

## ESTA CASA EDITORA PROPONE QUE

## "LAS COMUNIDADES SEAN DUEÑAS DE LOS RECURSOS QUE ESTÁN EN EL SUBSUELO DE SUS TERRENOS"

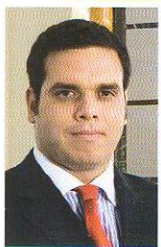
Las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades resultarían más beneficiosas para ambas, lo que reduciría los conflictos sociales. Las comunidades que no deseen vender o alquilar sus terrenos no lo harían y la cadena terminaría allí. Las comunidades que sí, obtendrían compensación por ello y las empresas mineras se ahorrarán los conflictos posteriores.

El número de conflictos sociales alrededor de los proyectos mineros es una de las principales barreras para desarrollar este sector: a octubre del 2013, el 74.5% de los 145 conflictos socioambientales activos y latentes en el Perú correspondió al sector minero, según información de la Defensoría del Pueblo. Las comunidades culpan a las empresas mineras de contaminar las tierras que consideran suyas sin recibir ninguna retribución. Esto último originado por la ineficiente gestión de los recursos del canon minero por parte de los gobiernos regionales. Por otro lado, muchos proyectos mineros se ven retrasados temporal o permanentemente a raíz de la oposición de las comunidades.

## A FAVOR:

## MARIO ZÚÑIGA

Director de Contribuyentes por Respeto. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor de Análisis Económico del Derecho en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Ha sido investigador senior del Instituto de Libertad y Democracia (ILD).



## EN CONTRA:

## NINO COPPERO

Director de asuntos corporativos y responsabilidad social en Hudbay Minerals. Se desempeñó como asesor externo principal para Norsemont Mining (anterior propietaria del Proyecto Constancia). Abogado con estudios de posgrado en Medio Ambiente y Responsabilidad Social. Es Master of Laws in Natural Resources and Environmental Law and Policy de la Universidad de Denver (Sturm College of Law).


**APERTURA** de Nino Coppero  
a la introducción de *Semana Económica*

Se deben hacer tres precisiones. Primero, no todos los conflictos sociales tienen por detonante el tema del recurso y del suelo. Segundo, no todos los yacimientos minerales tienen a comunidades campesinas como propietarias del suelo; y tercero, los recursos que provienen de la minería bajo el esquema actual no llegan a las comunidades en la mayoría de los casos por la mala regulación del canon.

La minería supone el 59% de las exportaciones totales, el 30% del impuesto a la renta y más del 21% de la inversión privada en el 2011. Gracias a la minería, aumentó el ingreso y el nivel de vida de aquellas localidades donde se desarrolla esta actividad. El impacto directo e indirecto en lo laboral es también positivo, como lo demuestra un reciente estudio del IPE.

La minería ha podido generar estos beneficios (más allá de que se hayan sabido aprovechar o no) en gran parte porque los recursos pertenecen a la Nación (a todos los peruanos), y no a particulares.

Si se convierte repentinamente al propietario del suelo en propietario del recurso, eventualmente sólo unos pocos se beneficiarían realmente o, lo que es peor, impedirán (alegando que están en su derecho) que todos los peruanos se beneficien del aprovechamiento del recurso. A su vez se generarían mayores restricciones para el acceso al recurso, lo que desincentivaría a los inversionistas y reduciría los impactos positivos. Al mismo tiempo se fomentaría la minería artesanal, pues aquellos nuevos propietarios buscarán (ahora 'formalmente') explotar 'su' recurso por 'sus' propios medios. Siendo la actividad minera especializada, los daños al ambiente y a las personas por esta actividad artesanal, sin duda, aumentarían.

Entonces creemos que si la preocupación es la conflictividad social, un cambio de esta índole generaría mayor conflictividad tarde o temprano.



## APERTURA de Mario Zúñiga

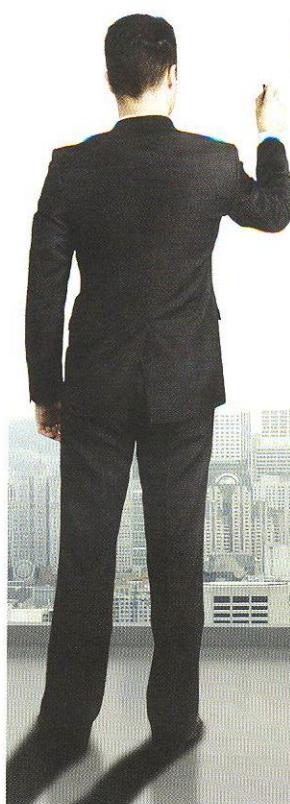
a la introducción de *Semana Económica*

Aunque probablemente no sea la única explicación, existe en todos los conflictos relativos a la explotación de recursos naturales (Conga, Bagua, etc.) un factor común: los habitantes de las regiones en las que se explotan recursos naturales sufren los perjuicios (contaminación, desplazamientos, afectación de sus actividades en 'sus' tierras), pero no acceden (o acceden de manera muy indirecta y lenta, a través del Estado) a los beneficios.

