



Revista de Derecho

ISSN: 2313-6944

revistaderecho@unap.edu.pe

Universidad Nacional del Altiplano

Perú

Zevallos Yana, Julio Fitzgerald
CONCESIONES MINERAS, COMUNIDADES CAMPESINAS Y CONFLICTOS
SOCIALES EN LA REGIÓN DE PUNO
Revista de Derecho, vol. 5, núm. 1, enero-julio, 2020, pp. 54-70
Universidad Nacional del Altiplano

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=671872865004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



CONCESIONES MINERAS, COMUNIDADES CAMPESINAS Y CONFLICTOS SOCIALES EN LA REGIÓN DE PUNO

Julio Fitzgerald Zevallos Yana *

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Art. Recibido: 28/05/2020

Art. Aceptado: 04/08/2020

Art. Publicado: 10/08/2020

* Abogado por la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez Puno, Master en Derecho Internacional Ambiental por el Instituto Internacional de Formación Ambiental – Valladolid – España. Egresado de la maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú.



RESUMEN:

Las concesiones mineras en la región de Puno se han ido incrementando paulatinamente y a pesar que ha tenido una baja, aún se mantienen. Consideramos que uno de los principales factores que ha llevado a la disminución de las concesiones son los conflictos sociales y ambientales producidos en la región debido ya que diversas concesiones mineras han recaído en terrenos comunales. Éstas comunidades afectadas vienen mostrando su malestar debido a que consideran que las concesiones otorgadas por el Estado no son legales debido a que no fueron consultadas oportunamente y por ende, estarían siendo afectados en la disposición de sus terrenos superficiales; sin embargo, existe una confusión acerca de la naturaleza del proceso de concesión minera motivo por el cual se estaría gestando el inicio de nuevos conflictos sociales entre los titulares de los predios superficiales y los titulares de las concesiones mineras.

Palabras Claves: Comunidades campesinas, concesión minera, conflictos sociales y recursos naturales.

MINING CONCESSIONS, PEASANT COMMUNITIES AND SOCIAL CONFLICTS IN THE PUNO REGION

ABSTRACT:

Mining concessions in the Puno region have been gradually increasing, and although it has declined, they are still maintained. We consider that one of the main factors that has led to the decrease of the concessions are the social and environmental conflicts produced in the region due to the fact that various mining concessions have fallen on communal land. These affected communities have shown their discomfort because they consider that the concessions granted by the State are not legal because they were not consulted in a timely manner and, therefore, they would be affected in the disposal of their surface land; However, there is confusion about the nature of the mining concession process, which is why the start of new social conflicts between the owners of surface properties and the holders of mining concessions.

Keywords: Peasant communities, mining concession, social conflicts and natural resources.



Introducción

El incremento de las concesiones mineras en el Perú han traído como consecuencia que la economía interna se pueda estabilizar de una forma sólida, ya que las inversiones y el interés que han puesto diversas empresas extranjeras sobre el territorio peruano consolidaron nuestra posición como un país atractivo hacia las inversiones.

Por otro lado, el desmedro de las concesiones mineras en el Perú han gestado nuevos hechos sociales, los cuales diversos grupos de interés han mostrado el intento de controlar los recursos naturales a fin de poder administrarlos de forma directa y esto ha hecho que surjan enfrentamientos o mostrando su posición frente a ello, desencadenando diversos conflictos socioambientales.

La región de Puno no ha sido ajena a toda esa coyuntura de entrega de concesiones de parte del Estado peruano a favor de terceros, más por el contrario, se ha visto envuelto en el ojo de la tormenta cuando se consolidó la concesión a favor de la empresa canadiense Bear Creek Mining Company SAC, o más conocido como la concesión “Santa Ana” que luego de varios años traería como consecuencia el conflicto social denominado “El Aymarazo”.

Uno de los problemas centrales que se tiene para la gesta de dichos conflictos es que las concesiones mineras que son otorgadas por parte del Estado, están al margen de las consultas previas o licencias sociales que deberían de darse por motivos de que dichas concesiones recaen sobre terreno de las comunidades campesinas (CC) pues se tiene la errónea creencia que las concesiones mineras limitan el uso de la propiedad superficial en donde recae.

Hoy en día las CC han sufrido todo un cambio en su estructura organizacional, por lo que no solo pueden ser considerados como simples actores con objetivos sociales, sino también debemos tener en consideración sus objetivos económicos y políticos. Ante ello, diversas CC juegan un papel importante en el proceso de concesiones mineras ya que dependerán de ellas si la empresa titular de la concesión pueda ingresar o no a realizar trabajos de diversa índole que atañe a la actividad minera sobre lo terrenos superficiales.

Sin embargo, también creemos que existe una confusión en cuanto al término de “concesión” debido a que éste es un proceso administrativo que es ejercido por el Estado, específicamente mediante el Instituto Nacional Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET, quien mediante un proceso administrativo otorga la titularidad de una cuadrícula a una persona (natural o jurídica) para que ésta pueda realizar los primeros estudios de exploración a fin de determinar el volumen del mineral, atendiendo ello a los factores económicos, políticos, ambientales y sociales para que posteriormente se pueda entrar a evaluar si es rentable o no iniciar con su operación.

En la actualidad, las CC en la región de Puno han sido protagonistas de diversos conflictos sociales sobre todo concernientes a los temas de las concesiones mineras las cuales vienen recayendo en sus territorios, como el conflicto denominado “El Aymarazo” o, en especial el proceso judicial que viene llevando la CC-Jatucachi en contra del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) por omitir realizar la consulta previa antes de brindar la concesión minera en su territorio por creer que dicha concesión afecta la disposición del terreno superficial de la comunidad.



Entendemos que existen diversos trabajos que hablan sobre las concesiones mineras; sin embargo, éstas las enfocan más desde un punto de vista legal dejando de lado el aspecto social y técnico que debería de entenderse por aquella.

Por ello, consideramos que el presente trabajo ayudará a entender y manejar los conceptos claros acerca de la concesión minera, como una parte del proceso de la actividad minera la cual estará basada en manifestaciones, doctrina, normatividad y experiencia de campo, y responder a la interrogante en qué medida puede o no afectar los terrenos superficiales, ya sean estos de particulares o de comunidades.

