

Perú: expansión minera y desarrollo sostenible

Juan Aste¹ – Grupo para la Promoción del Desarrollo de los Andes



Foto CIES

Hasta dónde debe expandirse la inversión minera para no comprometer los recursos estratégicos de las poblaciones locales.

¿La minería está creciendo, pero está aportando al desarrollo? ¿De qué sirve explotar inmensos depósitos de mineral si esto compromete recursos estratégicos de agua y de biodiversidad y la salud de las poblaciones? ¿De qué sirve si se sustituye al Estado y no se puede aprovechar los excedentes para generar posibilidades de desarrollo para todos los peruanos?

¿Hasta dónde debe expandirse la inversión minera para no comprometer los recursos estratégicos de las poblaciones locales? ¿Se debe seguir imponiendo la actividad minera sobre las decisiones locales con

1/ Economista, Grupo para la Promoción del Desarrollo de los Andes.

«Los precios de los metales durante el período 2005-2006 y su proyección para 2007-2008 fluctúan entre el doble y más del triple de los niveles alcanzados en el período 1980-2004»

el argumento del “interés común” o de la “necesidad pública”, pasando por encima del derecho de propiedad, del derecho a la consulta y de las propias opciones de desarrollo local?

Contexto actual: precios altos y sobreganancia minera

El mercado de metales mantiene desde 2004 un período de precios excepcionalmente alto, sostenido por la demanda de China y de India, lo que ha generado ganancias inesperadas o sobreganancias que no tienen nada que ver con la gestión de las empresas. Esto ha propiciado más fusiones entre empresas transnacionales mineras.

Los precios de los metales durante el período 2005-2006 y su proyección para 2007-2008 fluctúan entre el doble y más del triple de los niveles alcanzados en el período 1980-2004. Esto produjo casi la duplicación de las utilidades netas logradas el año 2006, las que sumaron 7.180 millones de dólares, en relación a

Cuadro 1

Variaciones de precios de los metales (1980 – 2007/2008)

	Franja de precios 1980-2004	2005	2006	Proyección rango de precios 2007-2008
Cobre US\$/TM	1.576 – 2.315	3.683	6.729	5.500 – 7.500
Zinc US\$/TM	871 – 1.155	1.382	3.275	3.200 – 4.600
Plomo US\$/TM	454 – 626	976	1.290	1.200 – 1.800
Oro US\$/Oz	315 – 384	445	605	570 – 670
Plata US\$/Oz	4,8 – 5,5	7,3	11,6	9 - 14

Fuente : Reuters y Bloomberg, Brook Hunt y Standard Bank.

Cuadro 2

Perú: Indicadores de la bonanza minera 2005-2007 (en millones de dólares USA)

	2005		2006		2007 Enero- Junio	
		%		%		%
Exportación minera	9.790	100,0	14.707	100,0	7.692	100,0
Impuesto a la renta	656	6,7	1.805	12,3	1.555	20,2
Utilidad neta	3.738	38,2	7.180	48,8	3.846	50,0
Regalía minera	81	0,8	123	0,8	66	0,9

Fuente: BCRP, SUNAT, CONASEV y Apoyo S.A.

las obtenidas en 2005, que fueron de 3.738 millones de dólares.

Las exportaciones mineras aumentaron en 214% entre 2003 y 2006, pasando de 4.690 a 14.707 millones de dólares, mientras que la producción minera solo creció 14% en el mismo período. Esto significa que las ganancias inesperadas o sobreganancias obtenidas desde el año 2004 se han debido al aumento excepcional de los precios de los metales. Asimismo, el mayor ingreso de divisas contribuyó a abaratar el dólar y a fomentar las importaciones.

Las principales empresas beneficiarias en el Perú son las transnacionales Antamina, Southern, Yanacocha, Cerro Verde, Barrick y Xstrata, que representan más del 70 % de la producción, de las ventas y de las utilidades mineras. Además, están las empresas de origen peruano como Buenaventura, Minsur, Volcan, Brocal, Milpo y Atacocha.

La perspectiva de crecimiento de China y de India hace prever que se mantendrán los precios excepcionalmente altos de los metales hasta el año 2010 y, en consecuencia, la obtención de sobreganancias o la revalorización de los recursos no renovables mineros.

