



FOTOGRAFÍA: SOFÍA CASTRO

**SOFÍA CASTRO**  
Profesora del Departamento de  
Economía de la PUCP

# POBREZA, CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y MINERÍA

Este artículo intenta explorar la relación existente entre los conflictos socioambientales y los niveles de pobreza de las zonas altoandinas impactadas por la industria minera. La expansión de las industrias mineras y de hidrocarburos ha generado en los últimos años diversos escenarios de conflicto en nuestro país, sobre todo cuando existen recursos naturales en competencia, como el agua o la tierra. Según las últimas cifras de la Defensoría del Pueblo, el 47% del total de conflictos sociales son de tipo socioambiental, de ellos el 73% están vinculados con la actividad minera y el 80% se da en localidades con algún nivel de pobreza.<sup>1</sup>

## 1. USO Y MANEJO DEL ESPACIO SOCIOAMBIENTAL

En mucho de los lugares donde se asientan los proyectos mineros, se encuentran poblaciones cuya actividad económica depende principalmente de la explotación de la tierra (agricultura y ganadería). La tierra representa no solo un medio de producción, sino también de vinculación con el espacio y con otros actores. La tierra provee al sistema socioeconómico de insumos para la producción y el consumo, así como también un lugar de vivienda y un entorno comunitario ancestral.

1 Véase DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales* n.o 58, enero de 2009. Reporte al 31 de enero de 2009. En <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>. Consulta hecha el 26/02/2009.

En nuestro país, existen diversos tipos de propietarios y/o productores agropecuarios. Según la clasificación realizada por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), (citada por Plaza<sup>2</sup>) existen tres tipos de productores: economías campesinas, agricultores no empresariales y agricultores empresariales. Los productores, en general, hacen uso de sus recursos naturales disponibles y utilizan diferentes estrategias de subsistencia de acuerdo con las condiciones sociales (nivel de pobreza, nivel de educación, etcétera) y ambientales (altitud, clima y el acceso al agua) del espacio en el que se encuentran. Debido a la enorme variedad de condiciones climáticas y ecológicas, los productores han creado condiciones para tener estabilidad y seguridad de la producción<sup>3</sup> y han logrado ejercer un control del territorio bajo estas condiciones.

Todas estas características hacen que los propietarios de las tierras, según el ecosistema donde se encuentren, usen la tierra de manera diferente. Según Rodríguez,<sup>4</sup>

2 Véase PLAZA, Orlando. *Perú: el impacto de las políticas de ajuste sobre los campesinos y pequeños productores rurales. Un estudio de casos en cuatro regiones*. Lima: CISEPA-PUCP, 2006, p. 9.

3 Véase MAYER, Enrique. *Casa, chacra y dinero: economías domésticas y ecología en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004, p. 267.

4 Véase RODRÍGUEZ, Martha. *Desarrollo, pobreza-exclusión social y manejo de espacios socioambientales en el mundo rural: el caso del área andina de Perú*. Lovaina: Université Catholique de Louvain, 2005, p. 13.

el ecosistema donde se asienta la población y el tipo de organización social configuran las posibilidades de manejo del espacio, en cuanto al uso, acceso y control de este.

## 2. DERECHOS DE PROPIEDAD Y PRESENCIA DE LA MINERÍA EN EL SECTOR RURAL

En nuestro país, las concesiones mineras otorgan al titular el derecho de exploración y explotación de los recursos minerales. Dicho derecho es distinto, separado e independiente de los derechos sobre el predio donde se encuentre ubicado, es decir, no otorga derechos sobre la superficie.<sup>5</sup> Según Liliana Gamarra,<sup>6</sup> la superposición de derechos entre el propietario del predio y el concesionario es una fuente potencial de conflictos.

En una economía de mercado, los propietarios de tierras agrícolas tienen el derecho al uso y a la disposición de ella.<sup>7</sup> Según el análisis realizado por Zegarra,<sup>8</sup> el marco institucional en el que se desenvuelve el mercado de tierras en el Perú ha sufrido varios cambios en las últimas tres décadas.

En el artículo 954 del Código Civil de 1984, se señala que el propietario de un predio lo es del suelo, subsuelo y sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial. Sin embargo, en el mismo artículo se señala que la propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos ni otros bienes regidos por leyes especiales; por lo tanto, todo esto le pertenece al Estado.<sup>9</sup> Como ya se mencionó líneas arriba, las concesiones mineras otorgan al titular el derecho de exploración y explotación de los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo.<sup>10</sup>

En 1995, se promulgó la ley 26505, la cual promueve la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas,<sup>11</sup> lo cual obligaba a los inversionistas privados a llegar a un acuerdo con los propietarios de tierras agrícolas antes de iniciar trabajos de explotación.<sup>12</sup> Sin embargo, en 1996, se modificó esto y se otorga prioridad en el uso de la tierra al concesionario mediante el proceso de servidumbre,<sup>13</sup> ley 26570:

La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, así como para el transporte de hidrocarburos y minerales por ductos, requiere acuerdo previo con el propietario de las tierras o la culminación del procedimiento de servidumbre.

