

Poder político y *gobierno minero*¹

Francisco Durand

La minería moderna es una actividad que avanza a pasos agigantados con el apoyo del Estado, al punto que se habla de “Perú país minero”, pero enfrenta serios problemas. Durante los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011) los conflictos socio-ambientales originaron la suspensión de 34 proyectos de inversión. Entre diciembre del 2011 y julio del 2012, al inicio del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), se suspendieron 16 proyectos mineros más y se paralizaron definitiva o temporalmente \$22,000 millones de inversiones. Entre el 2006 y el 2011, los conflictos socio-ambientales resultaron en 219 muertes y 2,781 heridos, revelando la cantidad e intensidad de las protestas y la dura respuesta policial.² Dada la alta conflictividad, el gobierno osciló entre reprimir u organizar Mesas de Diálogo. Al comienzo del gobierno de Humala, solo en el caso del proyecto minero Conga el saldo fue de 5 muertos y 150 heridos. Al 2014, amainó la protesta al suspenderse las inversiones mientras el gobierno dialogaba con 92 comunidades buscando acuerdos en las recientemente creadas Mesas de Desarrollo.³

Estos hechos indican que las industrias extractivas (las más importantes de la economía, siendo lideradas por la minería) generan nuevas dinámicas de poder donde al incrementarse las inversiones aumentan los conflictos y se desarrolla tarde y mal la institucionalidad, fenómeno que ha dado lugar a numerosos estudios en diversas disciplinas. En este trabajo analizamos los enclaves mineros desde la óptica de la Ciencia Política. Centramos la mirada en las corporaciones y la manera cómo gracias a sus ingentes recursos e influencia profundizan su manejo del entorno, pero no facilitan en igual medida el desarrollo institucional.

Existen varias vertientes de análisis sobre las corporaciones y el poder. La primera estudia la gobernabilidad de las corporaciones y su proyección hacia la sociedad vía la “responsabilidad social corporativa”, ideas y prácticas conducentes a generar “sostenibilidad”.⁴ Esta vertiente se apoya en teorías constructivistas que proponen un manejo altruista del entorno sobre la base del conocimiento.⁵ Las corporaciones son vistas como “buenas ciudadanas”: adoptan “las mejores prácticas”, buscan establecer relaciones armónicas “horizontales” dentro de la empresa y relaciones “colaborativas” con las comunidades. Una segunda vertiente enfatiza el rol de los espacios de diálogo y conflicto en el desarrollo de mejoras institucionales en

¹ El autor agradece los comentarios de Eduardo Toche, Max Cameron y José de Echave.

² *La República* (Marzo 29, 2012) en www.larepublica.pe (acceso Septiembre 2013). Al 2006 un mapa de conflictos indicaba que en 60% de los casos la causa principal era la defensa del agua y 15% la de la tierra y el territorio y 11% el aire. En Manuel Glave y Juana Kuramoto, “La minería peruana: lo que sabemos, lo que aún nos falta por saber”. GRADE, *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (Lima: GRADE 2007), p. 161.

³ *La República*, septiembre 3, 2012 (www.larepublica.pe).

⁴ Ver Dirk Matten y Andrew Crane, “Corporate Citizenship: Toward and Extended Theoretical Conceptualization”, *Academy of Management Review*, vol. 30, No. 1 (2005), pp. 166-179.

⁵ Ver Katarina Karbøe, Paul N. Gooderham y Hanne Nørreklit, *Managing in Dynamic Environments*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2013, p. 136; Peter F. Drucker, *La Sociedad Postcapitalista* (Bogotá: Grupo Editorial Norma S. A., Cuarta Impresión, 1997) y Frank Ostroff, *The Horizontal Organization* (New York: Oxford University Press, 1999).

las relaciones corporación-comunidad-Estado; busca explicar “cómo aprenden los gobiernos mineros” por medio de acuerdos.⁶

Una tercera entiende el poder corporativo como dominio o influencia asimétrica que hace que las instituciones y los individuos, dentro de ciertos márgenes, sean fuertemente influidos por sus ideas y acciones. Estudia su poder económico para proyectarse al Estado y a la sociedad civil, poder que se relaciona con el modelo económico de libre mercado. Se pregunta qué asimetrías generan las grandes inversiones mineras y si existen contrapesos que permitan el desarrollo institucional de la sociedad civil. Considera que la auto regulación corporativa tiene límites fijados por la defensa del interés económico.⁸ Ve por lo tanto la relación corporación-comunidad-Estado más allá del lente de la responsabilidad social corporativa y de los diálogos.⁹

En este trabajo adoptamos esta última perspectiva y recogemos críticamente algunos temas de las otras corrientes que analizan la proyección de la corporación como “ciudadanos”, *corporate citizenship*, cuando asumen “roles gubernamentales” en tanto proveedores de bienes públicos.¹⁰ Estos roles ampliados se desarrollan bajo el argumento que el Estado “falla” como contraparte de la ciudadanía.¹¹ Aquí entendemos esta expansión de roles como expresión del poder que poseen, al punto que son concedidos por el Estado, pero sin mayor regulación, ni realmente tomar en consideración la opinión de la sociedad civil sino más bien bloqueando o impidiendo un aprendizaje más rápido.¹² La inversión social está principalmente motivada por una meta económica y no una altruista; es decir, no es un fin sino un medio que moldea qué hace, cómo lo hace, quién lo hace y, finalmente, quién lo evalúa. Asimismo, sus prácticas tienen una lógica clientelista/populista de manejo o control comunitario.

⁶ Anthony Bebbington, ed. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, CEPES y Propuesta Ciudadana, 2013. José Carlos Orihuela “How do “Mineral States” Learn? Path Dependence on Policy Change in the Development of Economic Institutions, *World Development*, 43 (2013): pp. 138-148.

⁸ Leslie Sklair, *Globalization: Capitalism & its Alternatives* (en particular el capítulo 6, pp.118-163), Oxford: Oxford University Press (2002). Ver también Leslie Sklair y Peter T. Robbins, “Global Capitalism and Major Corporations in the Third World”, en *Third World Quarterly*, vol. 23, no. 1 (2002), pp. 81-100. Desde una perspectiva histórica que toma en cuenta tanto la estructura como el liderazgo (agency) sobre la minería, ver Rosemary Thorp et. al., *The Developmental Challenges of Oil and Mining: Lessons from Africa and Latin America* (London: Palgrave Macmillan, 2012).

⁹ Peter Rodríguez et. al., “Three lenses on the Multinational Enterprise: Politics, Corruption and Corporate Social Responsibility”, en *Journal Business of International Studies*, vol. 37, No. 6 (2006), pp. 733-746.

¹⁰ Glen Whelan, “The Political Perspective of Corporate Social Responsibility: A Critical Research Agenda”, *Business Ethics Quarterly*, No. 22, vol. 4 (2012), pp. 709-737.

¹¹ Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical introduction* (Segunda edición) (Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2005). Ver también Drik Matten y Andrew Crane “Corporate Citizenship: Toward an Extended Conceptual Theorization”, en *Academy of Management Review*, vol. 30, No. 1 (2005), pp. 166-179 y Andrew Crane, Dirk Matten y J. Moon, *Corporations as Citizenship* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

¹² Gonzalo Zegarra afirma al evaluar la responsabilidad social en el Perú que el discurso de la corporación kantiana moderna no debe llevar a confundir medios con fines. En *Semana Económica* (Diciembre 2012), pp. 10-12. Una investigación de la Universidad de Harvard encuentra que las evaluaciones de los programas sociales son hechas mayormente por las propias empresas y que no existen estudios independientes, dificultad que se observa en el caso del Social Accountability 8000. Ver Michael J. Hizcox, Claire Schwartz y Michael Toffel, “Evaluating the Impact of SA 8000 Certification”, Harvard University, 2008.

El trabajo considera que el poder de las mineras modernas se explica mejor recurriendo al concepto de enclave que se usa en las visiones críticas de la Ciencia Política y la Sociología. Por enclave se entiende una gran empresa extractivo-exportadora, generalmente privada-extranjera, que domina un extenso territorio con apoyo del Estado. En el caso de países como el Perú, los enclaves operan en entornos sociales pobres y de cultura indígena y mestiza, realidades que hacen particularmente urgente a las corporaciones obtener la “licencia social para operar”. Al generarse tensiones y estallar los conflictos, el enclave moderno puede cumplir roles sociales ampliados y hasta roles policiales. Por lo mismo, parte de su acción política es fortalecerse con apoyo del Estado para controlar mejor el volátil contexto local, pero lo hace de un modo que afecta o limita la autonomía y la capacidad de gestión y decisión colectiva comunitaria.¹³

Partimos de la idea que las corporaciones extractivas en el Perú generan dinámicas políticas diferenciadas a nivel nacional y local. En tanto se sostenga el modelo económico de libre mercado, los enclaves extractivos gozan de trato preferencial. Al mismo tiempo, ejercen altos niveles de influencia a nivel nacional, pero en el plano local se observa una tendencia más inestable y una mayor dificultad de manejo del contexto. De allí que con la venia del Estado se conviertan en “gobierno”, asumiendo roles sociales y prácticas clientelistas que lo asemejan a un Ogro Filantrópico, teóricamente eficiente y honesto; y roles de inteligencia, policiales y hasta represivos, como si fuera un Leviatán privado.

El fenómeno de gobierno minero se estudia identificando tendencias generales en el caso peruano y analizando en mayor detalle el caso de la mina Tintaya del Cusco. El estudio cubre dos gobiernos (Alan García, 2006-2011; y Ollanta Humala, 2011-2016). En este periodo los enclaves extractivos han crecido y logrado mantener altos niveles de influencia política nacional en las política públicas. Durante esos dos gobiernos la economía nacional fue estimulada por un auge internacional de materias primas que generó un desarrollo espectacular de la minería. Por lo mismo, tiene un fuerte y amplio efecto social y ambiental, brindando oportunidades de acción política a quienes ven a los enclaves extranjeros como un problema que solo se resuelve confrontándolo o impidiendo su presencia; aceptándolo pasivamente en otros casos, o viéndolo como un “mal necesario”, porque a pesar de los problemas que conlleva su presencia genera empleo y “hace de todo”, incluyendo bienes públicos como la infraestructura.

El enfoque y su aplicabilidad al caso peruano

Esta dinámica de inversiones extractivas masivas en países como el Perú, con presencia predominante del capital extranjero, e intensos y variados tipos de tensión y conflicto enclave-comunidad, empieza a partir de la inauguración del modelo económico que conecta el país al mercado mundial. También está condicionado por la manera cómo se adopta el modelo en condiciones de bonanza y por las propias visiones corporativas globales que se adaptan localmente.¹⁴

En ese sentido, cobra relevancia la teoría desarrollada por Doris Fuchs, quien considera que las corporaciones ejercen un poder tridimensional: económico, político y discursivo. Bajo esta perspectiva, las

¹³ Ver RosemaryThorp et al, *The Developmental Challenges of Oil and Mining: Lessons from Africa and Latin America*, (London: Pallgrave Mcmillan 2012), pp. 221-222.

¹⁴ La pregunta clave a partir del momento que se adopta el nuevo modelo económico no es tanto si hay crecimiento y empleo, redistribución de recursos, responsabilidad social y ambiental y gobernabilidad; en fin, modernidad y paz social, sino los roles que asume y los métodos que utiliza el enclave apoyados en sus vastos recursos materiales y si ocurre efectivamente una mejora de la institucionalidad del Estado y de la sociedad civil.

corporaciones deben ser vistas como centros de poder e influencia locales, nacionales y globales.¹⁵ Según Fuchs, para entender a las corporaciones es necesario ir más allá de los indicadores de poder económico (como el tamaño o el porcentaje de dominio de mercado), y centrar el análisis en el rol que tienen en el proceso político. La autora afirma que este poder corporativo, *business power*, ha tendido a crecer y desarrollarse en el mundo actual, al punto que es considerado uno de los principales actores globales.

En este trabajo entendemos a los enclaves como una proyección de este poder global a nivel nacional y regional/local, pero considerando que la corporación extractiva minera llega a desarrollar otras formas de poder: social (por necesidad, más que por convicción) y también, aunque con menor fuerza y siendo menos general, policial (por necesidad más que por convicción). Por lo tanto, el caso peruano demuestra que su poder tiene otras dimensiones que van más allá del poder tridimensional que discute Fuchs, pero que parten de allí. En este trabajo planteamos que esta expansión lleva a las corporaciones a constituirse en un gobierno minero a nivel local.

Este fortalecimiento corporativo es más pronunciado en Estados que adoptan versiones extremas del modelo económico de libre mercado que propugna la globalización económica. Por lo tanto, el poder de los enclaves mineros está relacionado a su desarrollo como actores globales y a la acción deliberada del Estado de países extractivistas de menor desarrollo insertos en la globalización económica. En el Perú contemporáneo el modelo económico se mantiene como paradigma reinante desde 1990. Para impulsar el modelo, el Estado se ha convertido en un *host state* benevolente y permisivo, que expande los roles y poderes de las corporaciones y les da un trato privilegiado.