Las estrategias de la inversión minera en el Perú

Si en períodos de precios bajos los empresarios mineros explotan más intensivamente las zonas de mayor riqueza del mineral, aumentando la producción con mayor contenido fino para compensar la caída de los precios, e invierten en exploración para recuperar el nivel de las reservas, en períodos de precios altos o excepcionales como ahora, donde se obtienen sobreganancias, los inversionistas mineros

explotan zonas de menor riqueza o contenido fino y mantienen o incrementan relativamente menos sus niveles de producción, concentrándose en acelerar la inversión en exploración para aumentar sus reservas y en incrementar su capacidad de producción con el fin de garantizar la rentabilidad a largo plazo.

En estos períodos de precios muy elevados también se produce un drástico aumento de la minería artesanal como consecuencia de la revalorización de los recursos mineros.

Por ello, en el período iniciado el año 2004, las empresas mineras, y particularmente las dedicadas a la exploración como las llamadas "junior", han ampliado el ámbito de la búsqueda de yacimientos a lugares de alta biodiversidad y de productividad agrícola o pecuaria, o a ecosistemas frágiles, con lo que han comprometido a futuro la disponibilidad de agua y el uso de los recursos naturales de las poblaciones locales y han desplazado a la producción y al empleo local.



Foto CIES

Las principales empresas beneficiarias en el Perú son las transnacionales Antamina, Southern, Yanacocha, Cerro Verde, Barrick y Xstrata.

«... la expansión de la inversión minera está comprometiendo recursos estratégicos y generando un mayor impacto ambiental y social sobre las comunidades campesinas y las poblaciones locales, en muchos casos sin que se respete el derecho de propiedad y las opciones de desarrollo local sostenible»

Asimismo, los mineros artesanales también comprometen terrenos productivos de comunidades campesinas y de agricultores, así como la disponibilidad de agua, ofreciendo empleo temporal a los comuneros y a los pobladores locales con remuneraciones superiores a las obtenidas en las labores agropecuarias.

A su vez, la explotación de minas con menor contenido fino de metales está llevando a un aumento de los niveles de extracción y de tratamiento del mineral para mantener un mismo volumen de producción fina, así como a un mayor consumo de agua y a la generación de mayores volúmenes de desmonte y de relaves. Esto lleva a un mayor esfuerzo productivo, a mayores riesgos de accidentes para el trabajador y al incremento del impacto ambiental.

Simultáneamente, la reproducción del capital en la minería de un país no desarrollado como el Perú ocurre más a través de la repotenciación de los equipos y de la reducción del costo de los trabajadores que de

la modernización de los procesos y del respeto por las normas ambientales, laborales y tributarias.

La política laboral de las empresas se realiza sustituyendo trabajadores estables o de planilla por trabajadores eventuales que laboran en *services* y contratas, donde estos últimos ganan un promedio de 20 Nuevos Soles diarios (6,4 dólares) o la tercera parte del salario de los primeros, así como con la extensión de la jornada y el establecimiento de sistemas de 14 días de trabajo por 7 días de descanso, lo que afecta la salud del trabajador y la unidad familiar. La extensión e intensificación de la jornada laboral ha aumentado el riesgo de enfermedades ocupacionales y de accidentes fatales e incapacitantes en el sector.

La generación de una mayor utilidad operativa le ha permitido a las empresas pagar sus deudas y obtener financiamiento con recursos propios y a través de la venta de acciones u otros instrumentos del mercado de capitales, estando exoneradas del pago del impuesto a las ganancias de capital obtenidas en la Bolsa de Valores.

El impuesto a la renta generado por el sector se incrementó sustancialmente desde 2004, pasando de 4% de las exportaciones en dicho año a 12 % en 2006, y a 20 % en lo que va de 2007, con una cifra de 1.805 millones de dólares en el año 2006. El aumento no solo se debe al incremento de los precios, sino también a que la empresa Antamina empezó a pagar el impuesto.

Esta situación significó que las transferencias por canon minero también aumentarán de los 66 millones de dólares registrados en 2003 a 546 millones de dólares en 2006 y a 1.352 millones de dólares en 2007. El establecimiento de la regalía el año 2004 significó un pago de 81 millones de dólares el año 2005 y 123 millones de dólares el año 2006.

