 25% a la provincia, 40% al departamento y 20% a la región (la unidad geográfica de gobierno más grande). El 5% remanente es asignado a las universidades del departamento correspondiente. Todas estas unidades de gobierno tienen que gastar el canon en invertir en proyectos para la mejora de las condiciones de vida de la población.

El canon representa una gran cantidad de dinero pues la minería es el sector económico que paga más impuestos en el Perú. Como lo hemos mencionado antes, las compañías mineras pagaron, en el 2007, el 25% del total de los impuestos internos recolectados.

A pesar de eso, existen muchos problemas que no permiten que el sistema pueda trabajar en beneficio de los peruanos más pobres.

El canon depende del impuesto a la renta pagado por las empresas, pero el primer pago recién podría ser recibido hasta después de una década de iniciadas las actividades por la compañía minera. El proceso de exploración puede durar entre tres y siete años y la construcción del campamento minero podría demorar hasta un año y medio. Una vez que el proceso de extracción comienza, las ganancias recién se verán cuatro o cinco años más tarde, ya que en los años previos la compañía ha estado invirtiendo dinero, obteniendo sólo pérdidas y ningún ingreso. Es por esto, que la compañía recién puede empezar a pagar el impuesto a la renta una década después de

<sup>25</sup> Banco Mundial. "Republic of Perú Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Perú". Report 38044-PE. MAY 2005. p. 110.

<sup>26</sup> Sobre cómo algunos de supuestos ambientalistas y grupos políticos están en contra de todo tipo de inversión minera ver. DE ALTHAUS, Jaime. "La Revolución Capitalista en el Perú". Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 210.

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo. Unidad de Conflictos Sociales. Informe 54.

<sup>28</sup> Una persona es pobre cuando sus gastos son inferiores a lo que se necesita para poder satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

<sup>29</sup> INEI, Perfil de la pobreza según departamentos. <http://www1.inei.gob.pe/web/Bibliolnei/ListaltemByTemaPalabra.asp?c=5&tt=Niveles%20de%20Vida%20y%20Programas%20Sociales>.

iniciadas las actividades mineras. Sin embargo, los pobladores deben lidiar con la compañía minera, alrededor diez años antes de que el canon sea pagado al Estado<sup>30</sup>.

Por otra parte, la burocracia peruana no parece ser capaz de utilizar eficientemente el canon para mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en las zonas donde se lleva a cabo la actividad minera. Uno de los problemas es que debido al engorroso proceso presupuestario el Estado se tarda unos dieciocho meses, luego de que la compañía minera ha pagado el impuesto, en transferirlo a las diferentes agencias y unidades de gobierno encargadas de gastar este dinero. Es por esto, que la población no percibe los beneficios que trae la inversión minera a corto plazo<sup>31</sup>.

Además, es difícil evaluar lo que los diferentes niveles de gobierno hacen con el dinero del canon, ya que hay muy poca información respecto de esto en las cuentas públicas<sup>32</sup>. En general, la transparencia presupuestaria no es una de las características de la administración pública en el Perú. Lo único que se sabe es que, en promedio, las diferentes agencias de gobierno encargadas de gastar el canon sólo invierten el 77% de ese dinero. Los problemas burocráticos hacen que el 23% de ese dinero se quede en las cuentas del Estado sin generar beneficio alguno para la población<sup>33</sup>.

Existe, además, evidencia de que el dinero del canon no es invertido eficientemente.

En el 2005, el departamento con mayores conflictos sociales era Cajamarca. Lo irónico es que Cajamarca es el departamento que recibe más dinero por parte del canon. Aparentemente, los cajamarquinos no perciben los beneficios de las inversiones con dinero del canon<sup>34</sup>.

En ese sentido, cabe indicar que de acuerdo a diferentes encuestas de opinión, el 50% de las personas que viven en zonas de actividad minera creen que el dinero del canon es utilizado para pagar los sueldos de funcionarios públicos, algo prohibido por la ley. El 12% de las personas entrevistadas creían que el canon, simplemente, no se usa<sup>35</sup>. Casi, el 50% de las personas encuestadas no sabían qué cosa era el canon<sup>36</sup>. Esto demuestra que, o bien los organismos estatales encargados de administrar el dinero no lo están usando correctamente, o no tienen éxito en informar a la población que los proyectos de inversión se dan gracias a la riqueza generada por las compañías mineras.

Aun cuando no sea posible conocer el destino final del dinero del canon, si es posible saber lo que los distintos niveles de gobierno planean hacer con el dinero a comienzos del año. Beatriz Boza ha estudiado algunos de los proyectos para el año 2005 de los diferentes organismos estatales encargados de administrar el dinero del canon. Aun cuando no sea posible saber si, verdaderamente, se invertirá el dinero en dichos proyectos, representa un buen indicador sobre los rubros de inversión del canon.

Boza descubrió que había algunos proyectos de inversión bastante razonables, pero otros eran simplemente absurdos. Ilave, por ejemplo, es una ciudad con 60 000 habitantes donde alrededor del 90% no tienen electricidad ni desagüe. Ilave es tristemente recordada porque, en el 2004, una turba de manifestantes asesinó al alcalde acusándolo de corrupto. A pesar de eso, en el 2005, el nuevo alcalde planificó gastar el 94% de su presupuesto del canon minero en parques recreacionales, un gasto absurdo en un lugar con altos índices de pobreza<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> BOZA DIBÓS, Beatriz. "Canon Minero. ¿Caja Chica o Palanca para el Desarrollo?". CIES. 2006. pp. 31-32.

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 30.

<sup>32</sup> Ciudadanos al Día. "Canon Minero 2005: Situación y Perspectivas". CAD. Agosto. 2005. p. 28. En: [http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i39/Informe39\\_Ver07Set05\\_Final.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i39/Informe39_Ver07Set05_Final.pdf).

<sup>33</sup> BOZA DIBÓS, Beatriz. "Canon Minero. ¿Caja Chica o Palanca para el Desarrollo?". CIES. 2006. p. 94.

<sup>34</sup> Ciudadanos al Día. "Canon Minero 2005: Situación y Perspectivas". CAD. Agosto. 2005. p. 26. En: [http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i39/Informe39\\_Ver07Set05\\_Final.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i39/Informe39_Ver07Set05_Final.pdf).

<sup>35</sup> BOZA DIBÓS, Beatriz. "Canon Minero. ¿Caja Chica o Palanca para el Desarrollo?". CIES. 2006. p. 94.

<sup>36</sup> *Ibíd.* p. 105.

<sup>37</sup> *Ibíd.* p. 101.



En el distrito de Calamarca, la municipalidad planificó gastar la mayor parte de su presupuesto en áreas deportivas y plazas públicas, cuando más del 99% de la población no tiene ni electricidad ni desagüe. En el distrito de La Capilla sólo el 7% de la población tiene electricidad y sólo el 2% desagüe, pero la municipalidad planificó gastar la mayor parte del dinero proveniente del canon en un auditorio público. La Municipalidad de Ajoyani, un lugar muy pobre en los Andes, planificó gastar la mayor parte de su presupuesto en instalaciones deportivas, piscinas, una plaza de toros y “gastos administrativos”. Algo similar sucedió en el extremadamente pobre distrito de Chocayán y Cospán<sup>38</sup>.

La falta de eficiencia y la poca rendición de cuentas por parte de los diferentes niveles de gobierno peruano no permiten al Estado utilizar los impuestos recolectados de las compañías mineras en beneficiar a los peruanos más pobres. Es por esto que, lo único que esperan obtener si descubren minerales debajo de sus tierras es una pequeña compensación por el uso de las mismas (su único atractivo) y el riesgo de enfrentar a una compañía minera que pueda contaminar el aire que respiran y el agua que toman. Así, los pobladores de los Andes tienen muy pocas razones para recibir a inversores mineros.

### III. LAS PERSONAS DEBEN SER PROPIETARIOS DE LOS MINERALES QUE SE ENCUENTRAN DEBAJO DE SUS TIERRAS

En esta sección explicaré por qué un sistema donde los propietarios sean dueños de los minerales que se encuentren debajo de sus tierras solucionaría muchos de los problemas antes descritos. Compararé mi propuesta con el sistema que actualmente existe en el Perú en cinco aspectos: (i) incentivos para una adecuada distribución de los recursos; (ii) los costos de transacción de la minería; (iii) conflictos sociales; (iv) problemas ambientales; y, (v) perspectivas sobre la distribución. Demostraré que mi propuesta, comparada con el sistema actual, tiene muchas ventajas con relación a estos aspectos.