I. MATERIALES Y MÉTODO

La metodología que fue de aplicación para el presente trabajo es el de análisis documental y hermenéutico, lo cual consistió en la recopilación de información de carácter bibliográfico que dio sustento a la información teórica que estuvo vinculada al problema que se investigó, lo cual fue reforzada con fuentes o referencias bibliográficas.

En cuanto a la técnica se tuvo la suerte de poder aplicar la observación directa que nos permitió ser parte de las actividades de concesiones realizadas en campo y laborar en las zonas en donde recayó la concesión y de esa forma comprender los hechos reales de limitación de la propiedad superficial en cuanto a su uso se refiere. Ello tomando en consideración los planteamientos legales que cuenta el ordenamiento legal peruano, especialmente aquella ligada a los derechos reales.

Finalmente, teniendo en consideración las diversas posturas que se tiene en las ciencias social y el apartado legal y doctrinario, se tuvo que realizar una distinción entre las posturas que se tiene sobre el tema, reconocimiento de los derechos tanto del titular de la concesión como del titular de la propiedad superficial y, el impacto que se viene ocasionando en la región de Puno.

II. Origen y denominación de comunidades campesinas

Tratar de definir que son las CC en nuestro Perú, nos remonta sin lugar a dudas a recordar las coyunturas políticas por la que han pasado desde la época de la reforma agraria que el Perú para que se les puedan reconocer a esos “indígenas” ciertos derechos; sin embargo, la historia legal parte de mucho antes. La Constitución de 1920, como norma de carácter principal del Perú reconoció la existencia de las *comunidades indígenas*, donde en su contenido rezaba “los bienes de propiedad del Estado, de comunidades indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público en los casos y mediante la forma que establezca la ley” (Art. 41°).

Respecto a la denominación de *comunidad campesina*, son diversos los estudios que se han dado para brindar una explicación acerca del origen de las mismas. Para explicar el origen histórico de las CC en el Perú, podemos afirmar que existen dos tesis que nos ayudan a entender el tema. Por un lado la tesis indigenista y por otro lado, la tesis hispanista (Figallo, 2007).

La *tesis indigenista*, afirma que las CC tienen una indiscutible raigambre prehispánica; es decir, serían derivaciones de los ayllus que existían en la civilización andina; en cambio, para la *tesis hispanista*, las CC no son antecedentes de los ayllus incaicos, sino que son producto de la etapa colonial por las que pasó



el Perú, inspirado en las “reducciones o pueblos o común de indios” que fueron implantados por los invasores españoles⁵.

Estas tesis son las que han tenido mayor acogida para brindar una explicación teórica sobre el origen de las CC, pero existe una *tercera tesis* con la cual aunamos nuestro esfuerzo de investigación y es que las comunidades son híbridos resultantes en donde se ha dado la fusión o amalgama transcultural de los remanentes del ayllu incaico, después de la conquista, con la comunidad ibérica existente en el mundo rural hispánico en el Siglo XVI.

Al respecto Matos (1976) indicaba que:

“(...) cualquiera sea el punto donde uno se sitúe, encontrará indudablemente como antecedentes tanto al ayllu andino como a la comuna ibérica. La manera específica como ambas instituciones, a partir del Siglo XVI, intervinieron en su constitución, así como en su proceso histórico, no está suficientemente esclarecida y requiere todavía un análisis más sistemático, aun cuando no cabe duda que el ayllu fue el núcleo de su estructura y la comuna el patrón externo de referencia que la hizo posible” (pág. 182).

En el Perú existen alrededor de 7267 CC; sin embargo, tenemos que hacer hincapié en lo siguiente. La experiencia nos ha enseñado que existen diversas CC que aún no cuentan con el reconocimiento legal debido en las instituciones del Estado. Algunas de ellas están en proceso, otros se autodenominan CC, actúan como tal, se organizan como tal, mantienen una estructura como tal, pero no tienen la vigencia legal por diversos motivos o en peor de los casos no cuentan con un espacio físico que les pueda identificar, como las llamadas “comunidades fantasma” (Gonzales, 2017). Dentro de los límites que se les pueden presentar no solo son externos sino también internos. Mencionamos interno cuando carecen de un apoyo económico y, externo, cuando existe un temor de formalizarse y acercarse a las instituciones estatales; pues existe una perspectiva de engaño de parte de estas.

Sin embargo, a estas alturas las CC han cambiado sus estructuras organizacionales, manteniendo mayor protagonismo social y político en contextos en donde tienen que lidiar con empresas extractivas “lo que les hace unos actores decisivos en la toma de decisiones para la marcha de los proyectos de inversión minera” (Damonte, 2016).

En un estudio realizado por el Instituto del Bien Común y la institución del Centro Peruano de Estudios Sociales, se ha logrado identificar un total de 7267 comunidades campesinas, tanto de la sierra, costa y selva del Perú y, que ocupan un área de 24'080,708.63 hectáreas (CEPES, 2016).

“Dentro de las diversas regiones en donde se ha logrado identificar la mayor presencia de CC se encuentra Puno, seguida de Cusco, Loreto y Ayacucho, con 1303; 927; 921 y 691 respectivamente” (CEPES, 2016).

En la región de Puno, al igual que otras regiones del Perú, el caso de las CC es un tema *sui generis* en su formación histórica. Algunas CC, si bien es cierto, son

⁵ Al respecto Fuenzalida sostiene que “La comunidad de indígenas peruana, es un producto de conquista. Su constitución implica la disrupción de un sistema más antiguo de relaciones campesinas y su reorientación hacia las metas impuestas por los gobernantes coloniales. Esas metas incluyen a nivel económico, la organización de la población incaica en unidades fácilmente manejables capaces de proveer al país con mano de obra y abastecimientos, y de pagar por su propia administración; a nivel político, el mantenimiento de un campesinado libre cuya única lealtad esté dirigida a la Corona, la cual limita de este modo el crecimiento de un peligroso poder feudal entre los conquistadores; a nivel ideológico, la difusión de la religión y valores por los cuales la conquista fue racionalizada; a nivel social, el mantenimiento de fronteras netamente demarcadas entre los gobernantes coloniales y el campesinado indígena sometido. La *reducción o común de indios*, más tarde llamada *comunidad*, fue la institución creada para satisfacer todos esos requerimientos” (1976, págs. 224-225).



descendientes de los ayllus y otras de haciendas gamonales para que se puedan consolidar como CC, también debemos ser claros que dichas organizaciones fueron cambiando con el transcurrir del tiempo, no solo en su aspecto estructural, sino también en la forma del uso de la tierra lo cual en este siglo se puede poner en evidencia que existe una tendencia en que las CC puedan desaparecer de forma subjetiva.