El tema no es nuevo. Varios autores plantean que existe una relación entre el modelo económico, el poder de los enclaves (los roles que asume, cómo se relaciona con el Estado y los poderes locales) y la manera cómo se relacionan con la sociedad civil. Como lo han señalado Canel, Idemudia y North en su estudio sobre las industrias extractivas en el mundo, el modelo genera una dinámica de “capitalismo irrestricto” que tiende a fortalecer a las corporaciones y debilitar el Estado y la sociedad civil. De ese modo se repite la “maldición de los recursos naturales”, el *resource curse* de crecimiento sin desarrollo, donde los países mineros aprenden poco porque les falta voluntad y desean ante todo mantener un *status quo* favorable a las grandes inversiones.¹⁶ De allí que se proponga “repensar las industrias extractivas”, empezando por ajustar o cambiar el modelo económico neoliberal. Esta relación problemática también se ha estudiado en México a raíz de las maquiladoras de la frontera, considerada una nueva forma de enclave que genera asimetrías y por ser fuente de tensión y conflicto.¹⁷ Perú, como México, no ha variado el modelo económico de libre mercado desde 1990 y todos los gobiernos de los últimos 25 años han tendido a profundizarlo, de modo que estas reflexiones son pertinentes en el caso peruano.

Otras vertientes teóricas sobre el *business power* en condiciones de libre mercado desarrollan una tesis más polémica sobre su poder político al referirse a la “captura del Estado”, *state capture*, por parte de las

¹⁵ Doris Fuchs, *Business Power in Global Governance* (New York: Lynne Rienner, 2007).

¹⁶ Eduardo Canel, Uwafiokun Idemudia y Lissa L. North, “Rethinking Extractive Industries: Regulation, Dispossession and Emerging Claims”, en *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXX, No 1-2 (2010), pp. 5-26. Sobre el poder de las multinacionales, ver Martin Carnoy, “Multinationals in a Changing World Economy: Whither the Nation-State?”, en Carnoy, et al, *The New Global Economy in the Information Age*, pp. 45-96 (University Park: The Pennsylvania State University Press 1996).

¹⁷ Kevin P. Gallagher y Lyuba Zarsky, *The Enclave Economy* (Cambridge, MIT Press 2007).

corporaciones privadas para explicar en qué condiciones el poder político gira en torno a los grandes intereses económicos. Hellman, Jones y Kauffman plantean en su estudio de países que salieron del comunismo que las “mafias” llegan a tener la posibilidad de “comprar leyes” dado que operan en un ambiente de corrupción.¹⁸ Omelyanshuk se refiere a los mismos casos, pero indica que existe un fenómeno más complejo de poder corporativo que no se limita a la corrupción en tanto la corporación tiene ante todo una capacidad de “dictar leyes”.¹⁹ Para Omelyanshuk la “captura del Estado” corporativa ocurre cuando se movilizan con efectividad los recursos económicos en un contexto de alta concentración del poder económico y político y débil sociedad civil que vuelve al Estado poroso, fácilmente penetrable por los grandes intereses económicos, sean mafiosos o respetables.²⁰ Este escenario es particularmente extremo en el caso peruano para el periodo que estamos discutiendo.

El poder del enclave, por tanto, se expresa en el plano nacional y regional/local sobre la base de representar, como lo sostiene Fuchs en su teoría del *business power* moderno, un poder económico, político y discursivo global pero, como este trabajo propone, puede crecer y asumir nuevas dimensiones sociales y de control en las industrias extractivas del Tercer Mundo. El enclave se inserta en un espacio generalmente alejado y se conecta con los mercados vía carreteras, ductos y puertos. Como opera principal pero no únicamente, en un hinterland pobre, con presencia de pueblos indígenas y mestizos, y por ser disruptivo socio-ambientalmente, altera fuertemente la vida de estos pueblos y comunidades. Entonces, el enclave es una “isla de modernidad” que se inserta en un mar de pobreza habitado por comunidades tradicionales, conectada al mercado mundial más que al mercado interno, ante extranjero poderoso que “se lleva la riqueza que es de todos”, sin que ni el Estado ni la corporación contribuya de modo importante al desarrollo institucional local.

Existen varias generaciones de enclaves. El moderno tiene semejanzas y diferencias con el viejo enclave del siglo XIX y comienzos del siglo XX, que era mayormente extranjero-privado y que operaba con campamentos mineros que agrupaban a masas de trabajadores y sus familias, pagando bajos salarios y explotando el mineral por medio de socavones o túneles para explotar las vetas de alta ley. El enclave moderno puede variar según tipos de propiedad (privado/público, nacional/extranjero), pero opera administrativa y discursivamente de manera homogénea. De allí que tanto los enclaves mineros extranjeros como los nacionales operen de forma similar usando un mismo discurso de entidad “moderna”, “civilizadora”, “buena ciudadana”. A diferencia del anterior, el enclave del siglo XXI es más intrusivo social, ambientalmente y más sutil políticamente. Se caracteriza por ser intensivo en capital, pagar mejores salarios a menos trabajadores, extraer el mineral en tajo abierto al operar en yacimientos de baja ley, removiendo por tanto grandes cantidades de tierra, roca y mineral; por lo tanto, afectando un territorio más amplio; y separando el mineral *in situ* con químicos que quedan almacenados en la zona de operaciones.

¹⁸ Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kauffman, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”. The World Bank Institute, Policy Research Working Paper 2444 (September 2000).

¹⁹ Las grandes corporaciones, como muchos casos evidencian, son acusadas de corrupción, por lo que algunos investigadores latinoamericanos plantean que debemos dejar de estar con “los ojos vendados” sobre sus prácticas y el enorme y cada vez más grande poder material que poseen. Ver Andrés Oppenheimer, *Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. (México: Plaza y Janés, 2005).

²⁰ Olesky Omelyanchuk, “Explaining State Capture and the Capture State Modes: The Cases of Russia and Ukraine”, Central European University, paper, Budapest (2001).

En suma, el efecto social y ambiental del enclave moderno es más fuerte. Políticamente opera con una política de pan y palo, un palo forrado en seda y no esgrimido abiertamente. Es un poder entonces “intrusivo”, de gran impacto territorial y socio-ambiental. Como dice un estudio de De Echave et al:

Para las comunidades, la presencia de las mineras significa la intrusión de un actor externo que trae como consecuencia una variedad de alteraciones, que incluye en extremo la pérdida de recursos y la reubicación de la población. En este caso, la defensa del territorio expresa también la preocupación por mantener el control de la vida local... en los reclamos por la autonomía se expresa la tensión entre los derechos de la comunidad por mantener su integridad y una cierta estructuración de su orden interno, los derechos de una compañía que hace inversiones y los del Estado y todos los ciudadanos por beneficiarse de recursos naturales.²¹

Los principales ejes de conflicto de la minería formal (a diferencia de la informal e ilegal) ocurren, como lo sugiere De Echave, principalmente con las comunidades y pueblos aledaños más que con los trabajadores. Precisamente por ello el enclave moderno recurre a formas avanzadas de relación comunitaria y usa diversas técnicas comunicacionales (slogans, logos, publicidad, *sponsorship*, video corporativos y publlirreportajes, portales de internet, folletos). En el plano discursivo tanto los antiguos como los nuevos enclaves proyectan una visión de progreso, modernidad, armonía y eficiencia, pero el moderno se despoja de prejuicios y afirma no ser arbitrario ni abusivo.²³ Los enclaves, sin embargo, sean de ayer u hoy, se presentan como centros que irradian civilización. Es la misma visión que esgrimían las elites de las ciudades en relación al campo o los imperios en relación a las colonias. Algunos autores como Roger Merino A., siguiendo la teoría de Inmanuel Wallerstein, sostiene que la política económica de libre mercado justifica la desposesión y el desconocimiento de los derechos comunales sobre la base de una idea de progreso desarrollada durante la colonización europea del planeta. Considera que los nuevos enclaves, en ese sentido, han cambiado poco:

Non-Western peoples historically named and renamed as Indians, peasants or indigenous are examples of the convergence of dispensable and bare lives (Mignolo, 2009). The expansion of colonialism entailed the necessity of denying two legal, political and economic foundations of indigenous peoples: their character as sovereign nations and their communal organization (Gilbert, 2006). That denial was justified by the Lockean argument that indigenous peoples had a primitive legal and economic organization, so indigenous land was not communal land (a proper legal system), but simply terra nullius, an empty land that could be appropriated, and the Indians were dispensable in this process.²⁴

²¹ José De Echave, et al, *Minería y conflicto social* (Lima: IEP, CIPCA, CIES y YCBC, 2009), p. 196. Sobre la anterior generación de enclaves mineros, ver Dick Kruijt y Menno Vellinga, *Estado, clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1990-1980* (México: siglo XXI editores, 1983).

²³ Ver Guillermo Salas C., *Dinámica social y minería* (Lima: IEP 2008), quien cita a Fredric Jameson en *Singular Modernity: Essay on the Ontology of the Present* (London and New York: Verso, 2002).

²⁴ Roger Merino “The Political Economy of Indigenous Dispossession: Bare and Indispensable Lives in the Andes”, en <http://criticallegalthinking.com/2012/10/09/the-political-economy-of-indigenous-dispossession-bare-and-dispensable-lives-in-the-andes/> (acceso Octubre, 2014).

Al respecto cabe citar a César Humberto Cabrera, gerente corporativo de Minera Yanacocha en el Perú, encargado del manejo del contexto político de Cajamarca, que considera que la oposición a la gran inversión minera es retardataria:

Quienes se oponen a la actividad minera, que trae modernidad, crea mercados y facilita la integración a la economía nacional y mundial, se han propuesto detener el paso del tiempo y están obstaculizando el avance de la Historia.²⁵

Cuando estallan los conflictos, en la capital y las sedes corporativas se interpretan como una negativa a entender o aceptar “la modernidad” que impulsa “la Historia” (dada su pobreza y las diferencias culturales). En suma, el enclave, con la venia del Estado nacional, y en las condiciones actuales de globalización económica y adopción de políticas de libre mercado, trabaja sobre la base de un creciente poder económico, político, discursivo, social (e infraestructural) y hasta policial. Es una imponente organización, eficiente, profesional y persuasiva, pero que interfiere en la vida local más negativa que positivamente al realizar todo tipo de obras para hacerla predecible y asegurar de ese modo la inversión.

Dependiendo de factores como la orientación del Estado y las condiciones, capacidades, percepciones y problemas de las comunidades y pueblos impactados por el enclave, este poder puede o no ser contrapesado por el Estado, los poderes locales y la sociedad civil local. Esta no es una cuestión de aprendizaje sino de quién define las grandes reglas del juego a partir de cuotas de poder. En este caso, la corporación *es de facto* el centro gravitacional de la vida de las poblaciones que viven alrededor del enclave. Su imponente presencia, su forma operativa, el tipo de soportes políticos que tiene, generan reacciones que van desde la admiración y el apoyo; pasando por conflictos que puede dar lugar a negociaciones y hasta llegar al rechazo frontal.

Modelo económico y doble ritmo de políticas públicas

Un breve recuento permite centrar el tema empezando por los orígenes y desarrollo del enclave en el Perú actual. El país cambió de modelo económico en 1990, adoptando una versión extremadamente liberal o permisiva de libre comercio, desregulación y promoción a la inversión privada.²⁶ Este cambio fue realizado bajo una concepción de *shock*: olas masivas de cambios legislativos decretados por el Ejecutivo en medio de la gran crisis recesivo-inflacionaria de la década de 1980, que fue profunda y prolongada. Las medidas se aplicaron de golpe, sin mayor discusión democrática y luego, a partir del golpe al Congreso de 1992, en condiciones crecientemente autoritarias y corruptas.²⁷ Los gobiernos democráticos del 2000 en adelante no ajustaron o corrigieron el modelo ni abandonaron la tendencia a decretar, hechos que facilitaron la influencia de los grandes intereses económicos en la política pública. Tanto la derecha política como los gobernantes elegidos han tomado una posición de defensa cerrada del *status quo* económico. Por lo mismo, el modelo más bien se ha “profundizado” en cada gobierno desde 1990 al 2014, firmando 20 Tratados de Libre Comercio (TLC) y cuatro Acuerdos Comerciales, además de diversas políticas internas tributarias y de privatización. Todas estas medidas fortalecen más que contrapesan el poder de los enclaves.

²⁵ César Humberto Cabrera, “La minería después de Majaz”, en *Economía y Sociedad* No. 65 (Octubre 2007), p. 19.

²⁶ Efraín Gonzales de Olarte, *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo* (Lima: IEP, 1991).

²⁷ Este tema ha sido tratado en Francisco Durand, *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos* (Lima: Pedagógico San Marcos 2011).