Esto se debe, principalmente, a dos factores. En primer lugar, la propiedad rural no está debidamente garantizada por el Estado peruano. Producto de ello, su propiedad 'no existe' legalmente y no tienen la legitimidad para negociar en igualdad de condiciones con potenciales inversionistas o reclamar sus derechos frente al Estado.

En segundo lugar, en el Perú, como una reminiscencia del derecho colonial, la propiedad del suelo y subsuelo está separada. El propietario de un predio no es propietario de los recursos que están en su subsuelo: minerales, petróleo, gas (artículo 66 de la Constitución).

Una solución a este problema sería consagrar la 'propiedad unitaria' de suelo y recursos del subsuelo. Una regla que consolide la propiedad de suelo y subsuelo elimina los problemas de externalidades y costos de transacción en gran medida. Si las comunidades campesinas y, en general, todo ciudadano que posea tierras en las zonas en las que se explotan recursos naturales fuera propietario de suelo y subsuelo, los privados que quieran explotar los recursos deben negociar y pagar a ellos (ya no al Estado) para explotar sus tierras. Ellos obtendrían así un beneficio directo (que debería ser además significativo) de la explotación de los recursos naturales.



# LOS MEJORES PROYECTOS PARA INVERTIR

Algunos de nuestros proyectos:



## ARMAS DOOMO

**CONFIANZA  
SOLIDEZ  
EXPERIENCIA**  
Departamentos, Casas y Oficinas

Visítanos en nuestro Centro de Negocios:  
Calle Los Cedros N° 321, San Isidro  
Lunes a Domingo: 11:00 a 13:00 / 14:00 a 18:00

4403956 / #996471307  
www.armasdoomo.com.pe



## RÉPLICA de Nino Coppero a la apertura de Mario Zúñiga

Nuestro sistema jurídico no sólo ha sentado principios que garanticen el derecho de propiedad de las comunidades sobre sus terrenos, sino que además ha buscado un equilibrio entre este derecho y la promoción de la actividad minera. Un ejemplo es la restricción de ciertos derechos que originalmente tenían los titulares mineros, como la expropiación (la cual fue percibida como una amenaza al derecho de propiedad) y la expedición de normas, como la denominada Ley de Tierras. Esta última, además de promover la negociación y el acuerdo directo entre empresa minera y comunidad, condiciona cualquier acto de disposición de terrenos comunales a la aprobación de por lo menos dos tercios de los miembros de la comunidad.

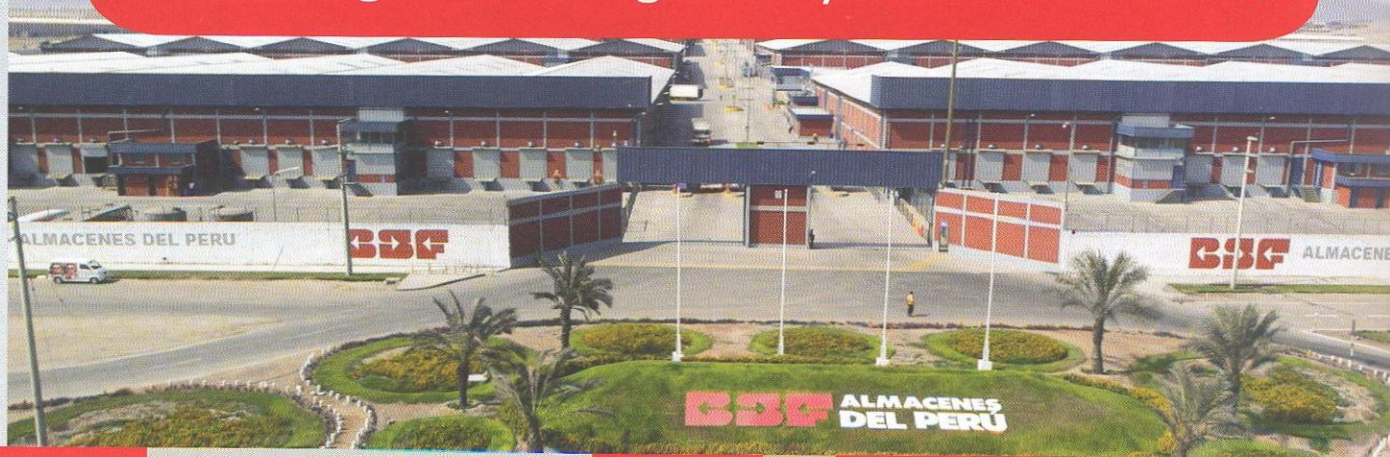
Sin duda, hay cosas por mejorar, como los mecanismos de formalización del derecho de propiedad (por ejemplo, programa de titulación de tierras),