Puno no solo alberga comunidades quechucas, sino también aymaras y aunque ambas sean de cierta forma parecidas, existen algunas diferencias de organización que las hacen particulares, tal como lo afirma Bourricaud (2012):

“(...) la diferencia lingüística, no basta para distinguir estas poblaciones, por lo menos desde el punto de vista social. Las dos poblaciones – quechua y aymara – lingüísticamente diferentes tienen una organización social muy semejante: la tecnología, el régimen agrario, el sistema de autoridad y la estructura familiar son más o menos idénticos” (pág. 41).

III. Comunidad Campesina: concepto y marco legal.

Tratar de definir que son las CC en nuestro Perú, nos remonta sin lugar a dudas a recordar las coyunturas políticas por las que han pasado desde la época de la Reforma Agraria para que se les pueda reconocer a esos “*indígenas*” (como fueron inicialmente denominados) ciertos derechos; sin embargo, la historia legal parte de mucho antes. La Constitución de 1920 reconoció la existencia de las *comunidades indígenas*, donde en su contenido rezaba “los bienes de propiedad del Estado, de comunidades indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público en los casos y mediante la forma que establezca la ley” (Art. 41°).

Pasaron algunos años (en realidad varios) y las siguientes Constituciones del Perú continuaron reconociendo la existencia legal de las mismas; “tanto la Constitución de 1933 como la de 1979, hicieron prevalecer el término de comunidades” (Gonzales, 2017). Pero la norma de mayor realce y protección legal, le ha brindado la Constitución de 1993 en donde en su Art. 89° reza lo siguiente:

“Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

Como podemos avizorar, la protección legal que le brinda el Estado a las CC es taxativa y por ende, no necesariamente son instituciones que pueden actuar al margen de la Ley u omitiendo preceptos legales, por lo que, tratar de entender lo contrario los llevaría a actuar bajo una anomia total dentro de un Estado de derecho.

La definición que se recoge desde el marco legal sobre las CC en el Perú, no sólo está consagrada en la Constitución, como ya lo hemos indicado anteriormente, sino también se ha desarrollado algunos preceptos legales que ayudan a entender mejor el aspecto social y legal de la misma.

El Art. 2° de la Ley 24656, menciona que son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

También debemos hacer mención al Art. 149° de la Constitución Política de 1993, que establece que las CC administran justicia comunal según sus costumbres; ello implica que estas tienen una adecuada organización y dirección de la estructura social al interior de su ámbito territorial.

Debemos tener en consideración que el máximo órgano de gobierno en una CC es la Asamblea General, representada por su Directiva Comunal responsable del gobierno y administración de la CC; es decir, es la encargada de llevar adelante las decisiones que se acuerden en Asamblea General y hacerlas cumplir de forma que exista una correlación entre lo que se decide y lo que se ejecute en el futuro por parte de los comuneros calificados. En la mayoría de los casos la Directiva Comunal es elegida temporalmente, en su mayoría por dos (02) años de gestión a recomendación de la Ley 24656⁶.

Por otro lado, debido a los constantes cambios sociales y diversos conflictos que se han producido en los últimos años, también se tiene en consideración la Ley N° 24657, que declara la necesidad nacional el deslinde y su titulación de tierras de comunidades, la cual se encuentra reglamentada mediante Decreto Supremo N° 004-92-TR. Finalmente, ha de considerarse para la investigación de la presente, la Ley N° 26505 Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, más conocido como Ley de Tierras.

Sin embargo, la definición que podemos ensayar para la denominación de las CC, desde un ámbito local, es que deben ser consideradas como aquél grupo cosmovisión, costumbres, tradiciones, idioma, etc., buscan un *interés común* (objetivo mixto: social y económico) para satisfacer sus necesidades básicas incurriendo no sólo a sus conocimientos ancestrales en el manejo del medio ambiente, aprovechamiento de los recursos naturales, estructura organizacional, etc.; sino también, en el parámetro de la administración de justicia, dentro los límites de la ley que les ayuda a entablar relaciones de paz social dentro de sus esferas organizacionales.

IV. Concesiones mineras: concepto y marco legal

La minería en el Perú no es una actividad novedosa, existen un antecedente pre-incaico, incaico, republicano y en la actualidad continúa siendo uno de los componentes económicos de mayor importancia para el fisco peruano. Lógicamente los antecedentes de dicha actividad fueron pasando por diversas etapas y en la actualidad no queda duda que pasamos de una época simbólica del uso de los minerales a una económica extractiva comercial y, en especial en tierras del altiplano con la presencia de los Hermanos Salcedo (Palma, 2008).

Pero lo que debemos tener en consideración es que la concesión minera es exploración, explotación, beneficio, labor general y transporte minero; sin embargo, nuestra *legislación peruana*⁷ advierte claramente que para las actividades de corte, prospección y comercialización no se requiere de concesión alguna (salvo excepciones); es decir, no se requiere permiso de “nadie”, ni de parte del Estado,

⁶ Tenemos que tener presente, que la Ley 24656 Ley de Comunidades Campesinas, está reglamentada por el Decreto Supremo N° 008-91-TR.

⁷ En el Perú rige el TUO – Ley General de Minería – D.S. 014-92-EM., el cual regula las diversas actividades mineras que se pueden desarrollar con la finalidad de obtener un provecho de los recursos naturales, ello respondiendo a la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales – Ley N° 26821.

menos del titular del terreno superficial (propietario del terreno), aunque en la realidad y en el trabajo de campo no siempre sucede lo normado en la ley.