Estas asimetrías de poder generan un doble ritmo de políticas públicas: avanzan más rápido aquellas que favorecen a las grandes inversiones privadas y más lentas aquellas que resguardan los derechos de los pueblos y de los trabajadores. En efecto, a pesar del renacimiento de la democracia el 2000, y la descentralización política, el Estado central ha venido conteniendo o desarrollando a medias, a veces retrocediendo si las medidas limitan el poder corporativo o amplían los derechos sociales y la autonomía comunitaria. En materia tributaria, el impuesto a la sobre ganancia minera que fue postergado por el gobierno de Toledo (2001-2005), rechazado por García (2006-2011), sustituido por una contribución voluntaria llamada Óbolo Minero, hasta que fueron introducidos finalmente por Humala (2011-2016), pero en forma moderada, como un Gravamen Especial minero (que difería fuertemente de la versión original). Respecto a las normas de Consulta Previa, el gobierno no aplicó los acuerdos internacionales acordados con la OIT (Convenio 169). Solo después de graves conflictos, es decir *ex post*, el gobierno de Humala emitió una ley, pero limitando el reconocimiento de pueblos indígenas y sin que se aprobara el reglamento, por lo que la ley no se puede poner en práctica, indicio de la falta de voluntad del gobierno en la materia. En el caso ambiental, se logró un mínimo regulatorio y solo se desarrolló con un poco más fuerza a raíz de las exigencias de los EUA para aprobar el Tratado de Libre Comercio del 2006, creándose el Ministerio del Medio Ambiente el 2008, cuyas capacidades, sin embargo, fueron limitadas el 2014.

Estas demoras, limitaciones y retrocesos en materia regulatoria y tributaria constituyen una demostración fehaciente de la influencia política de los enclaves en el plano nacional. En realidad, ningún otro grupo social en el Perú ha logrado ser tan efectivo en moldear las decisiones de política pública y acceder de forma tan rápida y efectiva a las grandes instancias decisorias del Ejecutivo y del Legislativo. De allí que se afirme que los gobiernos “ponen la economía en piloto automático”, impidiendo que se considere un ajuste o un cambio de rumbo. En ese sentido, Perú es una isla en Sudamérica, siendo uno de los pocos países (junto a Colombia) que no ha alterado las recomendaciones del Consenso de Washington ni cambiado las reglas del juego de las grandes corporaciones. Venezuela, Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador lo han hecho a partir de la entrada de Hugo Chávez al poder en Venezuela en 1998, que marca la vuelta al radicalismo, situación que básicamente continúa hasta el momento de escribir este artículo. La versión peruana del modelo económico es extremadamente liberal. Genera un Estado minimalista, limitado y tímido en lo regulatorio y centrado en lo promocional. Da prioridad al respeto a los contratos de inversión, la protección de los derechos de la propiedad privada y el mantenimiento de una paz social favorable a las corporaciones, todas propuestas recomendadas por los poderes fácticos internacionales.²⁸

En esas condiciones, el poder minero formal corporativo, mayormente extranjero, ha crecido desmesuradamente, pero también la resistencia a él. Durante la década fujimorista (1990-2000) las acciones violentas de Sendero Luminoso y la represión estatal impidieron la protesta, particularmente en la minería. Una vez que se reinstauró la democracia, no tardaron en surgir graves conflictos sociales, avivados por la extensión de los proyectos extractivos por todo el territorio que generó la bonanza 2002-2013. El Arequipazo del 2002, el Baguazo del 2006, el Aimarazo del 2011 y el Congazo del 2011-2012 fueron los principales conflictos sociales del periodo de bonanza, todos relacionados al poder de las corporaciones y al modelo económico. Sin embargo, si bien el cambio de régimen político no ha alterado la política económica, ha permitido algunos avances como la descentralización, una cierta fiscalización, la creación de Mesas de

²⁸ Ver al respecto John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski, *After the Washington Consensus* (Washington DC: Institute for International Economics, 2003). Cabe remarcar que el peruano Pedro Pablo Kuczynski ha sido ministro de economía y premier en el momento que ocurrió una gran ola de inversiones mineras.

Diálogo para apaciguar los conflictos (transformadas en Mesas de Desarrollo luego de los grandes conflictos de Conga y Tintaya del 2001-2012).³⁰ En líneas generales, se permite el ejercicio del derecho a la protesta y aparecen espacios para las negociaciones, pero también ocurre un endurecimiento cuando surgen grandes protestas y se establece una alianza enclave-policía. Por lo tanto, aunque la lógica de poder que determina el doble ritmo no se altera en lo fundamental (se desarrollan primero y avanzan más rápido las medidas de política económica que permiten prosperar a los enclaves mientras aparecen más tarde y avanzan más lento las políticas participativas, fiscalizadoras y recaudadoras), algún “aprendizaje” ha ocurrido en el Perú minero. No obstante, no se empareja o revierte este doble ritmo debido a que se mantiene inalterada la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional y por lo tanto no cambia o se ajusta el modelo económico.

Veamos brevemente la importancia de la minería y su el impacto territorial, laboral y ambiental. Gracias a la integración al mercado mundial y la política económica vigente se generaron dos grandes olas de inversión privada que en el caso de la minería fue muy fuerte siendo liderada por capitales extranjeros. El PBI aumentó entre 1990 y 2012 de S/. 82 mil millones a S/. 238 mil millones de soles. La primera ola empezó en 1994 y duró hasta la crisis de 1998, estando centrada en las privatizaciones de Tintaya, Marcona y Cerro de Pasco y el inicio de nuevos proyectos mineros como Yanacocha. La segunda ola, más prolongada y fuerte que la primera, empezó el 2002 y ha continuado hasta el 2013, destacando los nuevos proyectos mineros como Cerro Verde, Antamina, Antapacay, las ampliaciones de minas existentes como Toquepala y otras que están por desarrollarse.³¹ Entre el 2004 y el 2013, años principales de la gran bonanza, la inversión privada paso de \$1,015 millones el 2004 a \$8,532 millones el 2013.³² De concretarse en términos financieros, si logran la “licencia social para operar”, o “destrabar” los obstáculos, en los años venideros los voceros empresariales sostienen que se podría invertir \$59,582 millones en proyectos como Conga (\$4.800 millones, Cajamarca), Las Bambas (\$5,200 millones, Apurímac, en desarrollo), Ampliación de Cerro Verde (\$4.400 millones, Arequipa, en desarrollo), Quellaveco (\$3.300 millones, Moquegua), Pampa del Pongo (\$ 3.280 millones, Arequipa), Hierro Apurímac (\$2.300 millones , Apurímac), Galeno (\$2.500 millones, Cajamarca), Toromocho (\$3,500 millones, Junín; en desarrollo), Tía María (\$1,000, Arequipa), Cañariaco (\$1,599 millones, Lambayeque) y otros más.

De un total de 50 proyectos mineros programados para el periodo 2013-2020, diez proyectos corresponden a empresas peruanas, mientras 40 son proyectos de multinacionales, cuyos montos de inversión son considerablemente mayores.³⁶ La preeminencia de la inversión extranjera sobre la nacional refuerza el imaginario popular que “los extranjeros se llevan nuestra riqueza”, imagen muy arraigada.

Hacia el 2000, el índice del volumen de exportaciones mineras era de 100 y subió a 187 el 2012. Sin embargo, el índice de precios, factor que impulsa las inversiones mineras, subió de 100 a 435 para el mismo periodo. Como reflejo de esta extraordinaria dinámica, el 2008 la inversión extranjera directa, que estaba

³⁰ También una reacción ex post.

³¹ Para comparar al Perú con Sudamérica, ver Francisco Durand y Humberto Campodónico, *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica: de la negociación al conflicto* (Lima: ALOP, 2011). Para el caso del Perú, ver “Minería, minerales y desarrollo sustentable en el Perú”, en Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente- CIPMA et al, *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*, pp. 529-592 (Ginebra: CIPMA, 2002).

³² Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, *Reporte estadístico minero*. (Lima: SNMPE, 2014).

³⁶ SNMPE, *Reporte estadístico minero* (2014), p. 22-23.

ligeramente por debajo de los \$2,000 millones, saltó en solo cuatro años a más de \$12,000 millones.³⁷ La importancia económica de la gran minería también se manifiesta en otros indicadores. Mientras en 1980 las exportaciones tradicionales representaban el 77.2% del total, (siendo la principal la minería con 46.9%), el 2012 aumentaron a 75.7% del total, (representando la minería el 56.8%).³⁸

En cuanto al impacto social y ambiental cabe remarcar lo siguiente. La minería, principal sector económico del país, da empleo directo (minas y contratistas) a solo 196,260 trabajadores, cuya situación contractual es muy diversa.³⁹ Al 2013, las minas empleaban 65,748 trabajadores y las empresas contratistas que trabajan con ellas empleaban 130,512 trabajadores, una división de la fuerza de trabajo que dificulta la acción colectiva y el desarrollo institucional sindical. Sin embargo, a pesar de los cambios normativos a favor de la gerencia, el sector minero no deja de tener problemas laborales. El 2012 el sector de minas y canteras representaba el 55% del total de horas/hombre pérdidas. El 40.2% se ubica en zonas definidas como pobres, 36.4% en zonas muy pobres y 11.8% en zonas de extrema pobreza.⁴⁰ Entre el 2003 y el 2010 los pasivos ambientales se incrementaron notablemente, pasando de 611 a 5,551, casi 10 veces más.

Estas inversiones son estimuladas por el Estado peruano, que ha provisto de garantías jurídicas a los grandes inversionistas nacionales y extranjeros y a los *joint ventures* de riesgo compartido, brindándoles trato político preferencial. Los principales mecanismos utilizados por el Estado para “incentivar las grandes inversiones” han sido los Contratos de Estabilidad Jurídica, los convenios internacionales, particularmente los TLC ya mencionados, y las concesiones extractivas.⁴¹ Aunque también se han establecido protocolos, estudios ambientales y procesos de consulta, sobre todo a partir de la redemocratización del 2000, pero el Estado los ha limitado y en general les concede menor importancia, muchas veces mejorándolo de modo reactivo, *ex post*, cuando aparecen las protestas o por presiones externas pro ambientales y laborales.

Los discursos oficiales de los presidentes dan testimonio de este orden de prioridades. La teoría del perro del hortelano de Alan García es probablemente el caso más extremo. Sostiene que los pueblos indígenas (llamados “ciudadanos de segunda categoría” en una declaración periodística) son flojos, tienen ideas equivocadas y al bloquear las inversiones, se oponen al progreso, con lo cual “no comen ni dejan comer”:

Hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: ‘Si no lo hago yo que no lo haga nadie’.⁴²

³⁷ *Otra Mirada*, No. 29 (Octubre 2013), suplemento del diario *La República*.

³⁸ Félix Jiménez, “El actual estilo de crecimiento económico”, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía (material docente no publicado, 2013).

³⁹ José de Echave, “El trabajo minero en el Perú”, Cooperación (Abril 2014).

⁴⁰ Datos al 2007, en “La minería”, *Bajo la lupa* No. 1 (Agosto 2007), p. 19.

⁴¹ Sobre los cambios jurídicos que se iniciaron en la década de 1990, ver Beatriz Boza (ed.), *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios* (Lima: Editorial Apoyo, 1994).

⁴² Alan García “El síndrome del perro del hortelano”, *El Comercio* (Octubre 28, 2007, p. 14).

El presidente Humala, que prometió escuchar las protestas populares, argumentando en su campaña presidencial del 2011, en referencia al proyecto Conga que “el agua está primero que el oro”, dio muestras de no haber alterado estas prioridades. En su discurso ante la 31ª. Convención minera PERUMIN realizada el 20 de septiembre del 2013, emitido luego que su gobierno enfrentó violentos conflictos en Conga (Cajamarca), Tintaya (Cusco), Tía María (Arequipa) propuso la tesis de una “nueva minería”, pero repitió, con pequeñas variaciones, los mensajes pro corporación con baja regulación de gobiernos anteriores.

De acuerdo a Humala, las grandes inversiones mineras son motivo de admiración por los records de producción obtenidos y debido a que los enclaves mineros operan principalmente en zonas alejadas (vista como vacías). Afirma triunfalmente que el Perú es el tercer productor mundial de zinc, estaño, plata y cobre; cuarto en plomo, molibdeno y mercurio; sexto en oro; estando además entre los 20 primeros productores de cadmio, selenio, roca fosfórica y hierro. Todo ello, según esta versión, hace del Perú “un país minero de primer orden” y con gran proyección, en tanto tiene un largo camino de desarrollo: “recién estamos aprovechando sus posibilidades”. El presidente concibe a la inversión minera como una influencia mayormente benéfica y civilizadora (postura que coincide con el discurso de los enclaves):

Usando como palanca la nueva minería, es posible [dar oportunidades a todos] porque la mayor parte de los proyectos mineros en el Perú se llevan a cabo en lugares increíblemente inhóspitos, donde es preciso levantar campamentos, llevar maquinaria pesada, trasladar equipos de alta tecnología e insumos, se debe también contar con energía, represas y accesos... Igualmente se requiere llevar grandes cantidades de mano de obra, gran parte altamente calificada, lo que implica, además, servicios básicos para ellos y sus familias, abastecimientos, establecimientos de salud, incluso escuelas (p. 5) (el subrayado es nuestro).