#### A. Incentivos para una adecuada distribución de los recursos

El argumento principal para defender la propiedad que tiene el Estado sobre los recursos naturales es que son muy importantes para asignárselos a cualquier agente privado. Por eso, se dice, el Estado debe escoger al indicado. Este sistema señala que no todas las personas deben tener el derecho de propiedad sobre un recurso natural específico y que son los funcionarios del gobierno los más competentes para seleccionar quién es el titular del derecho.

Perú no es un caso aislado. En Latinoamérica, las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Venezuela hablan sobre los recursos naturales en los mismos términos.

Esta visión de cómo asignar los recursos implica que algunas personas están calificadas para manejarlos y otras no, y que el Estado es el mejor agente para seleccionar quién sí califica. Esto es bastante debatible, sobre todo desde un punto de vista económico.

Primero, nadie puede predecir quién generará mayores beneficios explotando los recursos naturales o quién puede cuidar mejor de ellos; en la misma línea, nadie puede predecir cuál será la compañía más rentable en la industria minera. Tales predicciones supondrían la omnisciencia, por lo menos.

Segundo, si la persona que inicialmente obtiene la concesión no es la que puede ejercerla de manera más eficiente, un usuario más eficiente la comprará, por lo que el que consiga primero el título no es un problema siempre y cuando los costos de transferencia y transacción sean bajos. De esta manera, no hay necesidad de desperdiciar recursos asumiendo costos potencialmente altos de la burocracia dedicada a determinar quien sería el mejor postor.

Tercero, los funcionarios públicos no asumen los costos o beneficios de realizar una buena o mala designación inicial de los recursos naturales, por lo que tienen pocos incentivos de tomar una buena decisión. Es

<sup>38</sup> Ibíd. p. 102.

cierto que mientras los recursos puedan ser comercializados eso no sería importante en el largo plazo. Sin embargo, el problema está en que como los funcionarios públicos no asumen ni los beneficios ni los costos, no tienen prisa en designar los recursos naturales. Un ejemplo, es el caso de la reserva de gas de Camisea. La reserva fue descubierta en los primeros años de la década de los ochenta por *Shell*, la cual trabajaba al amparo de un contrato de exploración firmado con el gobierno peruano. La reserva descubierta era enorme, diez veces más grande que la siguiente reserva de gas peruana y una de las más grandes en Latinoamérica. De acuerdo con varias autoridades públicas, el proyecto de Camisea se convertiría en el proyecto energético más importante en la historia peruana<sup>39</sup>. Sin embargo, el gas no podía ser extraído hasta que el gobierno peruano asignara los derechos de la extracción. Tomó más de 20 años y cinco presidentes conceder los derechos para empezar el proyecto. Como los funcionarios públicos a cargo no asumieron los costos de una demora o los beneficios de un rápido comienzo, los incentivos para una designación oportuna de derechos no eran fuertes.

Esos incentivos perversos de los funcionarios públicos los podrían llevar a no asignar los recursos, ya que reduciría los activos y la influencia política de los organismos. Los burócratas tienen fuertes incentivos para aumentar el presupuesto de sus organismos de gobierno para incrementar su poder, influenciar, así como asegurar salarios más altos y una mayor permanencia<sup>40</sup>. Así, los organismos encargados de concesionar los derechos de propiedad sobre los recursos naturales pueden tener, a veces, incentivos para abstenerse de realizar la designación, pues eso reduciría su presupuesto y, en consecuencia su importancia y poder. Esto, por ejemplo, nos puede ayudar para explicar por qué los organismos del gobierno retienen

muchas tierras en las manos del Estado, incluso, habiendo una gran demanda de tierras. La mayoría de organismos del gobierno encargados de administrar la tierra prefieren administrarla por sí mismos que privatizarla, probablemente porque un administrador de la tierra sin tierra perdería su poder (y, tal vez, la razón de la existencia de su empleo)<sup>41</sup>. Lo mismo que sucede con las tierras, sucede con los demás recursos naturales.

Cuarto, cuando el Estado puede, libremente, escoger quien obtiene los recursos, el proceso de concesión se convierte en un imán de la corrupción, especialmente en países en vías de desarrollo y con instituciones frágiles. Los actos de corrupción, así como otros delitos, pueden ser analizados como un fenómeno económico. Una persona comete un delito, porque espera que los beneficios excedan a los riesgos esperados<sup>42</sup>. En países en vías de desarrollo que cuentan con instituciones débiles, la probabilidad de sanción de los actos de corrupción es generalmente baja, y eso reduce los costos calculados de los actos de corrupción. El beneficio esperado es la probabilidad de obtener un soborno. La mayor discrecionalidad en cómo asignar los recursos incrementa dicha probabilidad porque les da a los funcionarios públicos mayores oportunidades a pedir un soborno. Mientras más valioso sea el recurso a designar, más grande será el soborno que se pida (después de todo, un soborno es un pago que se realiza de manera clandestina). Es por eso que, en los países donde la probabilidad de castigo es bastante baja, los funcionarios públicos que tienen mucha discrecionalidad para designar recursos valiosos como los minerales o el petróleo tienen grandes incentivos para participar en actos de corrupción. Esto no significa que todo funcionario público encargado de asignar recursos naturales sea corrupto. Pero, existen muchos incentivos para dejar de ser una persona honesta.

<sup>39</sup> Ver entrevista a Juan Miguel Cayo Mata, viceministro peruano de energía. Por BID America. En: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3666>.

<sup>40</sup> NISKANEN, William A. "Bureaucracy and Representative Government". Aldine-Atherton. 1971.

<sup>41</sup> Algunos autores sugieren que algo similar ocurrió en Estados Unidos con la Oficina de Administración de Tierras y la Oficina de Asuntos Indígenas. DE ALESSI, Louis. "The Gains from Private Property: The Empirical Evidence". En: "Property Rights Cooperation Conflict and the Law 90". Terry L. Anderson & Fred S. McChesney (ed.). 2003. Ver también: MCCHESENEY, Fred S. "Government as Definer of Property Rights: Tragedy Exiting the Commons?" En: Property Rights Cooperation Conflict and the Law 227. Terry L. Anderson & Fred S. McChesney (ed.). 2003.

<sup>42</sup> POSNER, Richard. "Economic Analysis of Law". Aspen Publishers. Sexta edición. 2003. p. 219.

Podríamos poner como ejemplo a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC por sus siglas en inglés). Todos sus miembros son naciones sobre las cuales se sabe que se manejan recursos naturales sumamente valiosos y que la corrupción no es usualmente sancionada. Ninguna de estas naciones ocupa un buen lugar en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. En efecto, ocho de estas se encuentran en la mitad más corrupta del mundo, muchas ocupando muy bajas posiciones<sup>43</sup>.

El Estado peruano ha sido, también, víctima de la corrupción en la designación de los recursos naturales en repetidas ocasiones. El último caso se dio con el escándalo del 2008 que involucró la corrupta designación de algunos pozos petroleros<sup>44</sup>. En el escándalo estuvieron implicados varios ministros de Estado y otros funcionarios públicos. El Primer Ministro y el Ministro de Energía y Minas fueron obligados a renunciar y otros funcionarios públicos fueron removidos<sup>45</sup>.