Por otro lado, debemos entender que la concesión minera es un proceso administrativo emitida por el Estado, a petición del solicitante⁸, aquél por ser ente administrador de los recursos naturales, otorga al solicitante ciertos derechos y obligaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales; sin embargo, es preciso aclarar que la concesión minera no otorga a su titular la posesión del terreno o del predio superficial ya que la concesión en sí, es “un ente ideal” (Medrano & Obeso, 2018, pág. 59), más por el contrario, la concesión le otorga al titular la calidad de bien inmueble⁹ de forma especial, figurativa o simplemente declarativa si queremos llamarlo de esa manera.

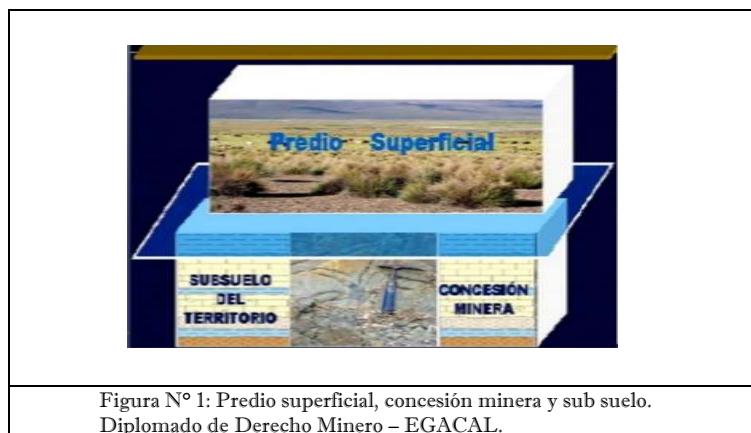


Figura N° 1: Predio superficial, concesión minera y sub suelo.
Diplomado de Derecho Minero – EGACAL.

En otras palabras, podemos indicar que la concesión minera, se da sobre la planicie de los predios superficiales de forma figurativa y, el titular de la concesión no puede realizar ninguna actividad minera a menos que sea concedido o autorizado por el titular del predio; es decir, el propietario superficial. En otras palabras, la simple obtención del título de concesión “no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación” (Franciskovic & Ipenza, 2015, pág. 72).

Por ello, debemos entender que la concesión que se otorga es por un período determinado, con el objeto de administrar bienes públicos; es decir, exploración y explotación de los recursos naturales; pero teniendo en consideración que el predio o terreno superficial *es diferente* al de la concesión minera, pues una no involucra a la otra¹⁰ y, para ingresar o al menos realizar estudios superficiales, se necesita de todas formas del permiso o autorización del “dueño del terreno”.

⁸ Los solicitantes pueden ser personas naturales o jurídicas. Dentro de éstas últimas están las Comunidades Campesinas que deberían tener prioridad según lo normado en el Art. 18º de la Ley 26821 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

⁹ Art. 66º de la Constitución Política del Perú: “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su aprovechamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”.

¹⁰ El Art. 9º de la Ley General de Minería – D.S. N° 014-92-EM, hace referencia de forma expresa que *la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentra ubicado*.

V. Resultados de la investigación

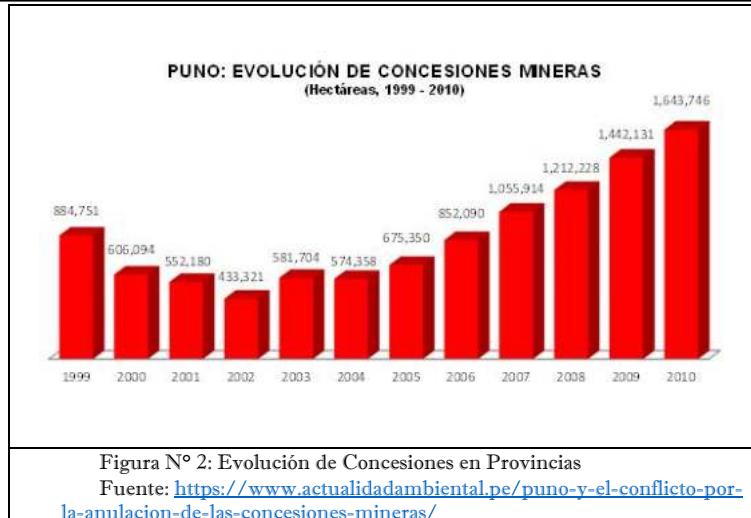
La presente investigación nos ha llevado a desmitificar y a calificar algunos conceptos clásicos que se vienen manejando en las ciencias sociales con respecto a las CC y su actuar en las diversas acciones que rigen en el país, principalmente ligados a la actividad económica; pues seguimos creyendo que las CC no han cambiado y que el campesino del altiplano, principalmente, es aquella persona que está al lado de su llama o alpaca, con un sombrero y un poncho, tocando su quena que viene esperando el atardecer y la fuga de un día más.

Debemos dejar de lado el pensamiento mezquino de expresar que las CC sólo tienen un objetivo social, el cual es el “*bien común de sus integrantes*” y el objetivo por el cual fueron creados responden a un carácter eminentemente *social*. Actualmente, la composición de las CC en el altiplano puneño son de índole mixta; es decir, más allá de brindar un bienestar *social* mediante el uso de sus tierras que aprovechan las mismas, se tiene también que existe un bienestar *económico* para sus mismos integrantes y ante ello nos atrevemos a mencionar que las CC cuentan con un conocimiento amplio sobre los aspectos sociales, políticos y sobre todo en temas de aprovechamientos de los recursos naturales con relación a las industrias extractivas.

Nos es imposible pensar en lo que se venía sosteniendo hace décadas atrás, en donde se indicaba “que estos pueblos colonizados no poseen las herramientas ni los canales para emprender una lucha política con posibilidad de triunfar, y son conscientes de ello. Por eso, su única salida consiste en desarrollar artes de resistencia ante el opresor” (Scott, 1992). Afirmaciones como estas hoy en día van perdiendo valor y sobre todo sentido teórico, pues teniendo en consideración la hegemonía de las comunidades y su dinamismo, hoy en día dichos pueblos colonizados (Comunidades Campesinas) cuentan con suficientes herramientas y técnicas para dar solución a los problemas que atañen a sus terrenos.

Por otro lado, las concesiones mineras en la región de Puno se han ido incrementando, pues las mismas iniciaron desde 1999 y no dejaron de parar hasta el año 2010, tiempo en el cual emergieron algunas protestas sobre la forma en que se obtenían las concesiones mineras y debido al conflicto social denominado Ayamarazo se paralizaron las mismas.