El Convenio 169<sup>14</sup> de la Organización Internacional del Trabajo, señala que el Estado y las empresas deben obtener el consentimiento (licencia social) de la población para ingresar a sus territorios con el fin de realizar actividades extractivas. Al respecto, Piscocoy<sup>15</sup> señala que la servidumbre minera implica la imposición de una visión de desarrollo a una comunidad local desde el Estado, obviando cualquier forma de proceso participativo en la determinación de este.

## 3. LA ACTIVIDAD MINERA Y LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES: ALGUNOS HALLAZGOS

En los últimos años, nuestro país vive un gran crecimiento económico impulsado básicamente por la inversión privada y sobre todo por la expansión de la industria minera. La minería es un sector importante para el país, si bien no tiene mayor contribución en el producto interno bruto (PIB) nacional (6%), genera grandes divisas, representa el 62% de las exportaciones totales y el 45% de lo que recauda el Estado como

5 Véase Ministerio de Energía y Minas, Proinversión y Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. «Perú. Manual de inversiones mineras». En <[http://www.snmpe.org.pe/pdfs/MMineria\\_inversiones.pdf](http://www.snmpe.org.pe/pdfs/MMineria_inversiones.pdf)>. Consulta hecha el 07/12/2008.

6 Véase GAMARRA, Liliana. «Los conflictos entre el concesionario minero y el propietario del predio superficial». Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 137.

7 Véase Chaquilla, Óscar. «El mercado de tierras agrícolas». *Debate Agrario*, n.o 8, enero-marzo de 1990, p. 83.

8 Véase ZEGARRA, Eduardo. «El mercado de tierras rurales en el Perú». En Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. *Análisis institucional*, vol. I. Santiago de Chile: CEPAL, 1999, p. 43.

9 Véase Castillo, Laureano del. «Conflictos en tierras de comunidades campesinas y legislación». En Grupo ALLPA. *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos*. Lima: Grupo ALLPA, 2004, p. 103.

10 Véase Ministerio de Energía y Minas, Proinversión y Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. «Perú. Manual de inver-

nes mineras». En <[http://www.snmpe.org.pe/pdfs/MMineria\\_inversiones.pdf](http://www.snmpe.org.pe/pdfs/MMineria_inversiones.pdf)>. Consulta hecha el 07/12/2008.

11 Véase el artículo 1 de la ley 26505.

12 Véase Castillo, Laureano del. «Conflictos en tierras de comunidades campesinas y legislación», p. 105.

13 Véase la ley 26570 (que modifica el artículo 7 de la ley 26505).

14 Véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. «Convenio N.o 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes». 2.a ed., 2007. En <[http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf)>. Consulta hecha el 01/03/2009.

15 Véase Piscocoy, José. «Propuesta frente a la problemática de la servidumbre minera». En <<http://www.cooperacion.org.pe/modulo/boletin/detalle.php?IdArticulo=0272&Seccion=O>>. Consulta hecha el 05/05/2007.

impuestos.<sup>16</sup> En el 2007, el sector minero y de hidrocarburos fue el sector con mayor monto de inversión privada: 1.617 millones de dólares.<sup>17</sup>

La actividad minera en nuestro país se asienta principalmente en las cabeceras de cuenca, es decir, en zonas altoandinas, y es ahí donde comienzan mucho de los temores y percepciones de las poblaciones cercanas acerca de la posible contaminación de sus recursos (agua y tierra). Según información del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC), en el 2007, regiones como Huancavelica, Ayacucho, Cajamarca y Puno concentran gran cantidad de derechos mineros en sus territorios, pero también alto número de conflictos y niveles de pobreza.

Según el *Reporte de conflictos sociales* n.o 58 de la Defensoría del Pueblo, en enero del presente año se registraron 211 conflictos sociales, de los cuales el 47% son de tipo socio ambiental (véase el cuadro 1).