Al escribir sobre las dificultades que existen para hacer reformas para combatir la corrupción, la profesora Rose-Ackerman señala que “los países en vías de desarrollo como Nigeria, Venezuela e Indonesia han experimentado ganancias extraordinarias a raíz de la experiencia del petróleo, esto ha hecho que se resistan a una reforma por varios años, y la riqueza mineral de Zaire contribuyó a la sostenibilidad del régimen corrupto”<sup>46</sup>. Juan Pablo Pérez Alfonso, un ex

ministro de petróleo y minería de Venezuela y cofundador de OPEC, predijo en los años setenta “el petróleo nos llevará a la ruina” y llamó al petróleo “el excremento del demonio”. Él temía que la corrupción del petróleo emergiera y dominara el país. No estaba equivocado. Antes de descubrirse sus inmensas reservas de petróleo, Venezuela tenía los más altos ingresos per cápita de Latinoamérica. Ahora ha retornado a los índices de los años sesenta<sup>47</sup>. Asimismo, más de treinta años después el asesor de Vladimir Putin, Andrei Illarinov, acuñó el término “Venezuelización” para describir el destino de Rusia después de la re-nacionalización de la filial de producción más importante de la petrolera Yukos. Temeroso de la corrupción que se generaba y “la maldición de los recursos naturales”<sup>48</sup>, dijo, “hoy hemos decidido unirnos al tercer mundo”<sup>49</sup>. Esto no significa que la propiedad estatal sobre los recursos naturales siempre nos conducirá a la corrupción, en el mismo sentido que dejar la puerta sin seguro no significa que necesariamente un ladrón entre a su casa a robar. Sin embargo, es bastante imprudente dejar la puerta de la casa abierta, sobre todo, en vecindarios con alto grado de criminalidad. Como señala Susan Rose Ackerman, el objetivo principal de la lucha contra la corrupción debe ser la reducción de los beneficios de recibir y pagar sobornos<sup>50</sup>.

Un problema relacionado es que la discrecionalidad del Estado al asignar los recursos naturales crea incentivos para la búsqueda de rentas en el sector privado, que,

<sup>43</sup> Transparencia Internacional. Índice de la Percepción de Corrupción. 2008. [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2008/cpi2008/cpi\\_2008\\_table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table) Irak es el único país de la OPEC que no aparece en el ranking.

<sup>44</sup> Las personas involucradas en este escándalo estaban presuntamente involucrados en actos de corrupción o intentos de corrupción relacionados con los depósitos de gas y tierras públicas.

<sup>45</sup> “Denuncian corrupción de alto vuelo en Perupetro”. Diario Correo. 6 de Octubre de 2008. [http://www.correoperu.com.pe/lima\\_notas.php?id=76180&show=r%F3mulo%20le%F3n](http://www.correoperu.com.pe/lima_notas.php?id=76180&show=r%F3mulo%20le%F3n); “Discover ganó gracias a su alianza con Petroperú”. Diario Correo. 7 Octubre de 2008. [http://www.correoperu.com.pe/lima\\_notas.php?id=76223&show=r%F3mulo%20le%F3n](http://www.correoperu.com.pe/lima_notas.php?id=76223&show=r%F3mulo%20le%F3n); Rómulo León Alegría visitó 22 veces a funcionarios de Petroperú. Diario Perú 21. 12 de Noviembre de 2008. <http://peru21.pe/noticia/220940/romulo-leon-visitado-22-veces-funcionarios-petroperu>.

<sup>46</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. “Corruption and Government”. Cambridge University Press. 1999. p. 213.

<sup>47</sup> USEEM, Jerry. “The Devil’s Excrement”. En: Fortune Magazine. 3 de febrero de 2003. [http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune\\_archive/2003/02/03/336434/index.htm](http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/2003/02/03/336434/index.htm).

<sup>48</sup> En el “Curse of Natural Resources” uno de los periódicos más leídos. SACHS, Jeffrey D. y Andrew M. WARNER. “The Curse of Natural Resources”. European Economic Review 45. 2001. pp. 827-838.

<sup>49</sup> Rusia. “La maldición de \$50 dólares el barril”. Business Week. May 16. 2005 [http://www.businessweek.com/magazine/content/05\\_20/b3933083\\_mz054.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/05_20/b3933083_mz054.htm).

<sup>50</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. “Corruption and Government”. Cambridge University Press. 1999.

en vez de invertir los recursos en producción económica, los invierten en obtener favores políticos<sup>51</sup>. Esto no es sólo una actividad de desperdicio y un juego de suma cero. Es, también, una actividad donde los que obtienen las reglas que quieren son, por lo general, los grupos mejor organizados con mayor poder económico o que están más cerca de los políticos en el poder. Evidentemente, esto afecta a la gente pobre (como los pobladores de los Andes) y a grandes grupos no organizados como los consumidores o los contribuyentes<sup>52</sup>.

Finalmente, debemos tener en cuenta que muchas veces nadie sabe donde se encuentra el recurso natural más valioso. En el caso de los recursos “escondidos” como los minerales, no sólo se necesitan reglas para asignar la propiedad de los recursos sino también reglas que creen incentivos para que se invierta en el descubrimiento de recursos naturales. Así, una regla que establezca que el propietario de la tierra es el dueño de los minerales crea incentivos toda vez que la inversión en la búsqueda de nuevos recursos se ve recompensado con la propiedad sobre ellos (siempre y cuando el sistema permita adquirir la tierra sin mayores dificultades). Pero, un sistema en el que el Estado decide quien es el indicado para asignarle los recursos, no crea incentivo alguno para descubrir nuevos recursos.

De hecho, este sistema crea, incluso, incentivos para esconder los recursos. En la época de la colonia, los indígenas solían mantener en secreto la ubicación de diferentes minas o solían cubrir la entrada de estas con piedras o plantas para así esconderlas. Incluso inventaron historias sobre demonios para mantener a los españoles alejados de las zonas mineras<sup>53</sup>. Estos incentivos se crearon a raíz de un sistema legal que no recompensaba a los nativos que dieran información, ya que la Corona mantenía el derecho de propiedad sobre los minerales y el derecho de enviar a los indígenas a trabajar a las minas. Actualmente, ya no existe la esclavitud, pero los pobladores

locales siguen teniendo muy pocos incentivos para revelar la existencia de minerales debajo de sus tierras pues muchos de ellos tienen el temor que la actividad minera contamine el ambiente. El único beneficio que ellos creen que recibirán es un poco de caridad, por lo que muchos de ellos prefieren guardarse la información para ellos mismos y empezar a realizar actividad minera informal.

En efecto, no se puede valorizar los recursos sino hasta después de algunas inversiones en el descubrimiento de nueva información sobre estos, aunque todos sepan donde se encuentren. Una parcela de terreno baldío, por ejemplo, puede ser inútil hasta que alguien invierte en descubrir si puede ser utilizado o transformado para la agricultura o el desarrollo urbano. O, quizás, un río no es más que una corriente de agua hasta que alguien invierte en descubrir cómo el agua puede ser llevada a un lugar donde la necesiten, si la corriente es suficiente para establecer una industria o si, además, se puede construir una represa. Incluso una zona llena de oro no es realmente valiosa hasta que alguien invierte en producir información sobre la calidad y cantidad del mineral o sobre la posibilidad de tener un proyecto de explotación minera en la zona. Pero, sin una regla que recompense ese tipo de inversión, los incentivos para producir información sobre el valor real de los recursos son mínimos. ¿Por qué alguien invertiría en obtener información valiosa sobre algún recurso natural si no recibirá beneficio alguno?

Por tanto, la mejor manera de asignar inicialmente los recursos naturales (en países en vías de desarrollo) es limitando la discrecionalidad del Estado de asignarlos. La idea de que el Estado debe ser el soberano de los recursos naturales, no tiene sentido.

El Perú ha sufrido muchos de los problemas que he descrito desde largo tiempo atrás. Es por esto que la limitación a la discrecionalidad del Estado al momento de asignar los recursos

<sup>51</sup> En la búsqueda de rentas, KRUEGER, Anne. “The Political Economy of the Rent Seeking Society”. En: *American Economic Review* 64. 1974. p. 291. Ver también, TULLOCK, Gordon. “The rent seeking society”. Liberty Fund. 2005.

<sup>52</sup> Esta es una tesis desarrollada en Mancur Olson, “The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups”. Harvard University Press 1971.

<sup>53</sup> QUIROZ CHUECA, Francisco. “La Minería Virreinal 1550-1600”. En: *Historia de la Minería en el Perú*. José Antonio del Busto Duthurburu. (ed.). 1999. pp. 130-147.

naturales es un tema importante en el país desde los años noventa. Muchas reformas legales y administrativas fueron puestas en marcha y eso permitió un impresionante desarrollo del sector minero. Actualmente, cada persona que cumpla con los requisitos puede solicitar una concesión minera y participar en los procesos públicos de adjudicación para que se le asignen los recursos (sin embargo, el Estado sigue teniendo mucha discrecionalidad al seleccionar quien puede participar en tales proceso de adjudicación).