El Ayamarazo, giró alrededor de la concesión minera Canadiense Bear Creek Mining Company, propietaria del proyecto Santa Ana, el cual abarcaba tierras comunales y básicamente involucraba al Apu tutelar K'apia; sin embargo, “también se jugaron otros intereses sociales y políticos en una coyuntura a puertas de celebrarse las elecciones presidenciales” (Zevallos, 2019).



El primer decenio del año 2000, la región de Puno se había convertido en la segunda región, después de Apurímac, con el mayor número de hectáreas concesionadas del país; es decir, “en el año 2002 la cantidad de hectáreas concesionadas en la región de Puno bordeaban los 433,321 hectáreas y, para el año 2010 de forma sorprendente se llegó a un total de 1’643,746 hectáreas de concesión minera” (Zevallos, 2019).

Uno de los factores que se tenía identificado para el inicio de las protestas es que las concesiones aterrizaban en terrenos comunales del altiplano puneño. Los primeros reclamos se venían dando al manifestar que las instituciones encargadas de brindar los títulos de concesión¹¹, no estaban respetando la consulta previa; es decir, que para que el Estado pueda otorgar una concesión minera a una determinada persona (natural o jurídica), debería de pasar por la consulta al titular del terreno superficial, que en su mayoría eran CC; sin embargo, los entes del Estado sólo atinaban a realizar las publicaciones en medios escritos y/o radiales con la finalidad de cumplir con el procedimiento establecido en la Ley.

Desde el punto de vista legal, es que para el otorgamiento de las concesiones mineras no se debe implementar ninguna actividad de consulta previa a los propietarios superficiales (CC o personal natural). Éste es el núcleo del presente trabajo; tratar de entender que es una concesión minera y si es indispensable elevarlo al grado de consulta previa o no para su continuidad.

a) Concesión y comunidad

Ya hemos definido lo que podemos entender por CC y, también hemos incursionado en la Ley General de Minería para tratar de entender que es una concesión minera y cuáles son las actividades que involucra su accionar (recordemos que el coteo y la prospección son libres). Sin embargo, veamos ahora cuán importante es entender si una concesión afecta o no afecta a una CC o al titular del predio superficial, para que aquella tenga que ser consultada antes de que se pueda emitir el título que le otorga al solicitante la concesión respectiva. Veamos la siguiente figura:

¹¹ Para el otorgamiento de los títulos de concesión, el INGEMMET es el ente encargado para la Mediana y Gran Minería; sin embargo, para los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales, el ente encargado de emitir los títulos de concesión son las oficinas descentralizadas de las Direcciones Regionales de Energía y Minas.

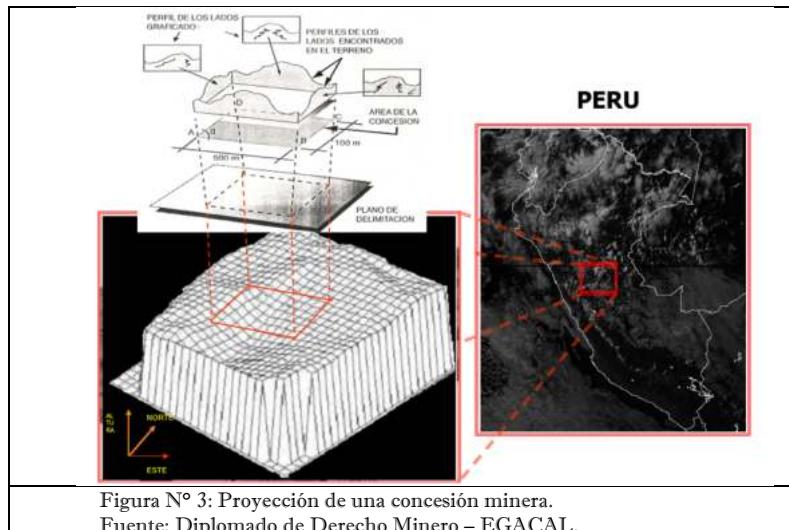


Figura N° 3: Proyección de una concesión minera.
Fuente: Diplomado de Derecho Minero – EGACAL.

Teniendo la Figura N° 3, podremos entender qué es la concesión de forma más ilustrativa. Más allá de la definición legal que se ha establecido sobre la concesión, se debe resaltar que aquella no es más que un cuadrado imaginario que se otorga sobre el predio superficial y que *no limita el uso, el goce, disfrute o disposición* de la propiedad en un estricto sentido de la palabra.

Desde nuestra investigación en campo, podemos entender que el Estado al otorgar la concesión minera a un titular (persona natural o jurídica) éste **no podrá ingresar al predio**, donde ha recaído la concesión, mientras no tenga un acuerdo con el propietario en *stricto sensu*; es decir; la institución de la concesión minera otorga al titular un derecho de propiedad, pero más no otorga el derecho de posesión, por lo cual se verá limitada sus actividades posteriores a la obtención de la concesión.

Debemos hacer alusión lo que se reza el Art. 9º de la Ley General de Minería – D.S. N° 014-92-EM “*la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentra ubicado*”.

Por otro lado, como se puede observar de la Figura N° 3, la concesión minera no limita ninguna actividad que se pueda o se esté realizando en el predio. Es algo absurdo pensar que la concesión minera limita los derechos de propiedad consagrados al titular del predio (sea comunidad o no); sin embargo, no entraremos en mayores discusiones mientras no se pruebe lo contrario.

Pero la interrogante que sale algunos dirigentes y presidentes comunales no sólo de la región de Puno, sino de otras regiones, es: *¿entonces para que se concesiona, para presumir?*

Dentro del sector de la industria extractiva, toda concesión minera tiene como objetivo llegar a una etapa de explotación de los recursos minerales y de ello obtener la mayor utilidad posible, pero sería un pecado y un craso error garrafal mencionar que todas las concesiones se convertirán en operaciones mineras, pues ello depende de diversos factores: ambientales, económicos, mercantiles, precio de los metales y sobre todo sociales.

Si bien es cierto existen concesiones que recaen sobre terrenos comunales, éstos no se ven limitados para continuar realizando sus actividades que normalmente desarrollan.