pero, en definitiva, es gracias a este sistema legal aún imperfecto que hoy las comunidades tienen, sin temor a equivocarme, igual o mayor capacidad de negociación que las empresas o incluso que el mismo Estado. De ahí que pueden obtener beneficios sostenibles como las inversiones en programas sociales, fideicomisos sociales, mesas de desarrollo. También tienen el poder para paralizar megaproyectos de interés nacional. Decir que no están en igualdad de condiciones, creo que es subestimarlas.

En mi opinión, la conveniencia de la separación entre yacimiento y predio debe verse desde un punto de vista económico. Y no sólo me refiero al beneficio que este sistema importa al Perú, sino a que no hay ninguna razón, por ejemplo, para considerar al terreno como bien principal y al yacimiento como bien accesorio, cuando el segundo suele tener mayor valor comercial que el primero.



## Alquile su Centro de Distribución o Almacén en el Centro Logístico más grande y moderno del Perú



### Centros Logísticos

- 1 Villa El Salvador | 80,000 m<sup>2</sup>  
de almacenes para alquilar (100% arrendado)
- 2 Portada de Lurín | 400,000 m<sup>2</sup>  
de almacenes para alquilar (disponibilidad inmediata)  
Altura km 38 Panamericana Sur



**BSE ALMACENES DEL PERÚ**

Desarrollando Espacios de Confianza

► [www.bsf.pe](http://www.bsf.pe)  
info@bsf.pe | (51-1)625 4300



## RÉPLICA de Mario Zúñiga

### a la apertura de Nino Coppero

Quienes se oponen a la privatización de los recursos del subsuelo frecuentemente alegan que está bien que los recursos naturales pertenezcan a “la Nación” (que, en buen castellano, significa al Estado no “a todos los peruanos”), pues ello permite que todos nos beneficiemos del recurso de quienes tuvieron la suerte de tenerlo bajo sus tierras.

Ante ese argumento debemos preguntarnos, sin embargo, ¿cómo hoy, bajo el régimen actual, “todos los peruanos” nos beneficiamos de los recursos naturales? Lo hacemos a través del Estado, que cobra regalías e impuestos. Con la privatización de los recursos naturales sólo dejaría de cobrar las regalías (que si bien pueden alcanzar en total montos importantes, no constituyen la principal fuente de recaudación estatal) y seguiría cobrando impuestos para prestar servicios públicos y (en alguna medida) redistribuir riqueza.

Las empresas mineras, en ese sentido, seguirían pagando el 30% de impuesto a la renta, y la mitad de

esos ingresos seguiría siendo destinada a las regiones en las que se realiza la actividad a título de canon.

La diferencia sería, eso sí, que en vez de pagar una tasa determinada por el Estado (de 1% a 3%) para poder explotar los recursos minerales, las empresas mineras deberán pagar precios de mercado para comprar o arrendar las tierras necesarias para acceder al mineral en el subsuelo (sumas que probablemente no superen en gran medida lo que voluntariamente invierten estas empresas en las zonas a las que llegan). Esto podría causar algunas ineficiencias porque con este derecho de propiedad una comunidad (o cualquier propietario de un pedazo de suelo dado en cuyo subsuelo haya recursos naturales) podría oponerse a la explotación de recursos naturales. Pero estos casos –intuyo– no serán los más frecuentes. Si en vez de sufrir la imposición por parte de un proyecto minero pueden convertirse en ‘socios’ de éste, es de esperarse que la mayoría de personas opte por vender o arrendar sus tierras o conceder derechos de paso voluntariamente.

## CIERRE de Nino Coppero

Desde el punto de vista económico, veo improbable que el Estado siga teniendo la misma capacidad de recaudación como la que tiene hoy gracias a la renta minera. Consecuentemente, aun cuando podría continuar la redistribución de esta renta a través del canon (lo cual incluso sería discutible, pues el ‘canon’, en teoría, se sustenta en la explotación de bienes o recursos públicos), el monto efectivamente redistribuido entre los distintos niveles de gobierno sería considerablemente reducido, lo que generaría, así, empobrecimiento a nivel nacional.