El sistema actual, en vigor desde los años noventa, reconoce que el Estado no tiene los mejores incentivos para asignar discrecionalmente los minerales. Es por eso que se limita la discrecionalidad del gobierno en diferentes formas. El sistema que proponemos es una mejora en la misma dirección. Primero, porque aun cuando los procesos de asignación de recursos no son vistos como corruptos o extremadamente ineficientes, esto puede cambiar con el próximo gobierno. Una nueva burocracia incompetente y corrupta es todo lo que se necesita para destruir los avances de los años anteriores. De hecho, una mirada rápida a los diferentes procesos burocráticos o fraudulentos de la asignación de otros recursos como el petróleo, los bosques o tierras, muestra que la reciente reputación satisfactoria de la minería es una excepción en el Perú. Con el fin de garantizar transparencia y eficiencia en la transferencia de los yacimientos minero, se debería poner en marcha un sistema donde sólo agentes privados estén involucrados en la asignación de los recursos. Sin funcionarios públicos como intermediarios, habrá menos costos administrativos, ninguna posibilidad de corrupción y mejores incentivos para una rápida asignación de recursos naturales. Por otro lado, como lo explicaré en el siguiente punto, el sistema que propongo reduce los costos de llegar a un acuerdo para el uso de la tierra, por lo que facilita la exploración de nuevos yacimientos mineros, así como los procesos de extracción.

#### **B. Los costos de transacción de la minería**

Además de obtener la concesión minera por parte del Estado, las compañías mineras tienen que negociar con los propietarios de las tierras para poder extraer los minerales

que se encuentran debajo de estas. Esas tierras puede que sea lo único que los pobladores tienen. Por tal razón, no las venderán ni abandonarán de manera tan fácil. Por otra parte, las compañías mineras ya le pagan al Estado por la concesión de los minerales, por lo que no tiene sentido que, además, paguen una inmensa cantidad de dinero por la tierra. En algunos casos, sobre todo, cuando se trata de compañías mineras importantes, estas le ofrecen a la población beneficios como la construcción de colegios, carreteras, implementación de servicios públicos y creación de puestos de trabajo. Pero los pobladores sienten que las compañías mineras y el Estado están tomando la parte más grande y que se enfrentan a riesgos eventuales de contaminación. Ellos no quieren caridad. Sienten que al ser dueños de las tierras deben recibir el valor total de las tierras y los minerales. No entienden cómo el gobierno (que no ha estado presente para defenderlos de los delincuentes o para brindarles servicios públicos o educación básica) un día decide vender lo que se encuentra debajo de sus tierras a una compañía que, muchos de ellos, piensan que contaminará el ambiente. No es difícil comprender su a veces violenta oposición a los proyectos mineros.

Más aun, no es difícil comprender el sentimiento de exclusión de dichas comunidades que no sólo son desplazadas sino que ahora tienen que vivir al costado de un campamento minero donde el modo de vida es muy diferente. Los campamentos mineros están implementados con agua potable, electricidad, telecomunicaciones y servicios de salud. Los empleados manejan vehículos deportivos de utilidad alrededor del pueblo, donde las personas ni siquiera tienen un auto. A veces, contratan a policías locales para cuidar el campamento minero en sus días libres, policías que los pobladores locales no sienten que están ahí para protegerlos<sup>54</sup>. No se puede culpar a la compañía minera de darles a sus empleados condiciones de trabajo decentes. Pero, la población local se siente excluida.

Finalmente, algunas comunidades saben que si mantienen las tierras para sí mismas tendrán la oportunidad, al menos, de explotar los yacimientos mineros de manera informal.

<sup>54</sup> Defensoría del Pueblo. "Los Conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú". Abril de 2007.

Por otro lado, las compañías mineras creen que ya están contribuyendo lo suficiente. La mayoría de las compañías mineras en el Perú administran programas de desarrollo social en las zonas donde operan. Por ejemplo, proveen servicios de educación, infraestructura, servicios públicos, programas de prevención de drogas, asistencia técnica para los empresarios locales, entre otros beneficios, como la compra de productos locales a precios por encima del mercado. Proveen de servicios esenciales que, incluso, el propio Estado no cumple con entregar. Por otra parte, los trabajos mineros hacen crecer el nivel de vida de la gente empleada por la compañía. Los ingresos de un operador de mina son diez veces mayores a los de un campesino en los Andes<sup>55</sup>. Además de todos los programas de desarrollo social que realizan las compañías mineras, pagan impuestos bastante altos al Estado. Adicionalmente, tienen que pagarle al Estado peruano por la concesión minera.

Las compañías mineras sienten que pagan demasiado. Los pobladores locales sienten que reciben muy poco. El sistema de propiedad minera aumenta los costos de transacción para llegar a un acuerdo para la extracción de los minerales debido a la asignación inicial de los derechos. Esa asignación hace a las empresas mineras pagar mucho por los minerales mientras las comunidades reciben muy poco y se les hace perder sus tierras, la única cosa material que tienen.

¿Qué pasaría si la ley señalara que los dueños de la superficie son dueños, también, de los minerales del subsuelo? En ese caso, las compañías mineras tendrían que pagarles a los pobladores locales (y no al Estado) por el oro, y no sólo por las tierras. En otras palabras, se volverían millonarios. Ya no tendrían que trabajar como campesinos, podrían darles a sus hijos una educación decente, cuidar de su salud y darles una buena nutrición, servicios con lo que por ahora solo pueden soñar. Tendrían importantes incentivos para vender sus tierras a las compañías mineras.

Una razón importante por la que las comunidades andinas se oponen a los proyectos mineros es por que estos no

representan un beneficio, debido a un sistema jurídico inadecuado. Perderían sus tierras a cambio de un poco de caridad. Es por esto que los costos de transacción que crea el sistema impide la realización de diferentes proyectos mineros.

Sin embargo, es cierto que, a veces, compañías no pagan tasas altas para obtener la concesión. Los grandes pagos son el impuesto a la renta y al valor agregado. Entonces, para no imponer un costo adicional a la actividad minera, si nuestro sistema propuesto se adoptara sería necesario permitir a las compañías mineras, por ejemplo, la reducción de su impuesto a la renta y del costo de compra de los minerales y de la tierra.

Un posible argumento en contra del sistema que propongo es que las compañías mineras pueden manipular a los pobladores de los andes para así pagarles por sus tierras un precio inferior al del precio del mercado. Sin embargo, aunque es cierto que muchos campesinos son analfabetos, ellos saben mejor que cualquier otra persona el valor de su tierra. Si pudieran ser tan fácilmente engañados, estarían, actualmente, vendiendo sus tierras a las compañías que quieren extraer los minerales que se encuentran en el subsuelo, pero no lo están haciendo. De hecho, enfrentan a las compañías mineras a negociaciones bastante difíciles para entrar a sus propiedades. Por otro lado, si existe algún problema de información, la solución debería ser darle la información a la población, no prohibir la transacción.

### C. Conflictos sociales

La Defensoría del Pueblo emite periódicamente un informe sobre los conflictos sociales más importantes en el país. De acuerdo con dicho informe el 49% de los conflictos sociales a julio del 2008 estaban relacionados con problemas socio-ambientales. El 82% de dichos conflictos tenía relación con la actividad minera, y la mayoría de lugares donde esto se daba era en sitios muy pobres, pequeñas comunidades rurales que viven sin acceso a los servicios públicos o con niveles críticos de analfabetismo y mortalidad infantil<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Banco Mundial. "Republic of Peru Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru". REPORTE 38044-PE. MAYO 2005. 99.

<sup>56</sup> Defensoría del Pueblo. "Unidad de Conflictos Sociales". Reporte 54.

Muchos de los conflictos involucran a pobladores que bloquean carreteras o toman las minas por la fuerza para parar sus actividades. En muchos casos, cuando las operaciones mineras ni siquiera han empezado, los pobladores organizan protestas demandando la prohibición de la actividad minera en el área. Estos conflictos son alimentados por un sistema legal que le permite al Estado vender los minerales que se encuentran en el subsuelo de la tierra de un privado.

Un ejemplo representativo de un conflicto minero es el de Tambogrande, comentado al inicio de este artículo. Un pueblo lleno de agricultores muy pobres que se dedicaban al cultivo de mangos y limones sobre el yacimiento más grande de la región de oro, zinc y cobre.

La lucha por la extracción de los minerales desencadenó la destrucción de la propiedad privada, disturbios y un asesinato. Los minerales aún yacen debajo de los campos de mango. Estos no son usados para mejorar la calidad de vida de los pobladores ni para permitir que las compañías mineras y el Estado obtengan ingresos. Los únicos que obtienen ciertas ganancias son los mineros informales, quienes contaminan gravemente el ambiente y utilizan mano de obra infantil.