El uso de las tierras comunales ha variado, algunas CC aún lo mantienen como terrenos comunales, propiamente dicha, pero otras CC, por diversas razones, han iniciado un proceso de parcelación. Entendemos que dicho proceso obedece a factores económicos, sociales, ambientales, pero lo más resaltante de ello es que el principal factor es el familiar, y es por eso que desde “1940 no es novedad que la población abandonaran sus comunidades rurales y empezaron a engrosar la población de las ciudades” (Matos, 2004).

Las CC hoy en día albergan, en su mayoría, una población mayor a los 55 años de edad, que se dedican a las actividades agrícolas o ganaderas de sobrevivencia; sin embargo, la población más joven de las CC vienen abandonándola para buscar mejores alternativas laborales en las ciudades. Los motivos pueden ser distintos, pero los más resaltantes es la escasez de recursos hídricos o en otros casos el área de terreno del cual son propietarios son pequeñas para trabajarlas y obtener un adecuado provecho de ello.

Éste último punto conviene dejar en claro, indicando que la población relativamente joven ven que el uso comunal de las tierras limitan su desarrollo, por lo que inciden a sus padres realizar la parcelación o división interna y aprovecharlo de la mejor forma, ya que una vez que la población toma posesión de una determinada área, de manera permanente, se sienten con todo el derecho de realizar modificaciones al predio asignado, dejando de lado el título de usufructuario.

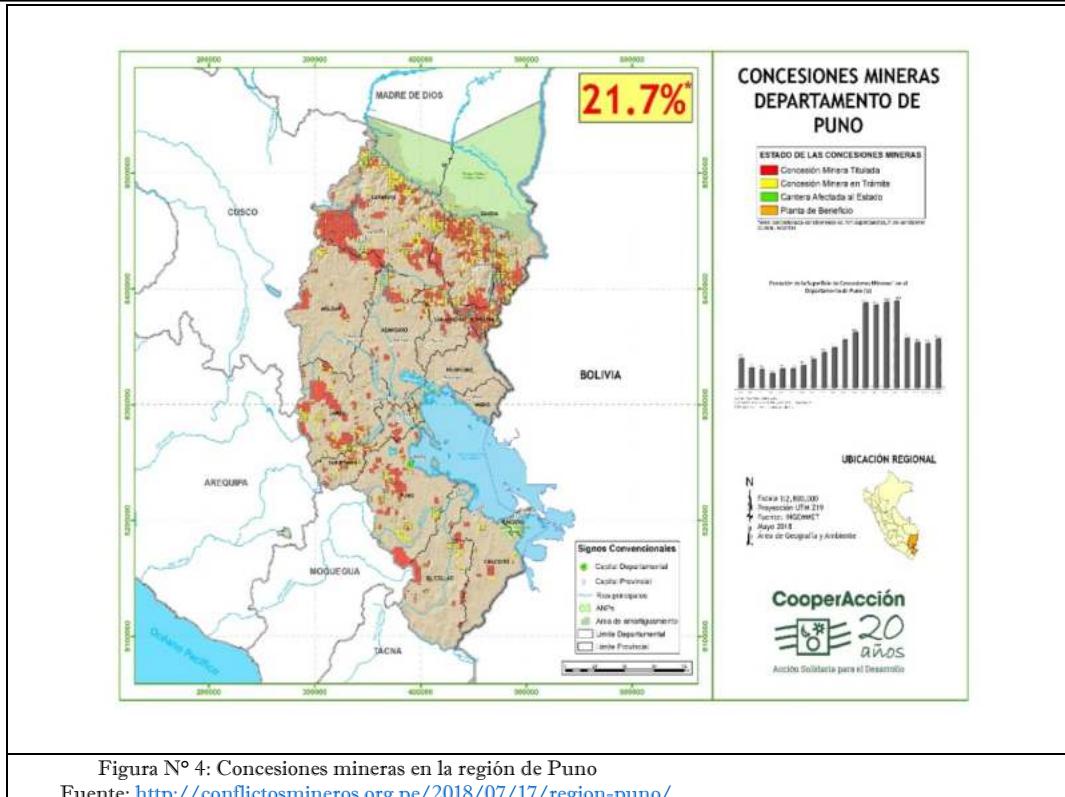
Como vemos, por más que el terreno de la CC esté concesionado, las diversas actividades que desarrollan no se ven paralizadas, es más, nos atrevemos a mencionar que existen CC concesionadas en el altiplano en donde ya se practica la compra venta de los mismos en donde la Asamblea General no tiene injerencia ni interferencia alguna.

b) Las concesiones mineras en la región de Puno

Puno, tal como lo mencionamos *supra*, ha sido la segunda región con mayor cantidad de área concesionada hasta el 2010; sin embargo, debido a los diversos problemas sociales que se venían avecinando, aquellas tuvieron que parar.

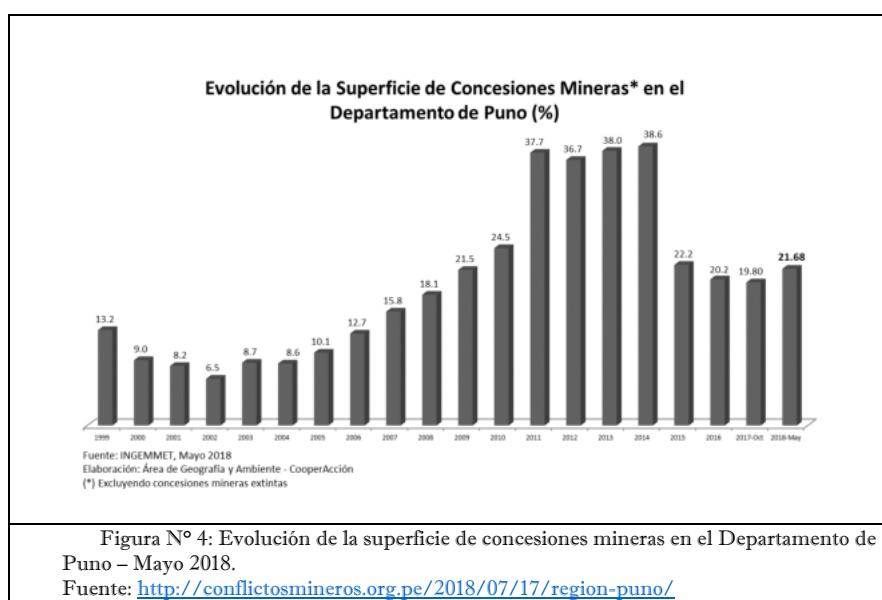
La región tiene una trayectoria minera importante sobre todo en la zona norte donde existen algunas empresas mineras que viene operando de forma regular por más de 30 años, tal es el caso de Minsur S.A., empresa del grupo Breca y una de las más importante en la producción de estaño a nivel mundial y que su concesión abarca a diversas CC; pero también tenemos actividades mineras que se desarrolla de manera informal como es el caso de la mina La Rinconada, donde la población se dedica a la extracción del oro. Así mismo, las concesiones en el norte de la región son más fructíferas ya que algunos de ellos han logrado avanzar hasta obtener la licencia social, como el Proyecto Corani, de la canadiense Bear Creek Mining Company SAC; QoryCoyllour, de IRL, ambos en la provincia de Carabaya y otras que están en etapa de exploración sobre todo por los atractivos en el Urano.