La demanda de un impuesto a la sobreganancia minera fue sustituido por el aporte voluntario de las empresas, que este año alcanzará los 518 millones de Nuevos Soles o 163 millones de dólares, versus los

«La reproducción del capital minero ha ocurrido con la reducción del costo de la fuerza laboral al incrementarse el número de trabajadores eventuales hasta el 65% del total de trabajadores mineros»



Foto MINEM

La demanda de un impuesto a la sobreganancia minera fue sustituido por el Aporte Voluntario de las empresas.

«Los conflictos son generados por una expansión minera que no respeta los derechos de las comunidades y de las poblaciones locales y sus opciones de vida y de desarrollo»

potenciales 5.050 millones de Nuevos Soles o 1.580 millones de dólares que hubiera significado el pago del impuesto a la sobreganancia minera en 2007 de haberse aprobado el Proyecto de Ley 074/2006-CR en el Congreso de la República.

En resumidas cuentas, la expansión de la inversión minera está comprometiendo recursos estratégicos y generando un mayor impacto ambiental y social sobre las comunidades campesinas y poblaciones locales, en muchos casos sin que se respete el derecho de propiedad y las opciones de desarrollo local sostenible.

La reproducción del capital minero ha ocurrido con la reducción del costo de la fuerza laboral al incrementarse el número de trabajadores eventuales hasta el 65% del total de trabajadores mineros, junto al mayor esfuerzo productivo al que se han visto obligados.

La generación de sobreganancias ha facilitado el pago de deudas y el financiamiento con recursos propios, lo que ha aumentado el pago del impuesto a la renta. La regalía minera y el canon alcanzaron el 4,5% de las exportaciones mineras, mientras que el aporte voluntario, manejado por las empresas, llegó a representar solo el 1% de las exportaciones mineras.

Los conflictos: causas y manejo

Los conflictos son generados por una expansión minera que no respeta los derechos de las comunidades y de las poblaciones locales y sus opciones de vida y de desarrollo, así como por un Estado que está deliberadamente ausente y que propicia que las empresas lo sustituyan en el apoyo a proyectos de desarrollo con fondos de sus programas sociales y el aporte voluntario. Este último, canalizado a través de las autoridades locales y de los dirigentes de comunidades afines a sus intereses, tal como se ha visto en el caso de los llamados “comités de desarrollo” y en aquellos de monitoreo ambiental promovidos por las propias empresas, lo que deja de lado la creación de mecanismos institucionales de participación ciu-



Los conflictos son generados por una expansión minera que no respeta los derechos de las comunidades y de las poblaciones locales y sus opciones de vida y de desarrollo.

dadana e, incluso, frena iniciativas para la construcción de ciudadanía ambiental. El Estado, a nivel del Gobierno Central, solo interviene cuando el conflicto ya produjo enfrentamientos y víctimas.

No se trata entonces de que “las poblaciones no sepan o no entiendan los beneficios económicos que pueden recibir de la minería” o que “no se les ha informado adecuadamente que no habrá un impacto ambiental significativo”, porque este diagnóstico está centrado en el uso de la pobreza como un medio para prometer u otorgar dinero o apoyo directo a proyectos de las comunidades y poblaciones del entorno al inicio del proyecto con el objetivo de ingresar a hacer exploración y de lograr la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

El Estado ha perdido credibilidad frente a las poblaciones pues la pobreza siempre ha aumentado en las zonas mineras y nunca se ha controlado el impacto ambiental, menos ahora, por lo que también las poblaciones saben que el gobierno apoyará la inversión a cualquier costo ambiental, económico y social e intentará “poner orden” sin que la población involucrada participe en las decisiones y sea consultada de manera informada.

«El Estado, a nivel del Gobierno Central, solo interviene cuando el conflicto ya produjo enfrentamientos y víctimas»

El Estado y la política minera en el Perú

La política minera del actual gobierno está concebida para atraer la inversión extranjera bajo el concepto de competitividad. Todo sustentado en el potencial geológico, vinculado a la calidad de las reservas y a la calidad de las políticas internas con estabilidad. Es decir, la política minera en el Perú solo promueve la inversión, sin considerar al sector desde su integración al desarrollo sostenible del país.