Humala se refiere principalmente a lo que sucede al interior del enclave y omite mencionar que se trata de territorios habitados (mayormente por pobres e indígenas y mestizos), así sean “inhóspitos”. Este enfoque es muy similar al concepto de actividad heroica que proponen los empresarios mineros. Sintomáticamente, no hace referencia a la vida social extramuros, que es donde se originan los principales conflictos. Más bien argumenta que la minería “da empleo directo e indirecto” y “genera recursos para el país”. Sin embargo, no deja totalmente de lado el aspecto social. Sostiene que se ha producido en el país “un salto cualitativo” durante su gobierno no solo porque “producimos más”, sino porque “también lo hacemos de manera responsable”. Cierra sus argumentos con una referencia a la cuestión social que revela sus prioridades:

Así como el Perú cuenta con un sólido paquete de garantías e incentivos para la inversión privada, a fin de que quienes estén interesados en hacer negocios en nuestro país se sientan seguros y como en casa, igualmente le pedimos que sus actividades se desarrollen con responsabilidad social y con atención al medio ambiente. A ustedes les digo, además que tenemos un compromiso de implementar medidas que nos permitan desbloquear proyectos. La ejecución de proyectos no puede estar atracada en permisos y expedientes que van de un lado al otro (p. 8) (el subrayado es nuestro).

El presidente expresa entonces el énfasis en la política promocional. Presenta a las zonas mineras como territorios vacíos y les “pide” a los inversionistas (que sugiere una jerarquía donde la corporación la percibe por encima del Estado), actuar responsablemente, insistiendo en “destrabar la inversión” debido a los conflictos y las mayores exigencias de cuidado ambiental.

Gobierno minero

Estos nuevos enclaves mineros se han renovado y fortalecido debido al modelo económico que los privilegia, los estímulos de altos precios y mayor demanda del mercado internacional del periodo 2002-2013, el apoyo del Estado y de la gran prensa, y la promoción de las inversiones, con el consiguiente “blindaje” legal, por parte de las fuerzas de la globalización económica.

Los enclaves modernos, gracias a esos cinco factores, penetran las regiones esgrimiendo la imagen de gran empresa moderna responsable, transparente y eficiente. Bajo esa premisa, inician su proceso de inserción en el medio regional/local. Sin embargo, una mirada amplia y crítica centrada en su poder, corroborada por la evidencia empírica, indica que en realidad desarrollan sistemas de control social y hasta político, incluso desarrollan algunos rasgos policiales y represivos, sobre todo cuando temen o enfrentan la protesta. Aquí argumentamos que esta expansión de roles los asemeja a un “gobierno” cuando el enclave establece una trama de relaciones con los “gobernados” sobre la base de un poder económico privado que expande sus roles.

Los enclaves, una vez que compran instalaciones, cuando comienzan a operar o se expanden a nuevos territorios, desatan una nueva trama de relaciones de poder. Como tal, se relacionan con un conjunto de grupos sociales, tanto internos (trabajadores) como externos (proveedores, clientes; pueblos y comunidades aledañas a los enclaves). Estos distintos *stakeholders* son “afectados” (cuando ceden o pierden territorio o sufren problemas varios) o “impactados” de múltiples formas: empleo, remuneraciones, rentas, compras, infraestructura, comunicaciones; medio ambiente, agua; vida social y cultural, organización de la sociedad civil, acceso a medios de comunicación; influencia en elecciones distritales, provinciales y regionales; seguridad. Quienes son mayormente afectados son las comunidades indígenas/mestizas (empezando por los desplazados de sus territorios), los poblados pobres y ciudades aledañas al campamento minero y su extenso territorio. No ocurre lo mismo al interior del enclave por el origen y tipo de contratación de mano de obra (que los divide en varias empresas), las normas laborales que fortalecen el manejo de las gerencias y los mayores salarios que ganan los trabajadores.⁴³

Siguiendo con nuestro enfoque de poder argumentamos que el efecto de los enclaves se basa en una asimetría de poder: de riqueza, recursos, influencias y capacidades discursivas. El enclave generalmente actúa apoyado fuertemente por el Estado nacional, alianza que refuerza las asimetrías y contribuye a la radicalidad de los conflictos. Por lo mismo, los conflictos no son causados por “agua” o “contaminación”, son conflictos contra el poderoso agente que afecta las fuentes de agua y genera contaminación. Este poder, que puede ser confrontado, es difícilmente contrapesado por los grupos sociales, pueblos y comunidades que son mayormente pobres e indígenas. Sus organizaciones gremiales y políticas carecen de recursos y tiene más capacidad de protesta que de propuesta, aunque a veces pueden estar apoyados por entidades nacionales y, ocasionalmente, internacionales. El problema es que el Estado tiende más a apoyar a los enclaves, en su mayoría extranjeros, que a mediar de forma neutral; a privilegiar la inversión antes que fiscalizar ambientalmente y defender los derechos sociales, y también a tener escasa presencia y poco interés en el desarrollo local, lo que polariza la situación.

⁴³ Un caso particularmente conflictivo es la Minera Shougan (empresa china de hierro, Marcona) debido a que paga bajos salarios y desarrolla una agresiva política antisindical, enclave que enfrenta recurrentes huelgas. El 2013 ocurrieron huelgas en minas de menor importancia en Gold Fields La Cima (Cajamarca) y Santa Luisa.

El estudio de De Echave, Diez, Huber, Lanata, Resvez y Tanaka, tiene un diagnóstico parecido, aunque no elabora como en nuestro caso un argumento sobre el *business power*:

El que el Estado se muestre mucho más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y control de la actividad minera, o al logro de los objetivos redistributivos, hace que sea percibido como un actor próximo a los intereses de las empresas, no a las colectividades locales, que buscan ser reconocidas como interlocutores; al aparecer como uno de los actores cercanos en conflicto les es muy difícil legitimarse como garante del interés general.⁴⁴

Pero, cabe preguntarse, ¿los problemas son con el Estado o con el enclave? En realidad termina siendo con ambos en la medida que aunque el Estado tiende a apoyar el enclave, en los conflictos tanto la mina como la comunidad terminan exigiéndole mediación. El experto jurídico y ex ministro de Justicia Baldo Kresalja sostiene al respecto que esta dinámica de conflictos termina por “enfrenta(r) a los movimientos sociales casi siempre con el Poder Ejecutivo, sea a través de movilizaciones pacíficas o violentas, o a través de negociaciones”.⁴⁵

Entonces, como base de la alianza enclave-Estado, que es el factor definitorio de largo plazo, y acicateado por los conflictos, el enclave formal moderno va asumiendo múltiples y cada vez mayores funciones extra económicas y se convierte en un gobierno minero gracias al apoyo del Ejecutivo. A través de estas prácticas, que pueden ser formales o informales, buscan clientelizar, o “fidelizar” (término que a veces usan las corporaciones) a los *stakeholders*, para asegurar su manejo del contexto: para tenerlos de su lado, pero también para cooptarlos, vigilarlos e incluso actuar contra ellos cuando protestan. El enclave, además, opera asimilando prácticas de control social peruanas, reproduciendo bajo nuevas formas una antigua lógica de dominación local y rural llamada “triángulo sin base”.⁴⁶ El vértice es el enclave y busca relacionarse individual y clientelariamente con los *stakeholders*, evitando que se unan como base. Esta dinámica de poder es muchas veces propuesta y puesta en práctica por el personal local que la empresa contrata y que se especializa en el manejo comunitario. De ese modo ocurre un “mestizaje”, una mezcla de prácticas corporativas de tipo moderno y tradicional. Es en esas circunstancias asoma la sombra del Leviatán privado. Los enclaves mineros desarrollan ciertas capacidades de inteligencia y seguridad por varias vías: empresas de seguridad, acuerdos con asesores de inteligencia y con el Estado para tener dotaciones policiales en sus instalaciones.

Curiosamente, el discurso de los propios enclaves y sus soportes nacionales e internacionales pintan un panorama donde el tamaño y el poder que ostentan no representan un problema. En una perspectiva de Ciencia Política como la que aquí adaptamos, ese poder (económico, político, discursivo y social, a veces hasta represivo) es el principal dato de la realidad. A partir de allí se identifica la correlación de fuerzas entre actores con variados y disímiles recursos. Pero el discurso oficial estatal y corporativo ignora el tamaño y el poder del enclave moderno y lo enaltece. Los enclaves en particular argumentan que “siguen estándares internacionales”, que “cumplen con la ley nacional” y que son voluntariamente “responsables” y “altruistas”, es decir, que son buenos ciudadanos corporativos, que se auto regulan. Todos estos argumentos son

⁴⁴ De Echave, et al, *Minería y conflicto social* (Lima: IEP, CIPCA, CIES y YCBC, 2009), p. 190.

⁴⁵ *Revista Agraria*, 2014. p. 21.

⁴⁶ Julio Cotler, “Pautas de cambio en la sociedad rural”, en José Matos Mar et al, pp. 66-79, *Dominación y cambios en el Perú Rural* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1969).

congruentes con el modelo económico adoptado y el discurso neoliberal global. Si así fuera, bajo esas condiciones operativas debería obtener fácilmente una “licencia social para operar”, lo que implica la consulta o el consentimiento de los pueblos y el uso de mecanismos institucionalizados de elevación de demandas, protesta y negociación; combinado con mejoras de diverso tipo conducentes al bienestar general. Esta imaginada paz social, sin embargo, no ocurre.

Como testimonio de los problemas generados están las tensiones, los conflictos y las grandes confrontaciones que han surgido, convirtiendo la conflictividad socio-ambiental en la principal forma de conflicto en el país en el periodo bajo estudio. Estas dinámicas aparecen en un contexto de asimetrías y polarización. Las tensiones y conflictos han venido creciendo al ritmo de la ampliación del impacto territorial de los enclaves. Hacia el 2012, el Estado concesionó 23 millones de hectáreas a empresas mineras que representan 17% de la superficie nacional, estando concentradas principalmente en la sierra y en menor medida en la selva.⁴⁷ En varios departamentos estas concesiones representan porciones sustantivas del territorio regional: 23% en Cusco, 27% en Junín, 32% en Piura, 45% en Cajamarca y 64% en Apurímac. Los llamados conflictos socio-ambientales crecieron considerablemente, pasando de seis y ocho el 2004 y el 2005, a 51 y 103 el 2008 y el 2009 y escalando a 177 y 146 el 2011 y el 2012.⁴⁸ En los casos más dramáticos, estos conflictos han terminado generando un resultado no deseado por el gobierno central y los inversionistas: la suspensión temporal o indefinida de varios grandes proyectos de inversión extractivos. No obstante, debe tomarse en consideración que los conflictos manifiestos coexisten con los latentes, que son más numerosos, y que también ocurren algunos acuerdos para reiniciarlos, no por ello dejando de considerar casos donde los enclaves operan sin conflictos, y de los cuales, lamentablemente, conocemos poco.

La noción de gobierno minero que aquí proponemos se refiere a todo el espectro de casos, sin limitarse a los conflictivos. El enclave puede ser “buen gobierno” como “mal gobierno”, pero siempre un ente poderoso e intrusivo en todo sentido. Este poder minero maneja situaciones que van desde la aceptación hasta el rechazo. Esta variación de resultados depende de la efectividad y capacidad de control o manejo del entorno que tiene el gobierno minero para “fidelizar” a la población local, sea en antiguas o nuevas inversiones. Para entender esta noción, polémica por cierto, se parte del hecho que tanto la gran empresa como el propio Estado deciden desarrollar y expandir sus roles extra económicos para que el enclave pueda tener un “manejo del entorno” lo más completo y efectivo posible y, más generalmente (algunas expansiones de roles tiene que ver más con objetivos que sociales, pero el resultado es el mismo), asegurar su rentabilidad de largo plazo. En el caso del enclave, sus fines son esencialmente económicos y sus medios de todo tipo; al punto de concebir, desarrollar e implementar una variada gama de políticas sociales privadas o privatizadas, a veces represivas, puestas en práctica de modo formal e informal. Esta es la manera cómo el enclave termina *de facto* organizando el territorio, invirtiendo y ejecutando obras públicas; generando un dominio, control o influencia socio-territorial, que se asemeja al rol de un gobierno.

Obviamente, ciertas funciones claves de los gobiernos quedan en manos del Estado, sobre todo aquella relacionada a “hacer cumplir la ley”, que es exigida por los enclaves como parte de un acuerdo de garantías

⁴⁷ Información tomada de la consultora minera Proesmin, *Construyendo país con el nuevo ordenamiento de recursos naturales no renovables en el Perú* (Lima: Proesmin, 2013), p.3.

⁴⁸ *Otra Mirada* (No. 29, octubre 2013, p. 16), suplemento del diario *La República*.

a la inversión que logran a nivel nacional, pero que no se respeta a nivel local. He ahí el problema. Como dice Cabrera, gerente corporativo de Minera Yanacocha:

Los mineros obtienen una concesión, pagan al Estado por la misma, siguen las pautas del Estado para explorar, aplican las normas establecidas por el Estado para los estudios de impacto ambiental, pero nada les garantiza que puedan desarrollar un yacimiento. La inversión no está garantizada aún cuando haya contratos de estabilidad, dado que estos no pueden ser efectivos si no se ha llegado a la etapa de producción. Una consulta popular, una ordenanza municipal que declare “intangible” un área o distrito o el incendio de un campamento minero, puede impedir una inversión... el Estado [debe] intervenir] decididamente para hacer respetar la ley⁴⁹

De allí que para asegurar la inversión el enclave busque a nivel local/regional la licencia social para operar, lo que a su vez se sustenta en el manejo y utilización de sus vastos recursos y en sus conexiones a nivel nacional y global. Este gobierno minero actúa y se proyecta como el principal y más rico actor, el más influyente, ergo, el actor más poderoso.