Evidentemente, la población de Tambogrande tiene muy pocos incentivos para permitir la extracción de los minerales en sus tierras. Ellos recibirían tan sólo una compensación por el uso de sus tierras (y el valor de la tierra es casi nada, ya que se encuentra perdida en medio de una montaña), mientras que otras personas se quedan con los minerales. Por otro lado, muchos pobladores tienen miedo al peligro de la contaminación. Es por eso que prefieren mantener sus campos con magos o explotar informalmente los minerales.

Otro ejemplo de conflicto minero es el caso de la compañía Majaz, que tenía un proyecto minero llamado Río Blanco en el norte del Perú. Aparentemente, dicho proyecto tenía la

posibilidad de convertirse en la segunda mina de cobre más importante en el país. El Estado peruano le concedió a Majaz los derechos para explotar los minerales sobre las tierras de las comunidades de Yanta, Segunda y Cajas, que usaban esas tierras para pastear animales y, sobre todo, como una reserva (una especie de “cuenta de ahorros”)<sup>57</sup>.

La calidad de vida en dichas comunidades es bastante baja. En las zonas más pobres, el 82% de la población no tiene acceso a agua potable, el 74% no tiene acceso a servicios de sanidad y el 96% no tiene electricidad. Además, la tasa de analfabetismo femenino llega al 36% de la población, y en 1999 la tasa de desnutrición alcanzaba al 60% de la población<sup>58</sup>.

El conflicto comenzó en el 2003 cuando las comunidades cuestionaron la legalidad de un acuerdo firmado por algunos de sus líderes, por el que se le permitía a Majaz iniciar las obras de exploración a cambio del mejoramiento de algunas carreteras locales.

Hubo una gran controversia respecto de los derechos de Majaz para entrar en las tierras de las comunidades<sup>59</sup>. Pero, la controversia se tornó rápidamente en un conflicto social mayor. En el 2004 una gran cantidad de miembros de la comunidad marcharon al campamento minero y lo atacaron. Un poblador murió en el enfrentamiento con la policía. Después de un tiempo de conversaciones fallidas, en el 2005, alrededor de 2 000 a 3 000 pobladores marcharon al campamento de Majaz. La protesta ocasionó la destrucción de propiedad pública y privada, así como el bloqueo de carreteras y otro poblador muerto a raíz del enfrentamiento con la policía. Los pobladores locales, incluso, secuestraron a tres empleados de Majaz. Hubo acusaciones de que algunos empleados de Majaz fueron amenazados y torturados. Además, algunos pobladores que apoyaban el proyecto minero fueron amenazados por los opositores, que destruyeron sus propiedades y les bloquearon el acceso al agua. Majaz no estaba libre de acusaciones.

<sup>57</sup> Grupo de Apoyo para el Perú, la Minería y Desarrollo en el Perú, con especial referencia al proyecto Río Blanco. Piura: Grupo de Apoyo para el Perú. Marzo 2007. p. 15.

<sup>58</sup> *Ibíd.* p. 18.

<sup>59</sup> Defensoría del Pueblo. Informe 001/2006/ASPMA-MA. p. 27.

Las personas de seguridad protagonizaron episodios de violencia e intimidación sobre algunos pobladores, lo que obligó a Majaz a despedirlos y ofrecer disculpas públicas en un periódico local<sup>60</sup>.

Parte de la justificación de la protesta fue el peligro de contaminación. La diferencia con el caso de Tambogrande estaba en que el Estudio de Impacto Ambiental no estaba listo en ese momento por lo que no existía un documento oficial que pueda certificar que el proyecto era seguro. Pero, quizás, la mejor manera de analizar si existía evidencia de que el proyecto minero podría realizarse sin dañar el ambiente era preguntándoles a los que se oponían al proyecto.

El Peru Support Group es una organización británica sin fines de lucro, relacionada a ONG's como Oxfam que apoyan a los movimientos de izquierda y grupos contra la minería en el Perú. Esta organización publicó un informe donde criticaba la forma cómo manejaron el conflicto Majaz y el Estado peruano declaró que el proyecto presentaba serios riesgos ambientales. Pero, en el mismo informe los autores admitieron que "en general, los impactos ambientales que pueda ocasionar la mina, tal cual está diseñada actualmente, podrían ser manejables"<sup>61</sup>. De hecho, el informe reconoce que muchos de los temores sobre la contaminación ambiental eran producto de la desinformación. El informe señaló lo siguiente: "La población local mostró, siempre, una falta de conocimiento

acerca de los posibles problemas causados por la actividad minera. La desinformación era abundante. Muchas personas nos informaron que numerosos problemas habían sido causados por la actividad minera en Río Blanco, que incluyen: efectos sobre la salud humana, muerte de animales de campo, agua de la superficie y agua potable contaminada. Estos problemas no podían ser posibles ya que la mina aún no estaba funcionando"<sup>62</sup>.

La mayoría de los pobladores ni siquiera se interesaban en informarse sobre los riesgos y costos reales del proyecto minero. Simplemente, tomaban cualquier excusa para oponerse a éste ya que sentían que iban a ganar muy poco con la puesta en marcha del proyecto. Después de todo, lo único que pueden obtener es caridad y ayuda por parte de la compañía minera así como una compensación por usar sus tierras. Nicanor Alvarado Carrasco, el portavoz de alguno de los grupos que se oponen a los proyectos mineros en el norte del Perú, dijo: "si hubiéramos sabido que el cobre extraído de esas minas iba, verdaderamente, a beneficiar a nuestro país, quizás, usando tecnología alternativa que no tenga mayor impacto en el ambiente ni en las personas, hubiéramos apoyado a las compañías mineras. Esto hubiera pasado, si los recursos se utilizaban, por ejemplo, para brindarle electricidad a nuestras comunidades, o para crear artefactos como, por ejemplo, tu grabadora. Esto hubiera creado puestos de trabajo y nuestra calidad de vida hubiera mejorado.

<sup>60</sup> El caso Majaz se convirtió en un enfrentamiento ideológico en los grandes medios de comunicación. Las diferentes versiones de los acontecimientos puede verse en los siguientes documentos: La minera Majaz denunció ataques contra sus oficinas y trabajadores. Diario El Comercio. 20 de diciembre de 2007. En: <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2007-12-20/la-minera-majaz-denuncio-ataques-contra-sus-oficinas-y-trabajadores.html>. Liberan a dos trabajadores de la minera Majaz. RPP noticias. 9 de agosto de 2005. En: [http://cms.rpp.com.pe/portada/nacional/8889\\_1.php](http://cms.rpp.com.pe/portada/nacional/8889_1.php). Otro trabajador de minera denuncia secuestro. Diario Correo 16 agosto de 2005 [http://www.correoperu.com.pe/lima\\_columnistas.php?id=9403&p=82&ed=14](http://www.correoperu.com.pe/lima_columnistas.php?id=9403&p=82&ed=14). Defender sus tierras les cuesta denuncia penal. Diario El Regional de Piura. 1 de setiembre de 2005 [http://www.elregionalpiura.com.pe/archivosnoticias/2005\\_09/septiembre\\_01/regionales\\_01.htm](http://www.elregionalpiura.com.pe/archivosnoticias/2005_09/septiembre_01/regionales_01.htm) Queman una camioneta de la empresa minera Majaz en Huancabamba. Diario El Comercio. 20 de diciembre de 2007. En: <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2007-12-20/queman-camioneta-empresa-minerajhuancabamba.html>. Juan Aste Daffós, Lo que está detrás de Majaz, Diario La República. 21 de diciembre de 2005. En: [http://www.larepublica.com.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=97929&Itemid=481&fecha\\_edicion=2005-12-21](http://www.larepublica.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=97929&Itemid=481&fecha_edicion=2005-12-21). Véase el reporte de la Defensoría del Pueblo y del Grupo de Apoyo para el Perú, previamente citado. Véase también, el programa de televisión "La Ventana Indiscreta" y el programa de reportajes de televisión "Panorama" emitido el 23 de octubre de 2005 alegando que existía una red terrorista en contra del proyecto. Véase también, Responsabilizan a minera Majaz por torturas contra campesinos de Ayabaca y Huancabamba. Diario El Regional de Piura. 7 de junio de 2008. [http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias\\_2008/junio\\_2008/junio\\_07/regionales\\_07.htm](http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias_2008/junio_2008/junio_07/regionales_07.htm).