Se asume el interés de los empresarios mineros como el interés del país, porque así “se obtendrían más ingresos tributarios para el Estado” y luego “chorrearía” al resto de peruanos, sin importar el costo del impacto ambiental (contaminación de ecosistemas, de agua y de biodiversidad), económico (afectación de terrenos productivos, ecosistemas, agua y biodiversidad) y social (desplazamiento de poblaciones, empleo y problemas de salud).

El Estado ha aceptado la modificación reiterada de contratos de garantías y de promoción de la inversión en beneficio de las empresas, pero no tiene la voluntad política y se niega a asumir su función tributaria cuando se trata de crear un impuesto a la sobreganancia minera a fin de obtener recursos temporales estratégicos para financiar el desarrollo. El Estado tampoco hace respetar el derecho de las comunidades para autorizar el permiso de ingreso de un inversionista minero a su propiedad, pretendiendo imponer los proyectos. Además, el Estado no fiscaliza adecuadamente el cumplimiento de los compromisos ambientales ni el requisito de aprobación de los EIA para construir nuevos depósitos de relaves, plantas de tratamiento u otras obras.

Foto CIES



La política minera del actual gobierno está concebida para atraer la inversión extranjera bajo el concepto de competitividad.

«...la política minera en el Perú solo promueve la inversión, sin considerar al sector desde su integración al desarrollo sostenible del país»

Por el contrario, ha flexibilizado las condiciones para acelerar la exploración e impedir que los Gobiernos Locales y Regionales puedan declarar áreas de Conservación, con lo que está generando condiciones de conflicto con las comunidades y poblaciones locales. Asimismo, no cumple con eliminar o limitar los *services* y no actúa para proteger la salud de los trabajadores mineros y de las poblaciones locales con niveles prohibitivos de plomo y de otros metales pesados en la sangre.

El Gobierno Central argumenta que hay millonarias transferencias por canon minero a los Gobiernos Regionales y Locales, pero los fondos transferidos por canon y regalías solo se realizan en un 20% del total, concentrándose principalmente en las regiones de Ancash, Cajamarca, Tacna y Moquegua. Además, existen limitaciones de disponibilidad, por las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y de uso, por la reducida capacidad de gasto de los Gobiernos Locales, pero siguen siendo montos insuficientes frente a las enormes necesidades de desarrollo.

Vale precisar que el canon minero es un mecanismo de redistribución del ingreso por el que el 50% de lo percibido por el Estado a través del pago del impuesto a la renta que realizan las empresas mineras se destina a las propias zonas mineras. La regalía, por su parte, es una contraprestación económica por el agotamiento de los recursos no renovables mineros que también regresa a las zonas mineras, mientras que el aporte voluntario y el impuesto a la sobreganancia minera constituyen compensaciones temporales extraordinarias por las ganancias inesperadas.

Alternativas para una minería que aporte al desarrollo sostenible

Si la minería tiene un débil efecto multiplicador en la economía y en la generación de empleo e históricamente solo ha generado crecimiento pero no desarrollo, su rol debe ser aportar mayores excedentes para el desarrollo sostenible descentralizado de sectores estratégicos vinculados a la producción agroecológica, agroindustrial y ecoturística. Un

desarrollo sostenible sustentado en la conservación del agua, de la biodiversidad y del material genético que esta encierra, así como en el apoyo a la investigación científica y tecnológica, a la educación, a la salud y a la infraestructura económica, pues la historia y la naturaleza del sector no garantizan el desarrollo sostenible.

La coyuntura actual ofrece una oportunidad histórica para establecer un nuevo contrato social entre las empresas, el Estado y la sociedad civil a fin de hacer que la minería pueda contribuir al desarrollo sostenible, dado que dentro de 20 a 30 años, cuando se haya agotado parte importante de los recursos no renovables mineros, ¿qué hará el país para financiar el desarrollo? En Chile, el gobierno de Ricardo Lagos logró renegociar los contratos con las empresas mineras y establecer la regalía minera basada en la creación de un nuevo impuesto. En el Perú, ¿no hay voluntad política o no hay visión del futuro?