El enclave, ahora transformado en gobierno minero por ideas y dinámicas que vamos a detallar más adelante, articula todos los planos espaciales al mismo tiempo: global, nacional, regional, local. Esta es una de sus dimensiones de poder que nace de la enorme concentración de recursos materiales e institucionales en una sola entidad, la corporación moderna o *business power*. Esta múltiple articulación espacial revela una asimetría. El enclave minero, gracias a su abundancia de recursos y capacidades de acción social se relaciona con pueblos y comunidades impactadas y afectadas que tienen pocos recursos, diferentes mentalidades y grandes necesidades y cuya acción política es más difícil y generalmente se limita a lo local/regional.⁵⁰ Generalmente deciden cómo ayudarlos y asumen acríticamente que “saben lo que hacen”, asumiendo un rol de tutoría.

Apenas se entera la comunidad de la realización de un megaproyecto minero, la situación es de partida tensa porque el enclave se inserta en zonas de pobreza y pueblos indígenas y mestizos que tienen una mezcla de temores y expectativas y, según los casos, cuentan con una experiencia histórica como “pueblos olvidados” a reclamar, movilizarse y hasta enfrentarse. Por lo mismo, el enclave tiende a actuar extraeconómicamente con el apoyo y la venia inicial de los gobiernos de países desarrollados y los organismos financieros internacionales y, dependiendo de los casos, también de los regionales y municipales. El enclave se proyecta como un gigante con abundantes recursos y poderes propios. Justamente por actuar como gobierno minero, busca los poderes y capacidades para revertir esta posible oposición o cuestionamiento, pero cuando un conflicto se torna violento y se sale fuera de control, piden al Estado “garantías a la inversión”, reclamando la vigencia de un Estado de derecho en el cual ellos son los principales agentes en influir o dictar las leyes. Cuando se agota la capacidad del Leviatán privado, entra el Leviatán público reprimiendo o, dependiendo de las circunstancias, aceptando formas de negociación para solucionar los problemas y poder luego volver a iniciar los proyectos. Como esa licencia social para operar se puede

⁴⁹ Cabrera, “La minería después de Majaz” (2007). p. 21.

⁵⁰ Esta cuestión lleva a una discusión de la globalización, que debe ser entendida a partir de la relación global-local. Algunos autores usan el término glocalización para capturar esta problemática, término que comenzó a ser usado por Roland Robertson en su libro *Globalization: social theory and global culture* (London: Sage Publication, 1990). Para su aplicación a América Latina, ver Fernando Carrión, “Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción”, en Canziani y Alexander Schejzman eds., *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú), pp. 21-31.

perder a nivel del gobierno local o regional, uno de los objetivos del gobierno minero es influir en las elecciones para cambiar al alcalde o presidente regional que obstaculiza sus planes, o apoyar a uno que le sea favorable, lo que polariza a la población, que siente que comienza a funcionar un “triángulo sin base” con una moderna política de “pan y palo”.

Desde la otra orilla tenemos a los pueblos y comunidades, particularmente los pobres organizados y con representación política (partidos, órganos de gobierno local y regional) que con frecuencia cuestionan o se oponen al gobierno minero.⁵¹ Cuando los movimientos sociales logran ampliar su radio de acción y articularse a nivel nacional y global, es decir, obteniendo apoyo más allá de los territorios del enclave y alrededores generando una red de solidaridad, potencian sus capacidades, lo cual implica romper el silencio mediático a nivel nacional. Esta es otro factor de poder de los enclaves. El conflicto en las industrias extractivas atrae la atención de actores internacionales, debido a la preocupación ambiental y la situación de los pueblos indígenas, hecho que los saca del anonimato. Los movimientos sociales deben entonces ser capaces de elevar sus demandas a nivel nacional y, si pueden, internacional. Cuando articulan diferentes planos espaciales y arman redes, se fortalecen frente al enclave, equilibrando al menos temporalmente la relación de poder. Uno de sus principales soportes son las ONG globales, que operan con redes amplias a todo nivel, al punto que logran apoyo y refuerzan la posición negociadora de los pueblos movilizados.⁵²

El caso Tintaya

Cabe advertir que el concepto de gobierno que usamos surgió de una visita de campo el 2006 a la mina Tintaya, la ciudad de Espinar y la comunidad campesina de Huaro-Huaro. El caso es importante por tratarse de una región minera sacudida por sucesivos movimientos de protesta, tal como lo revela la siguiente cronología elaborada por Carmen Ilizarbe:

⁵¹ Sobre los actores en conflicto, ver Víctor Caballero M., “La negociación de conflictos sociales 2006-2010: tres modelos para armar”, Cuaderno de Trabajo No. 17, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (Octubre 2012).

⁵² Ver al respecto la segunda parte del libro de Francisco Durand y Humberto Campodónico, *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica* (Lima: ALOP, DESCO, OXFAM y CEDAL, 2010).

Cronología del conflicto en Espinar por el proyecto Tintaya

Año	1990	2001	2003	2005	2011	2012
Actores que protestan	FUDIE	Alcaldía (OM) CooperAcción CONACAMI	FUDIE Federación Campesina	FUDIE	Alcaldía (OM) FUDIE – FUCAE Vicaría Solidaridad	Alcaldía (OM) FUDIE y otras Vicaría Congresistas
Actores a quienes se reclama	Estado central	BHP Billiton (Australia)	BHP Billiton	BHP Billiton	Xstrata (2006) (Anglo-Suiza)	Xstrata Estado central
Acción	Toma de local (Día Dignidad)	Propuesta de Convenio Marco (CM)	Toma de local	Toma de local	Comité Concertación CM	Mesa de diálogo Paro indefinido
Demandas	→ Desarrollo ec: - servicios básicos - infraestructura - empleo → Compensación por expropiación	→ Infraestructura → Monitoreo y solución pasivos medioambientales → Empleo y capacitación → Desarrollo sostenible (no solo minería)	→ Firma del Convenio Marco	→ Cumplimiento de demandas → Reformulación Convenio Marco (hospital, carretera, impacto ambiental)	→ Nuevos términos Antapaccay y Ccorccohuanco → No influencia política Xstrata → Impacto ambiental	IDEM
Resultados	- Privatización - Desarrollo político de org. sociales - Plan integral	- Diálogo tras amenaza de paro - Negociaciones postergadas	→ Convenio Marco: - 3% utilidades via Fundación Tintaya - Monitoreo ambiental	Ampliación Convenio Marco	- Silencio empresa - Silencio Estado central - Denuncia penal contra Xstrata y MEM	- Violencia en protesta - Represión violenta - EdE - Ingovernabilic
Fuentes:	- Durand, Francisco: <i>Tintaya y su gobierno minero</i> . En Revista Quehacer 173, Enero 2009, DESCO. - Guevara, Daniel y Paolo Sosa: <i>El conflicto de Espinar y Xstrata</i> , Noticias SER 20/06/12 (http://www.noticiasser.pe/20/06/2012/informe_conflicto-de-espinar-y-xstrata)					
Elaboración:	Carmen Ilizarbe.					

Brevemente, conviene mencionar que las tensiones se originaron el 2001, cuando empezaron las protestas, amenazas de paro y movilizaciones dirigidas por el Alcalde Provincial Oscar Mollehuanca, dirigente de izquierda que contaba con el apoyo de un Frente de Defensa (FUDIE). Las protestas condujeron a negociaciones cristalizadas en un Convenio Marco el 2003 que incluía acuerdos de obras y monitoreo ambiental, compensación a las comunidades campesinas afectadas (\$330 mil anuales por 5 años a cinco comunidades, con participación de ONG como mediadores, importante avance) y una contribución a la municipalidad de 3% de las utilidades por cinco años, pero con obras realizadas por Fundación Tintaya en tanto asumió un rol rector y ejecutor.

El 2005 estalló un conflicto ante movilizaciones del FUDIE (con renuencia de las comunidades campesinas compensadas), por lo que se consideraba un incumplimiento de los acuerdos anteriores, que terminó en la ocupación de las instalaciones de Tintaya y en circunstancias que casi linchan al alcalde “pro minero” Luis Álvarez. El ministro de Economía y Finanzas Kuczynski (promotor del Consenso de Washington, identificado con la gran minería) denunció la violencia, pidió mayores penas y sugirió que había infiltración de terroristas. Finalmente, la mina, el FUDIE y la alcaldía provincial convocaron al gobierno y se abrió nuevamente una etapa de negociaciones, acordándose en Cabildo Abierto un acuerdo una Ampliación del Convenio Marco.⁵³

Luego del conflicto, la mina procedió a expandir sus roles con obras de Fundación Tintaya, comenzando a influir en paralelo sobre la política local, logrando una mayor presencia en las radios, interviniendo en elecciones municipales y distritales, apoyando gremios, aliándose a comunidades campesinas y algunas

⁵³ Carmen Ilizarbe, “Estado, empresa minera y ciudadanía en Espinar”, publicación virtual en el portal La Mula (Febrero 2, 2012), en <http://cuentas.lamula.pe/login/?next=http%3A%2Flamula.pe%2Flogin%2F> (acceso Octubre 2014).

municipalidades distritales y tratando de influir en las elecciones a la alcaldía provincial. Entre el 2003 y el 2007 la mina ejecutó 892 proyectos, invirtiendo S/. 200 millones y “beneficiando” a la ciudad de Espinar y alrededores y a 72 comunidades campesinas “afectadas”. Aunque Xtrata afirma que: “Son las comunidades las que definen qué proyecto se ejecuta de acuerdo a su plan de desarrollo comunal”, lo cierto es que era la Fundación quien luego de una rápida consulta concebía técnicamente y lo ejecutaba siguiendo sus propias orientaciones.⁵⁴ El problema radica en que la mina tenía gran influencia en la concepción técnica y la ejecución de los proyectos, lo que genera rechazo entre los “anti mineros”. Esta imponente presencia reducía la autonomía decisional local y evita que desarrollen su propia capacidad de gestión. De allí que muchas organizaciones populares critiquen el poder decisorio de la todopoderosa Fundación Tintaya.

Un documento interno de la Gerencia de Relaciones Comunitarias del 2007 sugiere que la mina había desarrollado una lógica de control entrelazada con su inversión social. El documento identifica su nivel de “riesgo político”, habiendo logrado establecer una correlación de fuerzas favorable (que incluía a comunidades campesinas y alcaldes distritales), pero no al punto de llegar a un manejo estable del entorno debido a cuestiones irresueltas y la oposición del FUDIE.

Riesgo sociopolítico

	Bajo impacto	Alto impacto
Alta capacidad de control	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación (opinión pública) • Comunidades de la Mesa de Diálogo • Empresas locales - Expectativas • Alcaldes distritales • Quejas Huinipampa 	<ul style="list-style-type: none"> • Carretera Espinar - Imata • Comunidades Cañon del Apurimac • Fundación Tintaya • Alcalde Espinar • Proyecto Antapaccay • Exploraciones en otros distritos • Tema Condorama y comunidades (carretera) • Temas ambientales (percepciones externas) • Reformulación del Convenio Marco
Limitada capacidad de control	<ul style="list-style-type: none"> • Mineros artesanales • Consejero Regional • Pugnas de grupos políticos internos • Regidores con expectativas • Movimientos regionales que desestabilizan al gobierno central 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente político en Coporaque • Frente político de la ultra izquierda (emergente) • Regalías vs. Convenio Marco • Minería informal - Ausencia gobierno regional y central

Documento interno de la empresa Tintaya.

Fuente: Francisco Durand, “Tintaya y su gobierno minero”, *Quehacer* (Enero-Febrero 2009), p. 36-37.

Al mismo tiempo, se comprobó que tanto la municipalidad como las organizaciones sociales y la iglesia exigían un estudio independiente y más amplio de impacto ambiental, pero ni la mina ni el Estado apoyaron la demanda. La mina sostenía que sus propios estudios y auto regulación eran suficientes. Mientras tanto, a nivel nacional las acciones sociales de Tintaya eran elogiadas como modelo de resolución de conflictos. El 2008 la organización empresarial Peru2021 le otorgó a Xtrata, operadora de la mina Tintaya el Premio a la Responsabilidad Social y al Desarrollo Ambiental por sus “mejores prácticas”.⁵⁵

⁵⁴ *La República*, Suplemento Especial, “Xtrata Tintaya trabaja para el desarrollo sostenible de Espinar” (Noviembre 24, 2013; p. 11).

⁵⁵ Jonathan Cavanagh, ed., *Las minas del Perú/Peru Mines* (Lima: Peru Top Publications, 2010), p. 647.