CUADRO 1  
TIPOS Y NÚMERO DE CONFLICTOS SOCIALES

Tipo	Número de casos
Socioambiental	100
Asuntos de gobierno local	32
Asuntos de gobierno nacional	20
Laborales	18
Comunales	11
Demarcación territorial	11
Electorales	8
Asuntos de gobierno regional	5
Cultivo ilegal de coca	4
Otros	2
<b>Total</b>	<b>211</b>

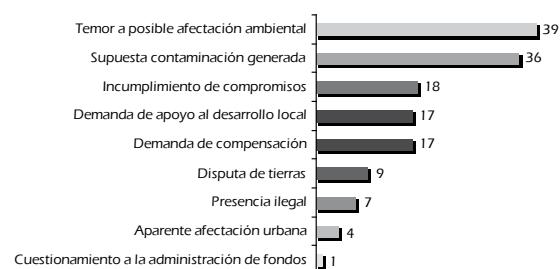
Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de conflictos sociales n.o 58, enero de 2009. En <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>.

En el último año, el número de conflictos socioambientales reportados a la Defensoría del Pueblo ha aumentado más del doble. En enero de 2008, existían 40 conflictos y un año después estos aumentaron a 100. De estos, 66 se encuentran en estado activo y 34 en estado latente, siendo las principales causas de los conflictos el temor a una posible afectación ambiental, contaminación, incumplimiento de compromisos y demanda de apoyo al desarrollo local (véase el gráfico 1).

16 Véase Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. «La minería en cifras». En <[http://www.snmpe.org.pe/pdfs/Mineria\\_en\\_cifras.pdf](http://www.snmpe.org.pe/pdfs/Mineria_en_cifras.pdf)>. Consulta hecha el 01/12/2008.

17 Véase BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *Reporte económico 2007*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 2008.

GRAFICO 1  
CAUSAS DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de conflictos sociales n.o 58, enero de 2009. En <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>.

Según el Reporte de conflictos sociales n.o 58 de la Defensoría del Pueblo, en 80% de las localidades donde se registraron los conflictos socioambientales tienen algún nivel de pobreza y el 57% de los conflictos se desarrolla en zonas rurales. El 81% de los conflictos socioambientales detectados están referidos a la actividad extractiva, 74% de ellos son conflictos con empresas mineras. Por otro lado, el 81% de dichos conflictos están relacionados con la gran o mediana minería y el 19% restante con la pequeña minería y minería artesanal.



FOTOGRAFÍA: SOFÍA CASTRO

CUADRO 2

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES, POBREZA Y DERECHOS MINEROS  
SEGÚN REGIÓN

Región	Número de conflictos	Tasa de pobreza <sup>18</sup> %	Total derechos mineros (extensión) en hectáreas
Huancavelica	3	85,7	695.891
Apurímac	3	69,5	567.704
Ayacucho	10	68,3	846.350
Puno	5	67,2	1.098.023
Cajamarca	10	64,5	1.151.866
Pasco	6	63,4	291.783
Cusco	10	57,4	862.087
Amazonas	2	55,0	248.876
Loreto	6	54,6	40.081
Piura	5	45,0	613.289
San Martín	2	44,5	119.700
Junín	6	43,0	615.843
Áncash	8	42,6	954.881
Lambayeque	3	40,6	198.243
La Libertad	3	37,3	1.097.092
Moquegua	2	25,8	361.939
Arequipa	3	23,8	1.427.686
Tacna	5	20,4	349.961
Lima	6	19,4	917.856
Callao	1	19,4	5.050
Madre de Dios	1	15,6	410.857
<b>Total</b>	<b>100</b>		<b>12.875.058</b>

Fuente: INEI, INACC, Defensoría del Pueblo  
Elaboración propia

A nivel nacional, se puede observar que existe una relación entre el nivel de pobreza y el número de conflictos.

El coeficiente de correlación de Pearson<sup>19</sup> para estas dos variables es 0,39, aunque resulta ser bajo estadísticamente es significativo. Este coeficiente muestra, y esto es lo importante, la relación positiva entre estas variables; es decir, a mayor tasa de pobreza, mayor número de conflictos. El coeficiente de correlación entre el número de conflictos y la extensión de derechos mineros, 0,44, muestra también la relación directa, lo que quiere decir que, a mayor extensión de derechos mineros, mayor número de conflictos.

Estas cifras dan luces de la complejidad e importancia del tema que debe analizarse desde diferentes dimensiones; por ello, es importante hablar de la multicausalidad del conflicto, es decir, no solo mirar las causas coyunturales sino el contexto en el que se desarrolla dicho conflicto. ■



FOTOGRAFÍA: SOFÍA CASTRO

18 Para el cálculo de estas cifras se utiliza el enfoque monetario, es decir, se considera a una persona como pobre si su gasto per cápita mensual no supera el monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Véase Instituto

Nacional de Estadística e Informática (INEI). *La pobreza en el Perú en el año 2007*. Informe técnico. Lima: INEI, 2007, p. 1.

19 Mide el grado de asociación de dos variables.