<sup>61</sup> Grupo de Apoyo para el Perú, la Minería y Desarrollo en el Perú, con especial referencia al proyecto Río Blanco. Piura: Grupo de Apoyo para el Perú. Marzo 2007. p. 53.

<sup>62</sup> *Ibid.* p. 42.



Pero, si se trata de ayudar a un extranjero a que se haga rico mientras nuestras tierras se empobrecen, entonces preferimos seguir con nuestras plantaciones de café, con nuestros ríos de agua dulce, nuestro bosque neblinoso, nuestras cordilleras y nuestra cultura”<sup>63</sup>.

Hasta ahora, el último capítulo de la historia de Majaz fue un referéndum organizado por las autoridades locales en el año 2007 para determinar si la población quería que la mina detenga sus actividades. Alrededor del 50% de la población fue a votar y decidió que se detenga el proyecto. El gobierno central acusó a las autoridades locales de manipular la opinión pública y la autoridad electoral los acusó de cometer delitos, pues no tenían ninguna autorización para organizar ese tipo de referéndum. Majaz aún sigue terminando el Estudio de Impacto Ambiental, esperando que exista algún camino de empezar el proyecto minero. Mientras tanto, los pobladores de Yanta y Segunda y Cajas continúan entre los peruanos más pobres<sup>64</sup>.

El sistema que propongo crearía incentivos para reducir los conflictos sociales. Por una parte, los pobladores locales tendrían incentivos para permitir que se den las operaciones mineras porque obtendrían muchos beneficios. Eso reduciría las amenazas, disturbios y ataques contra la propiedad pública y privada. Por otra parte, mientras más abiertos al diálogo y a las negociaciones estén los pobladores, las compañías tendrán menos incentivos de utilizar tácticas violentas.

Sin embargo, algunas personas señalan que las raíces de estos conflictos son la ignorancia y los prejuicios. El caso de Majaz es un buen ejemplo para demostrar la desinformación de los pobladores locales sobre los verdaderos peligros de la contaminación ambiental, o que, simplemente, se oponen a cualquier tipo de minería. Este también fue el caso de cerro Quilish donde la empresa Yanacocha quería

expandir sus actividades mineras. Los pueblos vecinos organizaron una marcha inmensa para detener el proyecto, aun cuando un Estudio de Impacto Ambiental establecía que no había riesgo alguno de contaminación y cuando Yanacocha ofreció realizar nuevos estudios. La población local se opuso a analizar cualquier tipo de argumento o propuesta. La consecuencia fue que Yanacocha (una de las cinco compañías mineras peruanas más grandes) pasó de producir tres millones de onzas al año a la mitad de esa cantidad<sup>65</sup>.

El sistema que propongo sería bastante útil para crear incentivos para lidiar con la ignorancia y con los prejuicios. La ignorancia es un fenómeno económico. La gente decide informarse si los beneficios de la información son superiores a los costos de obtenerla<sup>66</sup>. Es por esto que todas las personas son ignorantes respecto a algunos temas y educadas respecto a otros. Los pobladores andinos no esperan obtener beneficios considerables de la inversión minera (especialmente desde un punto de vista individual), por lo que tienen muy pocos incentivos para informarse de manera adecuada, acerca de los beneficios y los costos que implica un proyecto minero. Pero, si fueran dueños de los minerales del subsuelo, tendrían incentivos importantes para obtener información, pues los beneficios de venderlos son gigantescos.

El prejuicio es un tema más complicado ya que implica no sólo la falta de información sino un comportamiento irracional. Después de todo, un prejuicio es una opinión preconcebida no basada en la razón o en la experiencia actual. Sin embargo, existe una explicación económica para este tipo de comportamientos irracionales. Bryan Caplan, por ejemplo, sostiene que comportarse de manera irracional es una decisión racional<sup>67</sup>. Los actos irracionales como los prejuicios implican costos y beneficios que, evidentemente, varía de acuerdo a la persona. El beneficio sería el sentimiento

<sup>63</sup> Entrevista a Nicanor Alvarado Carrasco. En: <http://www.indymedia.be/en/node/8365>.

<sup>64</sup> “Revolt in the Andes”. En: *The Economist*. 9 de setiembre de 2007. Volumen 384. Tema 8547. p. 51.

<sup>65</sup> “DE ALTHAUS, Jaime. “La Revolución Capitalista en el Perú”. Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 205.

<sup>66</sup> Anthony Downs utiliza esta explicación económica para describir la conducta de los votantes desinformados. DOWNS, Anthony. “An Economic Theory of Democracy”. Addison Wesley. 1997.

<sup>67</sup> CAPLAN, Bryan. “The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies”. Princeton University Press. 2007.

de ser aceptado por otras personas que compartan el mismo prejuicio, evitando la desagradable presión social de cuestionar las creencias mayoritarias, sentirse superior a otras personas, o no incurrir en el esfuerzo de informarse a uno mismo y en la vergüenza de aceptarse que uno estuvo equivocado durante mucho tiempo. El costo es el material o bienestar psicológico de perderse por estar actuando de manera prejuiciosa. Por ejemplo, si uno tiene el prejuicio de que los extranjeros son deshonestos y perezosos, uno, probablemente, pierda el beneficio de hacer negocios con ellos o de contratarlos como trabajadores. En nuestro ejemplo, si uno tiene muchas oportunidades de hacer negocios o contratar a un connacional, los costos de mantener el prejuicio son bajos. Pero, si los extranjeros son un importante grupo en el mercado, se tendrán mayores incentivos para superar un comportamiento irracional. Es por eso que las personas tienden a superar sus prejuicios (su comportamiento irracional) cuando los beneficios individuales son mayores que los costos.

Muchos pobladores andinos tienen el prejuicio de que las compañías mineras son, necesariamente, contaminantes. Dado que hoy en día, ellos esperan obtener pocos beneficios al aceptar la inversión minera en sus comunidades, tienen muy pocos incentivos para dejar atrás sus prejuicios. Si el sistema que proponemos se pusiera en marcha, los pobladores podrían obtener grandes beneficios si ellos negociaran con las compañías mineras, por lo que tendrían varios incentivos para superar sus prejuicios.

Es cierto, por otro lado, que todos estos argumentos hacen necesaria la creación de un sistema para asegurar beneficios importantes a las comunidades que se encuentren cerca de yacimientos mineros, pero que no tienen tierras sobre estos. Estas comunidades no son las propietarias de los minerales, por tanto, no obtendrán un beneficio directo de la operación con la compañía minera. Sin embargo, se pueden ver potencialmente afectadas por la contaminación por lo que tienen razones para oponerse a los proyectos mineros, desinformados y con prejuicios. Es por esto que es importante que obtengan un beneficio directo de la operación. Quizás, el impuesto aplicado a la venta de minerales por los propietarios y cualquier otra tarifa abonada para el inicio de las actividades

mineras se podría utilizar para darle a todos los pobladores locales un cheque. También, una parte de los otros impuestos pagados por la compañía minera una vez que han iniciado sus actividades puede ser usada para realizar una significativa transferencia de dinero, de manera directa, a los pobladores. De esta manera, las personas más afectadas por la actividad minera sentirán un beneficio inmediato a raíz de la inversión minera.

Existe, asimismo, una reforma más que debe ser puesta en marcha para hacer que el sistema funcione: permitir a las comunidades andinas pasar de un sistema de propiedad comunal a un sistema individual de propiedad, si ellos lo desean. Hoy en día, la ley hace bastante difícil que el traspaso del primero al segundo se concrete. Algunas comunidades pueden encontrar ventajas rigiéndose bajo una ley comunal, pero otras prefieren derechos individualizados. Facilitar el pase a un sistema de propiedad individual puede ser bastante útil para crear incentivos para negociar la venta de las tierras y de los minerales.