El carácter más pronunciadamente intrusivo del enclave que se detectó en la visita de campo (y que se manifestaba incluso en temores de los dirigentes del FUDIE de estar siendo vigilados) indicaba que la mina estaba sembrando las semillas de la discordia. Una vez que los dirigentes del Frente dirigidos por Mollehuanca recuperaron el 2011 el control de la municipalidad provincial, estalló otro conflicto. La huelga general fue violentamente reprimida por un destacamento policial enviado de Lima que se alojaba en el campamento minero. Durante las protestas el local de Fundación Tintaya, la entidad encargada de hacer obras, fue incendiada. Esta entidad “se había convertido en un ministerio” y contaba con más de 700 empleados. El conflicto provocó dos muertos, 50 heridos y terminó con numerosos manifestantes arrestados, incluyendo al alcalde Mollehuanca. Poco después el Estado lo enjuició y lo arrestó y suspendió el envío de fondos del canon minero a la provincia, una medida de represión fiscal que se inauguró poco antes en Cajamarca luego del conflicto de Conga. Al continuar las tensiones, el gobierno central terminó liberándolo y se instaló una Mesa de Desarrollo, dando lugar a un largo periodo de negociaciones, pero el juicio a los dirigentes del movimiento siguió su curso. Por su parte, la mina reorganizó Fundación Tintaya, cambiando al director y recortando el personal.

Una declaración de la Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), que citamos por ser indicativo de las dinámicas y percepciones generadas “desde la otra orilla”, da detalles de la dinámica de confrontación desatada el 2012:

Los miembros del OCMAL y sus aliados hemos tomado conocimiento de los hechos que vienen sucediendo en la provincia Cusqueña de Espinar / Perú; hechos que no corresponden a un estado de derecho y democrático. Además, existe un proceso de diálogo que hasta ahora no ha llegado a acuerdos y ya se observan varias medidas represivas en Espinar. Estos hechos van totalmente en contra de lo que busca la población y la Municipalidad Provincial de Espinar; encontrar soluciones pacíficas, duraderas y dialogadas respecto al conflicto socio-ambiental.

Algunos de los hechos que más nos preocupan son: La presencia policial excesiva de la última semana, sin justificación. El maltrato físico, psicológico y agresión hacia mujeres y niños de una comunidad local en Espinar (Urinsaya) por parte de los policías. El injusto recorte presupuestal de la Municipalidad Provincial de Espinar por el gobierno central, que se considera una forma de represión. Las campañas mediáticas para desprestigiar y aislar la Municipalidad Provincial de Espinar y la población. La criminalización y persecución de dirigentes y líderes políticos. La imposición del proyecto Majes Siguanas II, sin los estudios adecuados, ni la participación en la toma de decisiones de la población. ¿Nos preguntamos cuál es el propósito del Estado Peruano con este tipo de medidas? Si el gobierno Peruano quisiera promover la “nueva minería”, debería tomar en cuenta el interés y la participación de la misma población, respetando sus derechos y los principios que rigen la democracia. Para un desarrollo verdaderamente sostenible (protegiendo los derechos de las personas y el medio ambiente), debemos dejar la dependencia a la renta extractiva y promover la diversificación económica productiva. Advertimos los riesgos que traen estas medidas que solamente provocarán mayores conflictos socio-ambientales y la vulneración de derechos fundamentales.⁵⁶

Cabe señalar que el documento se limita a criticar la acción represiva del Estado y no hace mención al poder de los enclaves ni a la relación enclave-estado o enclave-fuerza policial, que es parte de este panorama conflictivo.

⁵⁶ <http://www.cooperacion.org.pe/noticias/10-noticias/1104-pronunciamiento-sobre-situacion-provincia-espinar-peru> (acceso Julio 2014).

Tintaya se refiere a este cambio de la siguiente manera:

2011 fue el año de consolidación de la Mesa de Desarrollo, mecanismo que surgió a partir de la Mesa de Diálogo instalada para resolver los conflictos existentes con las comunidades del entorno de nuestras operaciones debido a los pasivos de gestiones anteriores. De esta manera, pasamos de un mecanismo para la gestión de pasivos a uno de propuesta de desarrollo. Entre los principales proyectos o programas desarrollados en el año destacan: El Centro de Recursos Educativos de Espinar, que complementa la labor académica de las instituciones educativas estatales de Espinar, en alianza estratégica con el Ministerio de Educación a través de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Espinar y la Dirección Regional de Educación. Gracias a una infraestructura de calidad y a talleres de capacitación, a la fecha contamos con más de ocho mil niños y adolescentes de inicial, primaria y secundaria beneficiados.⁵⁷

Esta dinámica de conflicto recurrente, a pesar de la fuerte inversión social, seguida de suspensiones o negociaciones ocurridas ante la alarma generada luego del gran conflicto Conga del 2011 y Tintaya del 2012, y la aparición de otros como Tía María en Arequipa y Santa Ana en Puno, llevó a una discusión nacional e internacional sobre los conflictos socio-ambientales que dieron lugar a mejores fórmulas de concertación. Las Mesas de Diálogo pasaron a ser denominadas Mesas de Desarrollo, ampliándose la agenda de temas a discutir, paso positivo aunque insuficiente.

Otros eventos donde se muestra una “mayor sensibilidad” del Estado en Tintaya post conflicto son el caso de 28 trabajadores amenazados con el despido si no renunciaban al sindicato, hecho que motivó en noviembre del 2013 una multa por parte del Ministerio de Trabajo por S/. 70,000 por “prácticas antisindicales”. Xtrata desconocía de esta manera los derechos laborales. La mina Tintaya-Antapaccay fue también multada por S/. 235,600 por contaminar 1,000 metros cuadrados de pastos. Al parecer, los conflictos recurrentes empujaron al Estado a fiscalizar y sancionarla.⁵⁸ De pronto el Estado “ausente” se hacía “presente”.

Ogro Filantrópico

A medida que se extienden los enclaves y se genera un debate nacional sobre su contribución económica en condiciones de bonanza, y su grado de responsabilidad en los conflictos a partir de casos dramáticos como Tintaya, Yanacocha, Conga, Manhattan, Majaz, Tía María, Santa Ana y otros; han aumentado los recursos

⁵⁷ Ver el portal de Glencore en <http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/TintayaAntapaccay/Paginas/MesadeDesarrollo.aspx> (acceso Febrero 2014).

⁵⁸ Esta visión realista de las acciones de los enclaves mineros no aparece en sus informes. Las memorias y los reportes de las mineras omiten los aspectos problemáticos y se concentran en las “noticias positivas”, tal como lo revelan varios documentos de las propias minas (Antamina, “Reporte de Sostenibilidad 2005”, p. 5), donde el Gerente General Gerald Wolf afirma que muestran “grandes avances” que los obtienen “porque, en cada acción que realizamos, mantenemos viva nuestra visión... ser ejemplo de excelencia minera en el mundo”. El tono es evidentemente laudatorio. Es interesante anotar que informa sobre programas de relaciones comunitarias con cifras de presupuesto y detalles técnicos breves.

destinados a obras sociales y al mismo tiempo se ha expandido por diversas vías y distintas razones el poder social de los enclaves, al punto que ha surgido un nuevo Ogro Filantrópico.⁵⁹

Los enclaves en el Perú realizan obras por tres vías: 1) programas de Responsabilidad Social y Ambiental vía la empresa o fundaciones, o en asociación con ONG y organismos públicos y obras encargadas por acuerdos con comunidades, previa negociación de distribución de recursos a nivel local; 2) obras voluntarias como contribución extraordinaria acordada con el Estado para evitar un impuesto a las sobre ganancias mineras; 3) obras realizadas en base a recursos correspondientes al Impuesto a la Renta y al sistema de Asociaciones Público Privadas. Si bien estas tres vías amplían el poder social de los enclaves al ampliar sus roles, y elevan los montos de inversión social al mismo tiempo que el Estado se “achica”, forman parte de diversas agendas empresariales: manejar el entorno (vía 1), evitar o limitar un impuestos extraordinarios (vía 2) y usar de recursos públicos que conllevan beneficio privado (vía 3).

En el primer caso, según se puede ver en el Cuadro No. 1, la minería formal ha venido incrementando su inversión social considerablemente. El 2007 invirtió S/. 199 millones, cifra que aumentó a S/. 476 millones el 2012. El principal rubro de inversiones sociales el 2012 fue en “empleo local” (27%), seguido de “economía local” (26%), que comprenden un poco más de la mitad. Sigue el rubro de “infraestructura” (15%), “educación” (15%), “gestión ambiental” (6%) y “desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales” (6%). Los tres últimos rubros de inversión social son “salud” (2%), “promoción de la cultura” (2%) y nutrición (1%). No se puede estimar el impacto de estos programas en la medida que no existen evaluaciones de impacto independientes, sin embargo, es interesante notar el amplio campo de acción social corporativa que incluye empleos, infraestructura, necesidades básicas, cultura, medio ambiente y desarrollo institucional local. Las prioridades de gasto muestran una gran preocupación por dar empleo (en la medida que las minas generan poco empleo directo) y modernizar la economía local para “transformar” a los locales en “emprendedores”. La inversión propiamente institucional es pequeña.

Cuadro No. 1. Inversión social de RSE de las mineras (2007-2012) (en millones de S/.)

Inversión social de las mineras	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desarrollo y fortalecim. de las capacidades de gestión de instituciones locales	8'088,495	7'283,167	11'011,221	12'290.507	17'328,578	41,880,051
Economía Local	35'516,765	58'409,331	44'291,463	51'741,288	76'732,598	120,467,104
Educación	30,516,765	40'560,740	22'939,518	27'901,306	34'931,680	44,918,285
Empleo local	24'070,367	62'577,734	39,316,967	78,318,140	117,426,236	109,779,743
Gestión ambiental	24'549,563	18'506,279	21,726,737	9,842,443	27,414,511	19,418,892
Infraestructura básica	58'646,937	84'935,755	50,601,815	51,807,461	92,782,854	101,335,412
Nutrición	5'166,729	4'170,997	3,914,145	6,653,468	6,842,538	7,417,657
Promoción de la cultura	3'983,671	4'451,711	4486,966	6,615,284	8,386,100	9,783,363

⁵⁹ El término fue acuñado por Octavio Paz y que hace referencia a un gobierno clientelista y populista en base a realizar todo tipo de obras.

Salud	8'064,024	10'862,212	9,234,304	10,508,803	10,078,961	21,464,013
Total general	199'599,345	291'757,926	207'523,136	255'523,136	391'924,056	476,464,520

Fuente: MINEM. Elaboración: Gustavo Ávila, Propuesta Ciudadana.⁶⁰

En el segundo caso, el aporte se explica por acuerdos con el Estado. El 2006 el gremio empresarial minero propuso al gobierno de García el 2006 un gasto voluntario en obras denominado Programa de Solidaridad con el Pueblo y que se conoció como el Óbolo Minero. En realidad, su efecto fue limitado y tardío. Un grupo reducido de siete grandes enclaves mineros (Cerro Verde, Barrick, Southern, Shougan, Yanacocha, Antamina y Tintaya) contribuyeron con \$1,370 millones entre el 2006 y el 2009. El Cuadro No. 2 desagrega la contribución por empresa:

Cuadro No. 2. Utilidades netas e inversión del “Óbolo Minero” (en US\$ millones)

Enclave	2005	2006	2007	Óbolo 2007
Cerro Verde	235	445	805	17
Barrick	189	420	491	8
Southern Perú	910	1,274	1,415	17
Shougan	69	71	92	1
Yanacocha	535	568	244	22
Antamina	862	1,628	1,620	65
Tintaya	78	136	208	14
Total	2,879	4,540	4,875	144

Fuente: Humberto Campodónico (en base a datos de CONASEV, MEM y los estados financieros de las empresas), “Solo se invirtió el 34% del Óbolo Minero” (*La República*, marzo 7, 2014: p. 12).

El detalle y las limitaciones de la iniciativa han sido explicados por Humberto Campodónico:

El óbolo equivale al 3% de las utilidades de las empresas de la gran minería y montos algo más reducidos para la mediana minería. Quedaron excluidas del óbolo las empresas que pagan la regalía minera, que tiene un monto similar (3%)... Los sectores donde el óbolo ha avanzado más, tanto a nivel del Fondo Local como del Regional, son Educación e Infraestructura con S/. 406 millones de

⁶⁰ Agradecemos a Gustavo Ávila habernos llamado la atención sobre los datos y haber compartido la información sobre el tema.

inversión ejecutada, lo que representa el 30% del total del Monto depositado. El resto se destinó a Salud, Nutrición, Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades y Actividades Productivas.

Este orden de prioridades en los dos casos discutidos refleja una prioridad a clientelizar o fidelizar a las poblaciones antes que promover su desarrollo institucional. Este patrón de inversiones y comportamiento sugiere que los enclaves responden no solo a lo urgente antes que a lo importante, sino que al mismo tiempo desean “mantener las cosas controladas” en tanto la autonomía y mayor calidad institucional local puede ser contraria a sus intereses de corto y mediano plazo. Cabe señalar que, a pesar del supuesto asumido por la medida que la gran empresa es eficiente y rápida, las obras ejecutadas habían utilizado el 34% del fondo a esa fecha, indicando que tardaron en hacerlo.⁶¹ Una evaluación posterior estimó que solo se realizaron el 70% de las inversiones sociales prometidas y que solo se hizo un estudio de impacto en dos casos. Cabe comentar que el mayor gasto social corporativo no ha afectado mayormente los niveles de rentabilidad. Las utilidades netas de los cinco enclaves mineros más grandes (Cerro Verde, Barrick, Southern, Yanacocha y Antamina) entre el 2005 y el 2010 pasó de \$2,731 millones el 2005 a \$4,335 millones el 2006, \$4,574 millones el 2007, \$4,132 millones el 2008, \$3,777 millones el 2009 y \$4,508 millones del 2010, un total de \$24,057 millones en seis años.⁶²

En el tercer caso, ocurre una mayor ampliación de los roles extraeconómicos de los enclaves gracias a la ley de Obras por Impuestos que autoriza a todo tipo de empresas a destinar recursos del Impuesto a la Renta a obras realizadas por ellas en salud, educación, agua, saneamiento, infraestructura de diverso tipo, limpieza, riego, energía, comunicaciones, turismo y esparcimiento.⁶³ Cabe añadir que el 2014 el gobierno aprobó la ley de Asociaciones Público Privadas.