Por otro lado, la zona Sur de Puno no cuenta con el mismo antecedente, ya que es más ganadera y agrícola, pero no dejando de lado la existencia de las concesiones. El lugar donde se desarrolló el conflicto denominado el Aymarazo fue en la zona Sur de la región, llegando a cerrar el proyecto Santa Ana de la canadiense Bear Creek Mining Company SAC. Veamos la siguiente imagen:



Como se puede apreciar, el 21.7% del área de la región de Puno, se encuentra concesionada, hasta mayo del 2018. Así mismo, en la misma Figura N° 4, podemos apreciar que la Zona Norte de la región alberga gran cantidad de concesiones.

Sin lugar a dudas, debemos tener en consideración que el incremento de las mismas, han ido disminuyendo con el pasar de los años, específicamente desde el año 2015 hasta la fecha, las concesiones de manera general han pegado su declive, entendemos ello principalmente por factores ambientales y sociales, no dejando de lado la coyuntura política por la que atraviesa el país. Veamos la siguiente imagen:



En el año 2014, fue el auge de las concesiones mineras en la región, llegando alcanzar un 36.6% del territorio; sin embargo, hasta mayo del 2018, se tiene un aproximado de 21.68% del área con títulos de concesión; es decir, hubo una caída de un 15% del área de la región que fue dejada de lado en las concesiones.

Cabe resaltar que una cosa es la *concesión minera* y, otra distinta es la *operación minera*, pues en ésta última se benefician diversos entes del Estado, desde gobiernos regionales, gobiernos provinciales y distritales; sin dejar de mencionar el caso de las Universidades Públicas, específicamente la Universidad Nacional del Altiplano de Puno y la Universidad Nacional de Juliaca.

c) Concesiones mineras y conflictos en la región de Puno.

Seríamos ingenuos en indicar que la actividad minera no impacta, pues los diversos estudios técnicos ambientales, sociales y económicos que se han realizado en los últimos años han demostrado de manera clara que el impacto que genera la actividad extractiva es notorio, tanto de carácter positivo como negativo.

Por otro lado, a pesar de los antecedentes que se tiene sobre la vieja minería, hasta la fecha existe un resentimiento social con respecto a aquél, ya que las actividades mineras que se desarrollaron en los diversos puntos del país, y de la región de Puno en especial, distan mucho que decir, sobre todo en impactos negativos que se dejó en el medio ambiente. “(...) antes las empresas, tanto nacionales como extranjeras, a pesar de su relevancia económica fueron irresponsables en la explotación de los recursos de la nación y dejaron desamparador a los más desprotegidos” (Giorffino, 2014, págs. 171 - 172).

Al parecer existe una tendencia de querer cambiar la cara antigua de la minería, pues ahora se habla de una minería “*más moderna*” o “*minería responsable*” que es compatible con el medio ambiente y con la población cercana a la misma. Creemos que aquellos antecedentes de la actividad minera hacen que exista un rechazo a las concesiones actuales que se vienen dando en la región de Puno, como por ejemplo, las comunidades de Sihuayro, Lampa Grande y Challa-Pampa del distrito de Pomata han venido protestando contra las concesiones otorgadas, especialmente aquellas que vienen afectando al centro arqueológico de Tanapaca.

En ese mismo sentido los dirigentes de las CC vienen manteniendo un discurso, que en cierta ocasión son utilizados con fines políticos, pues no le falta razón a Damonte (2016) al mencionar que “los discursos de sus dirigentes han ido ganando peso político en temas destacados y recurrentes, como la postura frente a agentes que, posiblemente, contamina el medio ambiente, entre ellos las industrias extractivas, caracterizadas por su agresiva incursión-ocupación de gran parte del territorio regional” (pág. 66)

Puno ocupa el cuarto lugar a nivel nacional con respecto a los conflictos socioambientales con un 7.9%, de los cuales 9 conflictos están relacionados con la gran y mediana minería¹². En los conflictos que se han presentado en la región de Puno, la población trata de demandar dos puntos importantes con respecto a las actividades mineras: “a) las demandas de servicios y, b) las demandas de derechos. Para las primeras no necesariamente existe una oposición a la actividad, sino que buscan una

¹² La mayoría de los conflictos sociales en Puno están relacionados a la afectación de los recursos hídricos, sea por actividades mineras o por la ausencia del tratamiento que recae en la responsabilidad de los gobiernos locales. Uno de los casos más emblemáticos es de la cuenca de *Lallimayo*, en donde los distritos de Humachiri, Llalli, Cupi y Ayaviri (provincia de Melgar), demandan a la OEFA, Autoridad Nacional del Agua, Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas el retiro inmediato y sanción de la empresa minera Aruntani, acusada de contaminar; así como, la remediación ambiental de la cuenca.



mejor distribución de la riqueza; mientras para la segunda, se oponen a la extracción por preocupaciones ambientales (agua, tierras, cosmovisión, etc.)” (Arce, 2015, pág. 173) .

Pero volvamos a la pregunta, es necesario realizar una consulta previa para las actividades de concesión?

