

Empresa y Sociedad: Una aproximación a los conflictos socioambientales en minería*

Vanessa Chávarry Meza**

«Aquello que no es bueno para la colmena, no puede ser bueno para las abejas».

Marco Aurelio

La actividad minera en el Perú se ha convertido en una de las actividades económicas de mayor relevancia en nuestra economía; paradójicamente es, al mismo tiempo, el centro de innumerables cuestionamientos por el impacto medioambiental y social que genera.

En este sentido, el presente trabajo se refiere precisamente a los conflictos sociales derivados de la actividad minera, analizando el rol de los principales actores, el Estado, las empresas mineras y las comunidades afectadas, en este complejo esquema.

Para gusto y disgusto de muchos, el Perú es históricamente un país minero. Nuestra economía depende en gran medida de la industria minera, no tanto por su contribución al Producto Bruto Interno (PBI) o por la generación de empleo, sino por ser la actividad exportadora más importante del país, la cual genera grandes divisas y contribuye con significativos ingresos fiscales. A pesar de ello, la actividad minera es paradójicamente la industria que más polémicas ha generado, en razón a su impacto ambiental y social sobre los territorios donde se lleva a cabo.

En los últimos años, hemos sido testigos de conflictos de diversa intensidad entre empresas mineras y comunidades locales en las que se ubican los yacimientos mineros, muchos de los cuales tomaron la atención pública y acapararon los medios de comunicación por el grado de agudización al que llegaron. La gran mayoría de conflictos se han sustentado en temas ambientales; sin embargo, detrás de los discursos «ecologistas» se encontraban demandas sociales y preocupaciones de las poblaciones por el normal desarrollo de sus actividades de subsistencia.

Ante este escenario de conflicto, se hace manifiesta la importancia de buscar mecanismos para articular los beneficios económicos que genera la industria

minera con la innegable necesidad de desarrollo de las comunidades locales aledañas a los yacimientos mineros. Sin embargo, previamente se requiere descubrir cuáles son los temas que se encuentran en la base de estos conflictos, así como analizar sus alcances. Este artículo tiene este objetivo, intenta únicamente brindar al lector una aproximación a los conflictos socioambientales en minería. No pretende pues, ofrecer propuestas de solución a los mismos; sino más bien presentar los principales argumentos y problemas que se aprecian en la relación empresa minera y comunidades.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES A PROPÓSITO DE LOS CONFLICTOS

Los grandes beneficios macroeconómicos generados por el sector en los últimos años ha conllevado a vislumbrar a la actividad minera como fuente de esperanza para el desarrollo económico del país, con mucha más razón si es que a nivel mundial el Perú se ubica como el primer productor de plata, el tercero de zinc, el cuarto de plomo, el tercero de cobre y el quinto de oro¹.

El crecimiento del sector se debe en gran medida a la inversión local y prioritariamente extranjera, que producto de las privatizaciones, el régimen legal de apertura a la inversión -promovido a través de una

* Mi agradecimiento y gratitud a Renato Piazzon y Augusto Navarro por sus comentarios y aportes en la elaboración del presente artículo.

** Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex Comisionada para la Investigación del *Centre National de la Recherche Scientifique de la République Française*.

1 Información extraída del Reporte Estadístico Mineroenergético. Primer Semestre 2007, elaborado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

«Y es que en realidad, los conflictos sólo han sido el síntoma de los problemas existentes, que independientemente del tema ambiental (pasivos ambientales y adecuada gobernabilidad ambiental) y fiscal (transparencia y racionalidad en la asignación y uso de los recursos generados por la actividad) recogen una serie de problemas sociales que se han venido presentando en diferentes grados»

serie de dispositivos legales como los Decretos Legislativos N° 662, 708, 757, 818, entre otros- y el incremento del precio de los metales a nivel internacional, atrajo más de 10.000 millones de dólares para nuestro país². La minería peruana que históricamente estuvo asociada a regiones altoandinas como Cerro de Pasco y Junín, en donde la explotación de los recursos estuvo principalmente a cargo de empresas estatales, amplió sus fronteras hacia nuevos destinos, empezando a denunciarse yacimientos en zonas por debajo de los 3000 m.s.n.m.³.

Esta ampliación de la frontera minera hacia nuevas zonas exacerbó los ánimos de las poblaciones locales en contra de las actividades mineras de explotación y especialmente de los proyectos de exploración, los cuales desencadenaron en serios conflictos entre las empresas mineras y las comunidades locales. Así como esto, en los últimos años se han suscitado conflictos de diversa intensidad con las comunidades locales en las que se ubican los yacimientos mineros. Casos como los de Combayo, Quilish, La Zanja (en Cajamarca), Tambogrande y Río Blanco (en Piura) muestran el grado de agudización a los que éstos han llegado, produciéndose enfrentamientos con pérdida de vidas humanas, daños a la integridad

física de las personas y destrucción de la propiedad pública y privada⁴.

De acuerdo a los Reportes de Conflictos Sociales publicados por la Defensoría del Pueblo, a enero del 2008, el 41% de los conflictos suscitados en nuestro país ocurren como consecuencia de enfrentamientos entre poblaciones y empresas que explotan recursos naturales, de los cuales 35 son conflictos con empresas mineras por el acceso, uso y manejo de los recursos naturales, así como por temas de posible contaminación.