El total de la inversión del sistema de Obras por Impuestos entre el 2009 y el 2012 alcanzó la suma de S/. 8, 119 millones.⁶⁴ En el caso de las mineras, la contribución fue la siguiente:

Cuadro No. 3. Fondos utilizados por las empresas mineras en el programa Obras por Inversión 2009-2014.

Enclave	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (a marzo 10)	Total
Southern	-	-	160,3	15,5	75,2	113,1	364,2
Volcan	-	-	11,3	23,5	41,8	-	76,7
Barrick	-	-	-	6,8	7,4	18,1	32,3
Antamina	-	-	-	-	10,6	8,6	19,3

⁶¹ Humberto Campodónico, “Solo se invirtió el 34% del Óbolo Minero” (*La República*, Marzo 7, 2014: 12).

⁶² Grupo Propuesta Ciudadana, “Vigilancia de las industrias extractivas”, Reporte Nacional No. 15 (Junio 2012), pp. 16-17.

⁶³ Ver las declaraciones de COMEX, gremio de exportadores, que sostiene que el programa de Obras por Impuestos “abarató costos” y permite que las obras “se hagan en menor tiempo” (*Correo*, Marzo 17, 2014), p. 10.

⁶⁴ Ver el portal www.obrasporimpuestos.pe (acceso Octubre 2014)

Goldfields	-	-	-	-	-	18,5	18,5
Poderosa	-	-	-	-	13,3	-	13,3
Milpo	-	-	-	-	9,9	-	9,9
Tintaya	-	-	-	-	-	3,0	3,0
La Zanja	-	-	-	--	0,4	-	0,4

Elaboración: propia. Fuente: www.proinversion.gob.pe

Tanto el "Óbolo Minero" del 2006, la ley de Obras por Impuestos del 2008, como los impuestos especiales del 2011 (que terminó generando ingresos menores estatales a los calculados inicialmente por el gobierno entrante de Humala al rebajarse los montos luego de concesiones del presidente Humala cuando negoció alternativas con los enclaves)⁶⁵, revelan la capacidad política de los enclaves para "dictar" políticas públicas en condiciones de "captura del Estado". Las normas permiten un mecanismo más acentuado de intervención privada en asuntos sociales de los más diversos y en la realización de obras de infraestructura de diverso tipo. Esta tendencia se va a acentuar gracias a medidas como las Asociaciones Público Privadas, donde las grandes empresas usan recursos públicos para hacer obras en alianza con otras organizaciones en condición de socios menores. En octubre del 2014 los diarios informaban que "privados desarrollaran proyectos por \$3,500 millones" en obras hospitalarias en convenio con el Ministerio de Salud (*El Comercio*, Octubre 10, p. 1 de la sección *Portafolio*).

Leviatán privado

La presidencia de García, autor de la tesis del perro del hortelano, fue remecida por olas de conflicto socio-ambiental que pusieron en aprietos a la alianza enclaves-Estado. En ese contexto se aprobó en julio del 2009 una norma que desarrollaba una íntima relación entre las minas y la policía nacional. Se le denominó Ley de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial y permitía a los enclaves firmar convenios de servicios policiales. Al 2013, las minas Tintaya, Antamina, Gold Fields La Cima, Santa Lucía, Sullier Shahuindo, Cosmolache, Sulliden Gold y Yanacocha y otras cinco minas más firmaron estos convenios. Esta política es una ampliación de decisiones anteriores donde la policía puede ser contratada por privados para brindarles seguridad en sus horas de franco. A ello se suma un caso especial, el de Minera Afrodita, que firmó un convenio con el Ejército. Estas medidas han sido criticadas por varias ONG globales. Argumentan que se genera una suerte de "policía mercenaria", hecho que tampoco contribuye al desarrollo institucional, la autonomía, la neutralidad y, por tanto, la legitimidad de la Policía Nacional.⁹⁰

⁶⁵ Conversación sobre el tema con Salomón Lerner, presidente del Consejo de Ministros y sus asesores (Lima, febrero 2014).

⁹⁰ Ver el documento "Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras" (2013), publicado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos et al. En cuanto a las remuneraciones, las mineras en algunos casos pagan S/. 7.48 al día al oficial a cargo y S/. 28 a los policías, pudiendo llegar en casos "especiales" a S/. 7.78 ; datos de Luis Manuel Claps, "Peru: Police Abuse in the Pay of Mining

En el caso de Antamina (un enclave en el cual el nivel de conflicto ha sido bajo, y que se presenta como un caso de éxito de manejo social, pero que también se preocupa por su seguridad), el convenio se firmó el 2 de junio del 2012.⁹¹ En la Cláusula Primera se argumenta que:

ANTAMINA es una empresa que quiere salvaguardar la integridad de sus trabajadores técnicos y profesionales, así como de su planta de beneficio, casa de fuerza y demás equipos, maquinarias y bienes de la actividad minera. Requiere un servicio de seguridad, control y vigilancia policial en forma permanente para el normal desarrollo de sus actividades consideradas como de interés nacional y de valor estratégico para el desarrollo económico del país.

El contrato indica que por ese medio se “autoriza a la Policía Nacional del Perú a celebrar convenios de prestación individualizada o de servicios policiales rentados de naturaleza particular”. El detalle más revelador del tipo de relación mina-policía se encuentra en las tres siguientes cláusulas. La Cláusula Tercera define los objetivos de la PNP: “prevenir, detectar y neutralizar riesgos que atenten contra el personal, las instalaciones, materiales, maquinarias y equipos de ANTAMINA dentro del AREA DE INFLUENCIA. Por su parte, Antamina se compromete a “brindar... apoyo financiero u logístico a los proyectos de investigación y desarrollo de LA PNP, siendo “determinados en cada caso por ANTAMINA”. La Cláusula Cuarta dispone instalar en el campamento un SERVICIO POLICIAL DE SEGURIDAD 24 horas al día de 20 efectivos policiales. Para ello la mina se compromete a: a) proporcionar equipos, b) otorgar ambientes, “así como alimentación completa al personal”, c) recursos logísticos, d) poliza de seguros, d) atención medica, e) un pago que “abonará directamente el personal policial, e) además, también “abonará a LA PNP” por hora de trabajo, f) medios de transporte adecuado, g) costo de reposición del armamento en caso de pérdida “como consecuencia exclusiva de enfrentamientos con delincuentes terroristas, comunes o grupos organizados dentro del AREA DE INFLUENCIA”, h) “apoyo financiero y logístico a los Proyectos de Investigación y Desarrollo que la PNP programe” La Cláusula Quinta afirma que la mina “llevara a cabo sus operaciones de manera tal que se protejan, respeten y fomenten los Derechos Humanos.⁹²

Además de estos convenios, donde la policía es pagada y aprovisionada por la mina, hecho que borra la frontera entre lo privado y lo público, también se han desarrollado contratos con empresas privadas, muchas de ellas ligadas a las Fuerzas Armadas por reclutar personal de organismos de inteligencia y mantener vínculos con ellas. Los casos más conocidos son las empresas de seguridad Forza y Orus y Business Track, una empresa de “inteligencia” El 2009 el Congreso investigó a Forza por el caso de Majaz debido a que se le atribuía haber capturado y torturado el 2005 a dirigentes que organizaron protestas. La Federación Ecuaménica para el Desarrollo y la Paz (Fedepaz) hizo públicas fotografías de campesinos torturados. Majaz era un proyecto de la minera británica Monterrico Metals, que fue enjuiciada por 33 víctimas en el Reino Unido, perdiendo la mina el caso el 2011 y pagándoles una compensación. En el Perú la

Companies” (December 16, 2013) NACLA Blog: <https://nacla.org/blog/2013/12/16/peru-police-abuse-pay-mining-companies> (acceso Septiembre, 2014)

⁹¹ En el caso del contrato con la minera Sulliden Gold de Cajamarca se sigue el mismo formato de prestación de servicios que Antamina con pequeñas variaciones. Ver copia facsímil del contrato en <http://es.scribd.com/doc/133838823/Convenio-Minera-Sulliden-PNP> (acceso Septiembre, 2014).

⁹² CONVENIO DE PRESTACION DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS COMPLEMENTARIOS A LA FUNCIÓN POLICIAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LA COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A. (Vitarte, Junio 2, 2012).

mina no fue sancionada, a pesar de la importancia que tenía el caso Majaz por los extremos a que llegó la represión a la protesta.

En el caso de Yanacocha, proyecto Cerro Combayo, en agosto del 2006 más de 100 personas ingresaron al campamento enfrentándose a la policía y a Forza, muriendo un poblador. Según la versión de negociador estatal Víctor Caballero, como la muerte se produjo por acción de Forza, ocurrieron:

(...) marchas y contramarchas en la investigación y sanción de este caso [que] no hizo sino incrementar la desconfianza de la población con el gobierno y la empresa. La protesta por tanto continuó, pero esta vez con el apoyo de las rondas campesinas... estudiantes y pobladores de Cajamarca.⁹³

Finalmente, el caso de Business Track revela una nueva faceta: el uso de equipos de espionaje de ex marinos a pedido de empresas con problemas sociales. Business Track era dirigida por un almirante retirado, pero se mantenía vinculada a los servicios de inteligencia de la Marina. La curiosa empresa se especializaba en monitorear “grupos anti sistema”. A pedido de las empresas, realizaba filmaciones, recogían datos sobre movimientos migratorios, interceptaban correos electrónicos y hacían seguimientos. El caso se conoció por un escándalo suscitado el 2009 al realizar espionaje telefónico a empresas petroleras. En las investigaciones se llegó a determinar que Business Track tenía en su cartera de clientes a empresas petroleras, mineras, gasíferas y firmas de seguridad privada, como Forza y Orus. Se conoció que entre sus clientes se encontraba Tintaya. El caso fue investigado por el Congreso.⁹⁴

Reflexiones finales

El fortalecimiento del poder de los enclaves mineros, las asimetrías que generan, y los roles extraeconómicos que asumen, son producto de la combinación de los siguientes factores: uno, el *ethos* corporativo global de las empresas, imitado luego por las nacionales, que se presentan como entidades civilizadoras, responsables y que buscan asumir roles sociales ampliados. Dos, el tipo de modelo económico que adopta el país, que privilegia la gran inversión privada, y la situación política, que pone a la corporación privada moderna como centro gravitacional. Todo ello explica un doble ritmo de políticas públicas: el desarrollo temprano y la profundización de medidas que favorecen las grandes inversiones, y el aumento de sus roles extra económicos; y la aparición tardía y el poco desarrollo de las normas de regulación laboral, ambiental y de consulta con los pueblos afectados por los megaproyectos extractivos. Tres, la tendencia de los enclaves mineros modernos a expandir sus roles extra económicos como respuesta a las tensiones y conflictos que se suceden en el país en el periodo estudiado y como oportunidades para sostener o ampliar sus niveles de rentabilidad. Dado que el gobierno minero no tiene contrapesos por parte del Estado (que, más bien, lo promueve y fortalece económica y policialmente), y que quiere manejar el entorno a toda costa, sigue ampliando su poder social, pero también se enfrenta a situaciones donde en el plano local/regional, a diferencia del plano nacional, pierde o peligra el manejo del entorno.

⁹³ Caballero, “La negociación de conflictos sociales 2006-2010; tres modelos para armar” (2012), p. 14.

⁹⁴ La prensa peruana ha informado profusamente sobre este escándalo. Ver *El Comercio* <http://elcomercio.pe/noticias/caso-btr-134760> (acceso Septiembre 2013).

En esta lógica de poder asimétrica el enclave interviene “positivamente” con un manejo clientelista de los recursos para intentar “ganar apoyo”, y “negativamente” al investigar e intentar frenar a sus opositores, sea directamente o vía terceros (empresas de seguridad, de inteligencia), llegando incluso a firmar contratos con la policía y el ejército. En lugar de buscar la tolerancia, la transparencia y la negociación en diálogos y acuerdos comunitarios regulares, antes que los conflictos ocurran, los enclaves apuestan por una sociedad local débil y sin capacidad de oposición como un ideal de manejo del entorno, viendo a veces a las organizaciones sociales que los confrontan como amenaza. Recordemos que el contrato con Antamina la policía actúa para “prevenir, detectar y neutralizar riesgos”, amenazas que pueden provenir tanto de “delincuentes terroristas, comunes” como de “grupos organizados” de la sociedad civil. El hecho que la policía carezca de recursos e instalaciones en los territorios mineros hace que el enclave les ofrezca instalaciones y apoyo, hecho que los pone *de facto* del lado de la empresa.