Ello incentivaría, por ejemplo, a las comunidades a respetar los acuerdos firmados entre sus representantes y la compañía minera. A menudo, los pobladores no están completamente informados acerca de lo que sus líderes realmente hacen, y cuando descubren de qué se trata, a veces, no respetan los contratos con los extranjeros. Estos problemas se pueden explicar (al menos en parte) por los incentivos que el sistema comunal de propiedad crea. A menudo, dicho sistema puede ser eficaz para lidiar con los problemas del día a día dentro de la comunidad, donde las tradiciones locales y las costumbres ancestrales permiten al sistema trabajar. Pero, las tradiciones y las costumbres no son siempre útiles en un escenario totalmente diferente, como la negociación con una gran empresa minera que quiere utilizar las tierras de la comunidad. En esa situación, en la que no hay prácticas locales para apoyar la acción colectiva, los incentivos pueden cambiar drásticamente. Los líderes de la comunidad deben tomar decisiones respecto a problemas que nunca antes habían tenido. Los pobladores tienen muy poca información sobre los problemas y las acciones de su líder enfrentan altos costos para controlar sus acciones. Aquí existe un problema de *free-rider*. Los beneficios que obtenga el líder

serán para toda la comunidad. Cada poblador enfrenta la decisión de asumir los costos de informarse acerca de esta nueva situación y de la actuación de sus líderes, o esperar hasta que alguien más asuma los costos de obtener la información por ellos. Entonces, cada poblador tiene incentivos para esperar hasta que alguien asuma el costo para que se le pueda considerar un *free-rider* por su esfuerzo. Por otra parte, como las decisiones son tomadas colectivamente, invertir en obtener información no justifica los costos, ya que el simple voto de una persona informada no puede cambiar los resultados. Por tanto, cada poblador, tiene pocos incentivos para obtener información. Esta es, simplemente, otra aplicación del modelo de la ignorancia racional descrito antes.

Con la propiedad individual, cada persona asume todos los gastos y beneficios de tomar decisiones informadas. Por eso, tienen incentivos para informarse y tomar buenas decisiones. Cada persona puede negociar los términos que mejor se amolden a sus necesidades tratar de obtener los beneficios que vea conveniente. No existen sorpresas inesperadas en las que se celebran contratos con términos desconocidos para sus supuestos beneficiarios.

#### D. Problemas ambientales

Otra lamentable consecuencia del rechazo de las compañías mineras formales por parte de las comunidades es que, a veces, la única manera de explotar los minerales sea de manera informal. Con frecuencia, parte de la misma comunidad decide explotar los minerales debajo de sus tierras como una actividad de subsistencia. A veces, personas que no son del lugar o mafias mineras ingresan a las tierras por la fuerza. En ese caso, las consecuencias ambientales son nefastas. Como mencioné antes, por ejemplo, los minerales de Tambogrande ahora son

extraídos por miles de mineros informales que viven en esa zona<sup>68</sup>.

Los mineros informales, por lo general, no tienen acceso a información o a tecnología que reduzca la contaminación. Además, no tienen plan alguno para reducir el impacto en el suelo o la contaminación del agua. Por otro lado, no tienen dinero para acceder a un programa de concientización ambiental o a tecnología minera de limpieza<sup>69</sup>.

Además, el hecho de que las operaciones informales no sean supervisadas y no cumplan con los requisitos de sanidad, hacen de la minería informal una actividad muy peligrosa. Los túneles que excavan, a veces, son muy estrechos (de acuerdo a Kuramoto, el tamaño común es de 70 cm x 70 cm), no siguen un plan determinado y tienen una ventilación deficiente (las enfermedades respiratorias son comunes entre aquellos mineros). Usualmente, los explosivos son usados sin ningún entrenamiento previo y la mayoría de los mineros no cuentan con un equipo de seguridad. También se enfrentan a altos riesgos de contaminación de mercurio durante el proceso de amalgamación del oro. De acuerdo a un estudio realizado en la comunidad de minería informal de Mollehuaca, el 62% de las personas analizadas tenían índices de mercurio que excedían los permitidos<sup>70</sup>. Y, evidentemente, los mineros informales no tienen seguro de salud, lo que sí proveen las compañías mineras formales.

Por otro lado, la minería informal tiene efectos perjudiciales sobre el suelo<sup>71</sup>. Los movimientos de la tierra durante el proceso de extracción del mineral pueden causar graves daños al medio ambiente debido a las alteraciones topográficas, y mientras el Estado puede exigirle a una empresa formal un plan para lidiar con estos problemas luego del cierre de la mina, los mineros informales simplemente desaparecen dejando el problema sin resolver.

<sup>68</sup> Véanse las declaraciones del ministro del ambiente Antonio Brack. En: <http://www.larepublica.com.pe/content/view/179475/> Del ministro de energía y minas Juan Valdivia. En: [http://www.larepublica.com.pe/component/option,com\\_contentant/task,view/id,144883/Itemid,/](http://www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,144883/Itemid,/) Y del viceministro de trabajo Javier Barreda. En: [http://www.mintra.gob.pe/mostran\\_noticia.php?id\\_actividades=1757](http://www.mintra.gob.pe/mostran_noticia.php?id_actividades=1757).

<sup>69</sup> KURAMOTO, Juana R. "Artisanal and Informal Mining in Peru". IIED & WBCSD. 2001. pp. 25-29.

<sup>70</sup> *Ibid.* pp. 30-31.

<sup>71</sup> *Ibid.* pp. 27-28. Véase también. PASCO FONT, Alberto. "Minería Informal y Medio Ambiente en el Perú". GRADE. 1996.

Adicionalmente, la minería informal es un peligro potencial para las corrientes de agua<sup>72</sup>. Nadie sabe realmente donde se encuentran los mineros informales y cómo disponen de sus insumos contaminantes. Por lo tanto, no hay manera de saber si las leyes ambientales se están cumpliendo o si las corrientes de agua están siendo contaminadas.

Por otra parte, el trabajo infantil es muy común en la minería informal. Se estima que unos 500, 000 niños peruanos trabajan en las diferentes actividades mineras. Ellos hacen perforaciones, preparan los explosivos, cargan los minerales y acompañan a los adultos que trabajan con mercurio<sup>73</sup>. Además de exponerlos a serios riesgos, la minería informal mantiene a los niños fuera de los colegios. En Madre de Dios, por ejemplo, alrededor del 40% de los estudiantes son también trabajadores mineros<sup>74</sup>.

La minería informal, asimismo, es usualmente una forma muy ineficiente de actividad minera. Ya que varios mineros informales son mineros artesanales, su productividad es bastante baja. Se estima que las grandes empresas mineras necesitan 5.5 días/hombre para producir un kilogramo de oro, las operaciones de la mediana y pequeña minería requieren entre 60 a 180 y la minería artesanal necesita alrededor de 575 días/hombre<sup>75</sup>.

Además de las ineficiencias debido a la falta de capital, también hay ineficiencias debido a la falta de conocimiento. En Madre de Dios, por ejemplo, los mineros informales trabajan empíricamente sin ningún conocimiento geológico elemental, por lo que pierden dinero y tiempo en la extracción de los minerales<sup>76</sup>.

Si los propietarios de las tierras lo fueran también de los minerales, los costos de transacción de la transferencia de los derechos a las compañías mineras serían muy bajos. Mientras más grande es la compañía, más difícil es realizar la actividad de manera

informal, ya que las operaciones son más visibles y fáciles de detectar. Asimismo, las operaciones de las compañías mineras grandes y medianas son fiscalizadas de cerca por el Estado, porque los impuestos que se pagan son una fuente importante del presupuesto público. Además, ONG's nacionales e internacionales, así como la prensa, monitorean de cerca a las compañías mineras por ser los más importantes agentes económicos en el Perú. Es por eso que hacer minería informal es difícil para la grande y mediana empresa, a diferencia de los mineros pequeños o artesanales, porque nadie sabe quienes son, dónde viven y sus operaciones y actividades son muy pequeñas como para llamar la atención pública y para justificar la presencia de organismos no gubernamentales, de la prensa o, incluso, del Estado.

Por otro lado, los pobladores de los andes son, por lo general, bastante pobres y viven en zonas muy alejadas donde no hay presencia policial. Es por eso que se les hace muy difícil proteger sus tierras de las mafias mineras. Las grandes compañías, en cambio, tienen mayores recursos para detener a aquellos que intenten realizar actividades de minería informal en la zona. Por lo general, tienen fuerzas de seguridad bastante bien entrenadas, así como una fuerte influencia sobre el gobierno para hacer que la policía proteja la zona. Asimismo, sus operaciones mineras abarcan vastas áreas de terreno, las que los pobladores ni siquiera pueden ocupar, así que si algún minero informal quiere entrar en la zona encontrará que la compañía minera formal ya se encuentra extrayendo los minerales.