De otro lado, creo que es errado pensar que hoy las empresas mineras pueden ‘imponer’ sus proyectos a las comunidades; hoy las empresas mineras buscan operar con altos estándares de gestión social y ambiental. Sabemos que esto no sólo significa pagar el valor de mercado de los predios (cuya determinación en la negociación definitivamente considera la existencia de yacimientos debajo de ellos), sino también invertir en el desarrollo social a largo plazo de las mismas comunidades. De esta manera, gracias al régimen actual, no hay otra forma de llevar a cabo un proyecto minero si las empresas mineras y las comunidades se sientan a negociar y se convierten en ‘socios’ estratégicos. No es necesario que se consolide el derecho de

propiedad del suelo y del recurso, que entorpezca o elimine la posibilidad de una negociación exitosa entre empresa y comunidades para poder generar una sociedad estratégica entre esos agentes.

Como ya hemos referido, buscar consolidar el terreno superficial y el recurso en un solo derecho de propiedad generaría incentivos para que el propietario del suelo se convierta en empresario minero, pues se estaría asumiendo que es ese propietario quien está en mejor posición para administrar el aprovechamiento del recurso. La pregunta sería, entonces, ¿están estos particulares o las comunidades de las zonas donde abundan estos recursos (principalmente la zona altoandina) en la capacidad técnica y económica y tienen el conocimiento necesario en materia ambiental y de seguridad para lograr el desarrollo sostenible de esta actividad? Creemos que no, y, lejos de solucionar conflictos sociales, al fomentar la expectativa del ‘negocio propio’, aquella que se basa en creencias, como “por qué nuestros recursos se los vamos a dar a otros [extranjeros], cuando los podemos explotar nosotros mismos”, haría que la conflictividad se transforme, no necesariamente disminuya. Es muy probable que, a fin de cuentas, únicamente tengamos minería informal o ilegal y nos pasemos muchos años tratando de descifrar una nueva audacia jurídica para revertir el resultado.



## CIERRE de Mario Zúñiga

La aplicación de la regla propuesta (la privatización de los recursos del subsuelo), ciertamente, no es sencilla. Para empezar requiere un cambio constitucional que a su vez implica un alto grado de consenso político. En segundo lugar requiere de la realización de programas masivos de formalización para otorgar títulos de propiedad seguros y bien definidos (lo cual implica en muchos casos limitar las tierras de las comunidades, que muchas veces consideran como "sus tierras" algunas que no necesariamente poseen ni explotan). En tercer lugar, tendría que ver la manera de hacerse sin afectar los derechos adquiridos de muchos concesionarios que, bajo el actual régimen legal, ya tienen expectativas e incluso han realizado inversiones. Finalmente tendría también que flexibilizarse el régimen legal de las comunidades campesinas y nativas para que se facilite la adopción de decisiones e individualización de predios.

La minería es, sin duda, una actividad central para nuestra economía que ha contribuido a los espectaculares niveles de crecimiento que hemos tenido en los últimos años. Ponerle trabas es lo último que queremos. Pero no creo que sea descabellado implementar una regla legal que proteja a quienes sufren directamente las externalidades causadas por esa actividad (en particular la posibilidad de que tu propiedad sea desconocida, cuando no es formal, o expropiada). Incluso esta regla podría beneficiar a la minería en el sentido de que reduce los costos de transacción de negociar el acceso al recurso. Antes que negociar con el Estado (¿cuánto demora obtener todos los permisos y derechos necesarios para iniciar actividades de explotación minera?) y además las poblaciones aledañas, las empresas mineras tendrían que negociar sólo con un propietario.

## CONCLUSIÓN

La separación entre la propiedad del suelo y subsuelo es propensa a generar un conflicto por naturaleza, toda vez que el dueño del suelo no acepte la explotación del recurso dentro de los límites de su terreno. No obstante, como menciona Nino Coppero, ciertamente implementar una política como la planteada podría traer el riesgo de que aumente la minería artesanal. Por ello, la medida tendría que ser acompañada de otras políticas complementarias. Este esquema se realiza con éxito en otros países como Estados Unidos y Canadá. Por lo tanto, si existiese una razón fundamental que no permita su funcionalidad en el Perú, su resolución debe ser prerequisite para la implementación de la política.

Además, si la empresa minera está dispuesta a pagar un precio que resulte suficientemente alto para el dueño del suelo, la política no tendrá un impacto en las inversiones o en la producción. Argumentar que las comunidades se opondrán a vender es negar la racionalidad que éstas poseen: muchas comunidades han accedido a vender sus terrenos. No obstante, se reconoce el riesgo que se puede generar, por lo que otras medidas, como una correcta delimitación de tierras y un sistema legal más eficiente y estricto, son necesarias para su éxito. (PC)