Esta práctica acentúa la polarización en tanto el enclave se asocia con el Estado, lo que lleva, junto a otros factores como el impacto social y ambiental, a una pérdida de legitimidad de ambos. Algunas encuestas de opinión comprueban que el país percibe a los enclaves como problema. Una encuesta de Ipsos del 2014 revela que el sector minero tiene la peor reputación nacional. El “nivel de confianza” promedio solo llega al 4%, tendiendo a ser más bajo según nivel socioeconómico, es decir, mientras menor sean los ingresos, peor la reputación de la empresa extractiva.⁹⁵

Encontramos entonces que existe una fuerte relación entre el modelo económico neoliberal, un alto grado de influencia política corporativa y el fortalecimiento de los enclaves mineros. En este contexto de capitalismo permisivo, el enclave minero moderno se va convirtiendo en un Ogro Filantrópico, que realiza todo tipo de obras, pero también asoma (sobre todo en los territorios mineros con conflicto) una suerte de Leviatán privado, garante o articulador de un orden en alianza con el Estado y la policía y empresas de seguridad e inteligencia.

La dinámica de relaciones enclave-comunidad-Estado establecida en este periodo de esta manera tiene una serie de consecuencias institucionales. Al mismo tiempo que se fortalecen y sofistican los enclaves modernos, los poderes públicos y la sociedad civil de los territorios mineros no se desarrollan, no gozan de mayor autonomía ni logran asumir roles fiscalizadores o ser capaces de realizar evaluaciones independientes de impacto ambiental y de las múltiples obras sociales realizadas por las empresas.

Si protestan o se movilizan, el enclave y/o la policía (que apoya a los enclaves o es contratada por ellos) los vigilan para prevenir su acción; y si se movilizan, al punto de llegar a enfrentamientos, se desatan acciones policiales y represivas por parte de la mina y el Estado. En ocasiones, el conflicto da lugar a propuestas de diálogo y formas de concertación. Sin embargo, estas iniciativas son siempre *ex post* al estar determinadas por lógicas y cuotas de poder económico donde el enclave “dicta” o determina en gran parte el ritmo y la orientación de las políticas públicas. Ocurren “demasiado tarde”, cuando la situación política esta tensa y polarizada, son por tanto más reactivas que proactivas.

Ni la minería moderna genera mayormente institucionalidad, ni funciona equilibradamente, a pesar que ha estado operando en un contexto de crecimiento espectacular y los pueblos mineros han gozado de abundancia de recursos. Ciertamente, las causas de la baja institucionalidad de los municipios y las

⁹⁵ Patricia Rojas, “El espíritu sectorial”, en *Poder* (Abril 2014), p. 53.

poblaciones locales son múltiples y no empiezan ni se limitan al efecto de los enclaves modernos, pero el problema que queremos resaltar es que este agente, poderoso rico e influyente que “hace de todo”, y el “Estado ausente” que ni siquiera muestra voluntad de “hacer más” en los territorios alejados, y la alianza pro minera que mantienen con contribuyen (luego de hacer las sumas y restas de sus efectos) al desarrollo institucional regional/local.

Tanto la mina Tintaya-Antapaccay en el Cusco y varios, entre los que destaca el de Yanacocha en Cajamarca, expresan bien estas tendencias por ocurrir grandes conflictos con frecuencia. No obstante, estos casos no son suficientes como para validar los hallazgos de este trabajo. Sin embargo, la data existente, los relatos periodísticos y algunas encuestas de opinión sobre reputación empresarial parecen validar las conclusiones de este trabajo.

Nuestro estudio del enclave minero moderno para el periodo bajo estudio nos permite concluir que el grado de influencia y acceso al Estado alcanzado por los enclaves en condiciones de globalización económica y modelo permisivo de libre mercado, ha reforzado una asimetría de poder a todo nivel, fortalecimiento que tiene serias implicancias. El Estado peruano (y los gobiernos regionales) no solo estarían cediendo poderes a los enclaves y protegiéndolos. Al mismo tiempo, estaría evadiendo sus responsabilidades, limitando o no contribuyendo a generar un ambiente, *enabling environment*, de desarrollo regional y local para convertir a su sociedad civil en administradores y ordenadores autónomos de sus territorios.

Anexos:

Anexo No. 1: Obras por Impuestos: categorías de gasto:

Salud:

Construcción y/o mejoramiento de la capacidad resolutive de hospitales y centros de salud, postas médicas, clínicas municipales o regionales y/o unidades materno infantiles. De acuerdo al tamaño del proyecto, se podría considerar la construcción de una o varias etapas.

Educación:

Proyectos de infraestructura educativa como instituciones educativas, aulas, bibliotecas, laboratorios e institutos. Estos proyectos podrían incluir el equipamiento respectivo.

Agua y saneamiento:

Proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, y plantas de tratamiento de aguas residuales. Los proyectos pueden ser de cualquier dimensión de acuerdo al tamaño de la población.

Infraestructura vial local:

Obras de infraestructura vial que involucran la construcción, rehabilitación o pavimentación de pistas y veredas, intercambios viales, puentes peatonales, entre otros.

Infraestructura de transporte regional:

Referido a carreteras asfaltadas, puentes, caminos y/o trochas carrozables, y caminos vecinales. Estos proyectos podrían involucrar a dos o más distritos ó a dos o más regiones.

Infraestructura de riego:

En este rubro se pueden ejecutar pequeños proyectos de irrigación, como por ejemplo pozas de regulación, canales de regadío, bocatomas, entre otros. Incluso se podría incluir equipamiento de riego tecnificado..

Limpieza pública:

Se podrían considerar pequeños y medianos proyectos integrales de gestión de residuos sólidos, incluyendo la construcción de plantas de tratamiento y/o rellenos sanitarios.

Energía y telecomunicaciones:

Incluye la construcción, rehabilitación y equipamiento de pequeños sistemas eléctricos y proyectos de electrificación rural. Asimismo, se puede construir sistemas de telefonía (fija, celular e internet) en pequeños poblados o en localidades rurales.

Turismo:

Está referido a infraestructura de servicios que le otorguen valor al recurso turístico, que permitan transformar un recurso turístico en un atractivo turístico. Dotando de servicios de accesos, interpretación, orientación información, accesos, entre otros.

Esparcimiento:

En este rubro se pueden ejecutar centros cívicos, parques temáticos, centros recreacionales, entre otros. Asimismo, se pueden considerar proyectos de infraestructura deportiva como, canchas deportivas, polideportivos, entre otros.

Otros:

Locales institucionales, pequeños terminales terrestres, teatros, mercados de abastos y mercados mayoristas".

Fuente: Proinversión, www.obrasporimpuestos.pe

Anexo No. 2. Obras por Impuestos por cada empresa

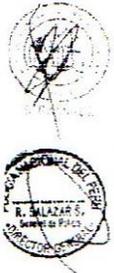
N°	EMPRESA	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	TOTAL 2009-2014 (*)
1	Southern Perú	-	-	160,3	15,5	75,2	113,1	364,2
2	Banco de Crédito del Perú	-	4,6	6,2	43,8	129,2	8,4	192,2
3	Minera Volcan	-	-	11,3	23,5	41,8		76,7
4	Telefónica del Perú S.A.	-	3,6	5,6	8,7	53,8		71,8
5	Interbank	-	-	54,8	-	8,0		62,8
6	Backus	1,7	-	30,4	-	16,3		48,5
7	Minera Barrick	-	-	-	6,8	7,4	18,1	32,3
8	Antamina	-	-	-	-	10,6	8,6	19,3
9	GoldFields	-	-	-	-	18,5		18,5
10	Cementos Pacasmayo S.A.A.	4,3	-	-	13,8	-		18,1
11	BBVA Banco Continental	-	-	-	-	-	18,1	18,1
12	Eckerd Perú	-	-	-	-	13,0		13,0
13	Minera Poderosa	-	-	-	-	9,9		9,9
14	Minera Milpo	-	-	3,7	3,8	-		7,5
15	Impala Perú	-	-	-	-	-	6,2	6,2
16	Petrobras	-	-	-	6,1	-		6,1
17	Gloria	-	-	-	5,4	-		5,4
18	Unacem	-	-	-	-	0,5	4,7	5,3
19	Administradora Chungar S.A. (Grupo Volcan)	-	-	-	-	-	4,6	4,6
20	Editora El Comercio	-	-	-	-	4,2		4,2
21	Ferreyros	-	-	-	-	4,2		4,2
22	Graña y Montero	-	-	-	3,4	-		3,4

23	Xstrata Tintaya S.A.	-	-	-	-	3,0		3,0
24	Kallpa Generación S.A.	-	0,4	-	-	-	2,1	2,5
25	Savia Perú	-	-	-	2,4	-		2,4
26	Minera El Brocal	-	-	-	2,3	-		2,3
27	Inkabor	-	-	0,27	-	2,0		2,2
28	Terminal Internacional del SUR S.A. - TISUR	-	-	-	-	2,0		2,0
29	Prodac	-	-	-	-	-	2,0	2,0
30	Pesquera Hayduk S.A.	-	-	-	1,9	-		1,9
31	Eternit	-	-	-	-	1,8		1,8
32	Pluspetrol	-	-	-	1,5	-		1,5
33	Autopistas del Norte	-	-	-	-	-	1,0	1,0
34	Maccaferri	-	0,9	-	-	-		0,9
35	Total Artefactos	-	0,7	-	-	-		0,7
36	Petramas	-	-	-	-	0,5		0,5
37	Unión de Concreteras	-	-	-	-	0,5		0,5
38	Fitesa	-	-	-	-	0,5		0,5
39	Minera La Zanja	-	-	-	-	0,4		0,4
40	Avinka	-	-	-	0,3	-		0,3
41	Pacífico Seguros Generales	-	-	-	-	0,1		0,1
Total		6,0	10,3	272,6	139,1	403,7	187,0	1018,7

Fuente y Elaboración: Dirección de Inversiones Descentralizadas – ProInversión (*) Al 10 de marzo de 2014.

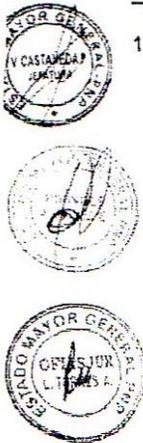
**CONVENIO DE PRESTACION DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS
COMPLEMENTARIOS A LA FUNCION POLICIAL ENTRE LA POLICIA
NACIONAL DEL PERU Y LA COMPANIA MINERA ANTAMINA S.A.**

Conste por el presente, el Convenio de Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la función policial (en adelante "EL CONVENIO") que celebra, de una parte la **COMPANIA MINERA ANTAMINA S.A.**, con Registro Único del Contribuyente (RUC) N° 20330262428, con domicilio en Av. El Derby N° 055 - Torre 01 - 8vo. Piso - distrito de Santiago de Surco, Provincia y Departamento de Lima, representada por su Gerente Legal, señor Antonio Pinilla Cisneros, identificado con DNI N° 07773758, y por su Vicepresidente de Finanzas y Administración, señor David Spiett, identificado con Carnet de Extranjería N° 000526722, ambos autorizados según poder inscrito en la Partida Electrónica No. 11355493, del Registro de Personas Jurídicas de Lima, a la que en adelante se le denominará "**ANTAMINA**" y de la otra parte la **POLICIA NACIONAL DEL PERU**, con R.U.C. N° 20165465009, representada por el Sr. Director General de la PNP, General de Policía, Raúl Salazar Salazar, identificado con C.I.P. N° 169877 y D.N.I N° 43395296, designado mediante R.S. N° 124-2011-IN, facultado mediante ley N° 27238, modificado por la Ley 28857 (Art. 51), con domicilio legal en la Plaza 30 de Agosto s/n 3er. Piso, Urb. Corpac, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, a la que en adelante se denominará "**LA PNP**"; bajo los términos y condiciones siguientes:



CLAUSULA PRIMERA: ANTECEDENTES

1.1. **ANTAMINA** es una Sociedad Anónima constituida en el Perú, dedicada a varias actividades mineras, entre ellas la explotación y desarrollo del Yacimiento Minero Antamina, ubicado en la localidad de Yanacancha, distrito de San Marcos, Provincia de Huarí, Departamento de Ancash. Cuenta asimismo con el Puerto Punta Lobitos, ubicado en la localidad de Huarmey, Provincia de Huarmey, Departamento de Ancash, el Condominio "El Pinar" ubicado en el distrito de Independencia, Provincia de Huaraz, Departamento de Ancash; el Campamento Minero Yanacancha ubicado en la localidad de Yanacancha distrito de San Marcos, provincia de Huarí y el Mineroducto propiedad de Antamina, el mismo que se extiende desde el Campamento Minero Yanacancha ya mencionado hasta el Puerto Punta Lobitos, también mencionados; a los cuales conjuntamente con el Yacimiento Minero Antamina se les denominará el "**AREA DE INFLUENCIA**". Asimismo **ANTAMINA** es una empresa que requiere salvaguardar la integridad de sus trabajadores técnicos y profesionales, así como de su planta de beneficio, casa de fuerza y demás equipos, maquinarias y bienes de la actividad minera. Requiere un servicio de seguridad, control y vigilancia policial en forma permanente para el normal desarrollo de sus actividades consideradas como de interés nacional y de valor estratégico para el desarrollo económico del país.



SP