#### E. Consideraciones distributivas

Es posible argumentar que en un sistema legal donde los campesinos sean propietarios de los minerales que se encuentran bajo sus tierras sería injusto. Después de todo, la propiedad de los minerales, en la mayoría de los casos, sería un golpe de suerte de aquellos

<sup>72</sup> PASCO FONT, Alberto. "Minería Informal y Medio Ambiente en el Perú". GRADE. 1996.

<sup>73</sup> KURAMOTO, Juana R. "Artisanal and Informal Mining in Peru". IIED & WBCSD. 2001. p. 32.

<sup>74</sup> *Ibid.* p. 7.

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 5.

que no han hecho nada para obtener los recursos. ¿Se merecen dicha ganancia?<sup>77</sup> Asumamos que no, por lo que tendremos que analizar qué sistema está más cerca de alcanzar la meta de permitir que la mayoría de los peruanos obtenga beneficios de la actividad minera. Considero que el sistema que propongo tiene, también, ventajas en este aspecto comparado al actual sistema estatal de propiedad de los minerales.

El sistema actualmente en vigor no contribuye a la distribución de la riqueza generada por la actividad minera, como se ha visto antes en este artículo. La falta de transparencia, la corrupción, la ineficiente burocracia, la desinformación y un sistema legal en el que los funcionarios públicos no rinden cuentas hace que el Estado peruano sea un mal candidato para implementar políticas de distribución de la riqueza y programas de asistencia social. Existe una gran posibilidad de que la mayor parte del dinero termine en un proyecto de inversión absurdo, en el bolsillo de un burócrata corrupto o congelado en las cuentas del gobierno. Asimismo, este sistema eleva los costos de transacción de las operaciones mineras.

El sistema que propongo reduciría todos esos costos de transacción. Eso permitiría mayores inversiones y creación de puestos de trabajo, que, en estos días, es la mejor manera de permitir que los peruanos se beneficien de la actividad minera. En el 2004, debido a los puestos de trabajo directos e indirectos creados por las compañías mineras, 1 800 000 personas dependían económicamente de dichas empresas. Asimismo, en poco más de una década las compañías mineras han construido casi 3 000 km de carreteras, más de 400 km ferroviarios, dos puertos y varias plantas eléctricas. Además, gracias a estas empresas, los distritos mineros elevaron sus ingresos per cápita en un 34% y su consumo per cápita en un 22%. Adicionalmente, las compañías mineras realizan varios proyectos de desarrollo social en las regiones más

pobres, en sectores como educación, nutrición, servicios públicos, salud, entre otros. Estas compañías cubren muchos servicios que el Estado no proporciona<sup>78</sup>.

Por lo tanto, en el Perú, la inversión privada minera trae muchos beneficios. Este sistema está trabajando para llevarles beneficios a la población, mientras los programas estatales de distribución de la riqueza fallan. Es por esto que el Perú necesita un sistema que facilite la inversión minera, uno como el que propongo. Puede que este no sea el sistema que algunos defensores de la distribución de la riqueza tienen en mente, pero, en todo caso, es la segunda mejor opción disponible.

Incluso, sería mejor permitirles a los pobladores mantener la propiedad sobre los minerales si nuestra intención fuese aumentar los subsidios estatales a las personas en situación de pobreza. Primero, la transferencia de las tierras y los minerales puede ser gravada para una mejor distribución de la riqueza. Para los procesos de distribución no es necesario que el Estado asigne los recursos. Dejemos que los privados sean los que asignen los minerales a fin de facilitar la inversión minera y establezcamos un impuesto sobre la transferencia de propiedad. Mientras los impuestos no sean demasiado altos como para desalentar la venta de los minerales, tendremos los buenos incentivos del sistema que propongo y la posibilidad de distribuir la riqueza. En efecto, habrá más riqueza para ser distribuida, porque el sistema que defiendo crea incentivos para permitir más operaciones mineras.

Además, tenemos que entender que la mayor parte de la ganancia no está en la venta de la tierra y los minerales que se encuentran debajo de esta, sino en la extracción de estos y en la venta de los minerales procesados. Los que generan más riqueza en el negocio de la minería no son los que venden las minas, sino los que realizan las inversiones y toman el riesgo de extraer los minerales y venderlos.

<sup>77</sup> Esta no es una pregunta fácil. De hecho, muchas de las teorías morales se basan en que la intuición de las ventajas arbitrarias son injustas. Véase RAWLS, John. "A Theory of Justice". Oxford University Press 1971; DWORKIN, Ronald. "A Matter of Principle". Harvard University Press. 1985; DWORKIN, Ronald. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources". 10 PHIL. & PUB. AFF. 1981; NAGEL, Thomas. "Equality and Partiality". Oxford University Press. 1991; COHEN, Gerald. "¿Por qué no el socialismo?". En. Razones para el Socialismo. Roberto Gargarella y Félix Ovejero. 2001.

<sup>78</sup> DE ALTHAUS, Jaime. "La Revolución Capitalista en el Perú". Fondo de Cultura Económica. 2007. pp. 201-213.

Por lo tanto, si el gobierno quiere aplicar un programa de distribución, su objetivo debe ser crear los incentivos para permitir el ingreso de la minería y establecer un impuesto sobre las operaciones que este realice. De tal manera, habrá más que distribuir.

#### IV. CONCLUSIÓN

La propiedad estatal sobre los minerales está basada en la premisa de que el Estado es el mejor agente para administrar y asignar los recursos naturales. En el presente artículo, he argumentado que eso es bastante debatible. El Estado no tiene la información para seleccionar al mejor postor. Los funcionarios públicos no tienen incentivos para realizar una eficiente asignación de recursos e, incluso, pueden tener incentivos para abstenerse de la asignación de los minerales. Por otro lado, un sistema en el que el Estado tiene mucha discrecionalidad para asignar valiosos recursos naturales hace que la corrupción crezca. Además, dicho sistema no produce incentivos para crear información sobre la ubicación y características de los minerales.

Por otra parte, el sistema por el que el Estado es propietario de los minerales incrementa los costos de transacción de la inversión minera, pues los pobladores andinos tienen pocos incentivos para permitir que las compañías mineras utilicen sus tierras para realizar sus actividades. Saben que tienen muy poco que ganar y tienen que asumir el riesgo de la contaminación minera.

El sistema de propiedad estatal crea, también, incentivos para la aparición de la minería informal, una actividad altamente contaminante y riesgosa que, a veces, emplea a niños para labores fuertes y peligrosas. Finalmente, el sistema actual no alcanza sus objetivos de distribución.

Cambiar el sistema de propiedad minera en el Perú no es sólo importante por temas económicos, sociales, ambientales y de justicia. Es también importante por ser una forma de garantizar la gobernabilidad y estabilidad democrática. Actualmente, en Latinoamérica no se usan tanques para alcanzar el poder. Se utilizan elecciones como todos los demás. Se apela a las masas pobres –la mayoría de latinoamericanos– a quienes se les vende la idea de que las compañías extranjeras vienen al país para llevarse la riqueza, mientras se les hacen recordar la historia de opresión que vivieron los indígenas. Se enfatiza los prejuicios raciales y sociales, mientras se pide el poder absoluto para corregir todas esas injusticias históricas. Las personas que eligen a estos populistas son los pobladores de los Andes que el sistema siempre ha excluido. En el Perú, en las últimas décadas, muchos de ellos apoyaron al socialista Velazco, dictador en la década de los setenta, al grupo maoísta terrorista en la década de los ochenta, la dictadura de derecha de Fujimori en los años noventa, y apoyarán a cualquier persona o ideología que les prometa cambiar radicalmente el mundo injusto en el que viven.

El sistema de propiedad que propongo les permitirá a muchos peruanos pobres obtener grandes beneficios de la actividad económica más importante del país. Podrá elevar, tremendamente, su calidad de vida, los ayudará a superar muchos prejuicios y les mostrará que las injusticias históricas pueden ser superadas. También les mostrará que la inversión privada puede beneficiar a la población pobre y ser compatible con el medio ambiente. Con todo esto, puede que se abstengan de votar, otra vez, por una figura autoritaria que ellos ven como la única posibilidad de escapar de la pobreza histórica que ha caracterizado a los Andes.