Una alternativa de cara al futuro requiere que los actores de la sociedad civil se despojen de una visión unilateral y de corto plazo y asuman una visión concertada del desarrollo sostenible. He aquí algunas líneas alternativas frente a los principales problemas encontrados:

1. *Si la política minera del gobierno actual promueve la inversión en el sector y luego el desarrollo local queda subordinado para "aprovecharla" con los recursos que esta buenamente le transfiera, entonces no se toma en cuenta los planes de desarrollo locales ni interesa el ordenamiento territorial.*

La alternativa es que el Estado y los actores sociales en el Perú dispongan de una visión del rol de la minería y de su aporte al desarrollo sostenible buscando un compromiso concertado con la inversión minera para que esta contribuya con dicho desarrollo, dado su carácter temporal. Asimismo, debe determinarse la obligatoriedad de disponer de planes participativos de desarrollo y de ordenamiento territorial locales y regionales, así como que se respeten los derechos y las opciones de desarrollo de las poblaciones locales

«...dentro de 20 a 30 años, cuando se haya agotado parte importante de los recursos no renovables mineros, ¿qué hará el país para financiar el desarrollo?»



La política minera de optar por el Aporte Voluntario refuerza el poder de las empresas y debilita aún más al Estado.

«Una alternativa de cara al futuro requiere que los actores de la sociedad civil se despojen de una visión unilateral y de corto plazo y asuman una visión concertada del desarrollo sostenible»

a través de procesos de consulta libre, previa e informada, aceptando que en algunos lugares se incorpore la minería y en otros no. Es urgente que se respeten las Areas Naturales Protegidas y sus áreas de amortiguamiento, porque hoy están en serio riesgo debido a la expansión minera y petrolera.

2. *La política minera de optar por el Aporte Voluntario refuerza el poder de las empresas y debilita aún más al Estado, haciendo más dependientes a las poblaciones locales y a sus autoridades y creando condiciones de sumisión y de aceptación de la gran desigualdad y pobreza existente, con pérdida de derechos mientras duren los proyectos y, por lo tanto, manteniendo posibilidades de conflicto latentes con inestabilidad para la propia inversión.*

La alternativa pasa por eliminar las exoneraciones tributarias y las excesivas deducciones permitidas para el cálculo de la renta imponible, por transparentar el pago del impuesto a la renta, por el pago de regalías de todas las empresas, por la revisión de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria y por el establecimiento del pago de un impuesto a la sobreganancia minera. Esto va de la mano con la mayor presencia y fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y de

los actores de la sociedad civil con una participación vigilante y transparente.

3. *La débil fiscalización ambiental en manos del Poder Ejecutivo, tanto desde el Ministerio de Energía y Minas antes, como ahora desde la Oficina de Supervisión de la Inversión en Minería y Energía (Osinergmin), así como las enormes dificultades del Consejo Nacional del Ambiente (Conam) para coordinar con los sectores e implementar la política ambiental con limitadas facultades de decisión, no son garantía para la independencia en el control, en las sanciones y en las correcciones en la gestión ambiental de las empresas mineras.*

Alternativa: debe acordarse la creación de una autoridad autónoma ambiental de carácter descentralizado conjuntamente con una Superintendencia Ambiental y el establecimiento de la auditoría y el monitoreo independientes.

4. *Los conflictos son generados principalmente por una expansión minera que no respeta los derechos de las comunidades y por la ausencia del Estado.*

La alternativa es que el Estado implemente políticas y mecanismos institucionalizados que eviten, pre-

«...debe acordarse la creación de una autoridad autónoma ambiental de carácter descentralizado conjuntamente con una Superintendencia Ambiental y el establecimiento de la auditoría y el monitoreo independientes»



Foto CIES

Alternativa: debe acordarse la creación de una autoridad autónoma ambiental de carácter descentralizado.

vengan y canalicen los conflictos. Se trata de que el Estado propicie la participación de diferentes actores de la sociedad civil que permita generar espacios descentralizados de diálogo nacional y concertar una agenda común para el desarrollo sostenible. La construcción de una ciudadanía ambiental para una participación ciudadana responsable es parte de este proceso, así como la necesidad de una inversión con una auténtica responsabilidad social que apunte al desarrollo sostenible.

5. *La política del Estado no debe limitar el accionar de las ONG y de sectores de la Iglesia por promover la defensa de los derechos humanos de las poblaciones locales y del desarrollo sostenible, sino propiciar su participación transparente y equitativa en procesos de diálogo que permitan superar los conflictos sin violencia y aportar al desarrollo con propuestas.*