Redondeando lo indicado anteriormente, la concesión minera en el Perú sólo es declarativa; vale decir, el titular de la concesión minera para dar inicio a cualquier otra actividad requiere un permiso adicional, el del propietario. La concesión minera en realidad no afecta el uso directo de los terrenos superficiales, obviamente porque el titular de la concesión no puede ingresar al terreno superficial mientras no tenga la autorización del propietario.

Debemos entender que los recursos minerales están en el sub suelo, y para que se pueda acceder a ellos, y por más que estén en la superficie, necesariamente se tendrá que realizar un acuerdo adicional con el propietario superficial a fin de llevar adelante las demás actividades mineras. Existe cierta posición en la doctrina, y algunos, que indican que la concesión limita el uso de la propiedad debido a que si el titular del predio superficial decidiera realizar alguna actividad concerniente a la minería (artesanal o pequeña), simplemente no podría ya que la concesión está registrada a favor de un tercero. Dicha afirmación es correcta; sin embargo, encontramos dos alternativas que podrían ayudar a evitar que se genere un conflicto y por ende un descontento social.

Primero, es cierto que el propietario del predio superficial no podrá realizar actividad minera alguna sobre el área concesionada, pero la misma ley faculta que entre el titular de la concesión minera y el titular del predio superficial “deben” celebrar un contrato de cesión; es decir, para que el propietario superficial pueda realizar actividades mineras debe existir consentimiento legal del titular de la concesión. En este punto, ambos titulares salen beneficiados. Experiencias de éste tipo ya se han visto, uno de los casos de la región de Puno es Cori Puno, ubicado en la Comunidad de Untuca – Provincia de Sandia.

La segunda, aunque más restringida, obedece a que el propietario (CC o no) del predio superficial al ser “amo y dueño absoluto” puede oponerse de forma frontal a que ingresen a su predio por el simple hecho de que la propiedad es inviolable. Nadie puede ingresar a predio ajeno sin que exista consentimiento de por medio; por otro lado, el titular de la concesión tendrá que saber negociar o simplemente, perder la concesión¹³.

Si nos damos cuenta, en ambos casos expuestos, los dos titulares no son independientes para realizar actividades mineras, por lo que pasar de una etapa de cateo o prospección a una etapa de operación mina, más allá de una consulta previa, depende de ambos sujetos. El titular de la concesión no puede llevar adelante sus actividades mineras porque de por medio está el propietario del predio y; éste último no puede realizar actividad minera alguna, porque los recursos minerales ya fueron concesionados o entregados a un tercero y tal como menciona De Echave (2009) “el mantener buenas relaciones con las comunidades colindantes se ha convertido en una “necesidad, no una opción” (pág. 271). Al infringir los procesos ambos estarían asumiendo responsabilidades judiciales.

¹³ Una de las últimas modificatorias emitidas por el Gobierno, fue el D.L. 1030, en donde al titular de la concesión se le concede un plazo de 30 años para iniciar sus actividades mineras, caso contrario, dicha concesión se revierte al Estado.



VI. Conclusiones

- El incremento de las concesiones mineras, en los últimos años en la región de Puno, ha hecho que comunidades campesinas muestren su malestar debido a que no son considerados antes de que el Estado otorgue la concesión a terceros y, se sientan supuestamente afectados en el uso y goce de sus terrenos.
- Existe una diferenciación legal clara respecto al titular del predio superficial y el titular de la concesión; pues una es distinta a la de la otra y su normativización responde a leyes diferentes.
- El sólo hecho de obtener el título de concesión no le faculta al titular de la concesión realizar actividades mineras posteriores; si bien es cierto, que las concesiones mineras son actos meramente declarativos, debe obtenerse los permisos y licencias establecidas por el Estado para el inicio de sus actividades.
- El titular de la concesión no puede ingresar a realizar actividades sin previo permiso del titular del predio superficial; y *contrario sensu*, éste último no puede realizar actividades mineras sin permiso del titular de aquél.
- Existe una *incertidumbre* sobre los terrenos superficiales concesionados de las comunidades campesinas, y ello es fuente de los diversos conflictos sociales por el control del poder de los recursos naturales.
- Finalmente, al ser distintos la normatividad sobre la regulación de las concesiones mineras y los predios de las comunidades campesinas, éstas últimas pueden disponer libremente de sus terrenos.

Referencias bibliográficas

- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bourricaud, F. (2012). *Cambios en Puno. Estudios de sociología andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CEPES. (2016). *Directorio de Comunidades Campesinas del Perú*. Lima: SICCAM.
- Damonte , G., Glave , M., & Cabrera, A. (2016). Las rondas campesinas y el desarrollo minero: el caso del proyecto minero La Granja. En G. Damonte, & M. Glave, *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos* (págs. 59-78). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Damonte, G. (2016). Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los andes peruanos. En G. Damonte, & M. Glave, *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos* (págs. 19 - 58). Lima: Grupo para el Análisis y Desarrollo.
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Figallo. (2007). *Origen, exclusión y reafirmación de las Comunidades Campesinas del Perú*. Lima: San Marcos.
- Franciskovic, M., & Ipenza, C. (2015). *Derecho minero y el medio ambiente*. Lima: Grijley.
- Fuenzálida, F. (1976). Estructura de la comunidad de indígenas tradicional. En J. Matos, *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* (pág. 378). Lima: Instttuto de Estudios Peruanos.
- Giorffino, M. L. (2014). Acceso a la justicia ambiental: necesaria modificación constitucional para la defensa de intereses colectivos. En P. Foy, *Derecho ambiental y empresa* (pág. 302). Lima: Universida de Lima.
- Gonzales, G. (2017). *Estudios de propiedad rural, de derecho agrario y de aguas*. Lima: Jurista Editores.
- Matos, J. (1976). *Comunidades indígenas del área andina. En Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos, J. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado: veinte años después*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Medrano, I., & Obeso, J. (2018). *La concesión minera. Aprovechamiento de recursos minerales, limitaciones legales y propuesta normativa*. Lima: Lex & Iuris.
- Palma, R. (2008). *Tradiciones Peruanas*. Lima: La República.
- Scott, J. (1992). *Domination and tha arts of resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Zevallos, J. (2019). *Aspectos socioambientales en los conflictos de la región de Puno, caso: proyecto de exploración minera Santa Ana*. España: Editorial Académica Española.