Este escenario de conflicto presenta una doble lectura. Por un lado, desde la perspectiva del Ministerio de Energía y Minas (MEM) se traduce en aproximadamente 1.4 billones de dólares en inversión minera paralizadas; y por el otro, desde la perspectiva local y de las organizaciones críticas a la actividad, la crisis se traduce en una situación de expectativas frustradas y una pérdida sistemática de los recursos de las comunidades donde se ubican los yacimientos mineros⁵. Es en «defensa» de dichas poblaciones que en los últimos años se han consolidado nuevas formas de organización de los actores locales, en donde la Iglesia y los Organismos No Gubernamentales (ONG) han liderado prioritariamente los procesos de reclamo de las comunidades, radicalizado en algunos casos el discurso en contra de la actividad minera y acentuando así los conflictos.

Esta situación de crisis ha logrado evidenciar a poblaciones rurales situadas debajo de la línea de la pobreza, caracterizadas por el abandono estatal, que se materializa en el déficit de servicios básicos de educación, salud, saneamiento e infraestructura. Esta ausencia estatal ha promovido que las comunidades exijan a sus «vecinas» -las empresas mineras- mejorar sus condiciones de vida, teniendo las empresas que empezar a cumplir un rol que le compete únicamente al Estado, que es la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos. De la mano de lo anterior, estos conflictos han puesto en tela de juicio la actuación del sector minero en la protección del medio ambiente y en su contribución al desarrollo local de las poblaciones aledañas a sus operaciones.

Y es que en realidad, los conflictos sólo han sido el síntoma de los problemas existentes, que independientemente del tema ambiental (pasivos ambientales y adecuada gobernabilidad ambiental) y fiscal (transparencia y racionalidad en la asignación y uso de los recursos generados por la actividad) recogen

2 Banco Mundial. «Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú» - Resumen Ejecutivo. Lima: Banco Mundial, abril de 2004.

3 SÁNCHEZ MEJÍA, Glodomiro. Minería y desarrollo sostenible. La propuesta del futuro. Una visión desde la gestión pública. Lima, julio 2006, p. 14.

4 Defensoría del Pueblo. Ante todo, el diálogo. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, p. 165.

5 RECHARTE, Jorge, DELGADO, Adriana y OLIVERA Inés. Dimensión social de la minería en el Perú: roles del Estado en la promoción del diálogo y solución de los principales problemas percibidos por los actores. Consultoría realizada para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), septiembre de 2003, p. 4.

una serie de problemas sociales que se han venido presentando en diferentes grados -dependiendo de si la región era una zona de actividad minera antigua o si se trataba de un área donde previamente no se habían llevado a cabo actividades de este tipo- y que pueden resumirse en: (i) expectativas insatisfechas de empleo y beneficios; (ii) impactos de la adquisición de tierras y reasentamientos; (iii) falta de comunicación adecuada entre las empresas, las comunidades y el Estado, como parte del proceso del otorgamiento de licencias y permisos; (iv) ausencia del Estado; (v) percepción de la minería como una actividad contaminante que afecta la salud de los pobladores; y, (vi) proliferación de la prostitución y la violencia⁶.

En este contexto y buscando dar una posible solución a los conflictos ya existentes e impedir nuevos conflictos en la industria, se ha venido proponiendo una serie de alternativas y mecanismos que en muchos casos han sido planteados de manera aislada, respondiendo únicamente a la perspectiva e intereses de cada actor. Así por ejemplo, se discutió la necesidad de que las empresas mineras requieran de una «licencia social» para operar, la misma que debía ser otorgada por las comunidades locales. Asimismo, se consideró que la adopción de políticas de responsabilidad social por parte de las empresas mineras podría ayudar a minimizar los conflictos existentes y lograr una buena convivencia entre éstas y sus comunidades aledañas. Por otro lado, se estableció la instalación de mesas de diálogo con la participación de altos funcionarios del Estado o comisiones de alto nivel como únicos escenarios adecuados para el diálogo. Todas estas propuestas no han involucrado una visión integral del conflicto, que analice la perspectiva de cada uno de los actores e incorpore sus demandas y preocupaciones en la búsqueda de soluciones. Creemos pues que la adopción de políticas de responsabilidad social, que en muchos casos han sido asistencialistas, o la conformación de mesas de diálogo con la participación del Primer Ministro, no van a lograr dar una solución a los conflictos que pueda ser prolongada en el tiempo. Del mismo modo, la obtención de la mal llamada «licencia social» por parte de las empresas mineras, más que solucionar el tema puede conllevar a mayores conflictos dada la poca claridad de contenido, de alcance y de legalidad con que se presenta dicha figura.

2. LOS ACTORES FRENTE AL CONFLICTO

El balance general de los conflictos socioambientales en minería producidos en estos últimos años, muestra un alto nivel de hostilidad entre las comunidades y las empresas mineras y, específicamente, un notable antagonismo en los enfoques que cada uno

mantiene sobre sí mismos, sobre la realidad y sobre su situación en el conflicto. Este antagonismo en las percepciones de las comunidades, empresas mineras y el propio Estado se ve acentuado por los distintos patrones culturales que manejan cada uno de ellos, respecto al aprovechamiento y valorización de los recursos, de sus beneficios y de las expectativas de su propio desarrollo.

Ello ha conllevado a un clima de polarización tal, que ha conducido a encasillar a cualquier institución pública o privada, o a cualquier argumentación u opinión, en la dicotomía «pro minero» y «anti minero», incrementado con ello el nivel de conflictividad en el que vive nuestro país. Mientras que el sector minero quiere demostrar que la nueva minería se desarrolla bajo altos estándares ambientales y que mantiene un compromiso por el desarrollo local; las comunidades y las organizaciones críticas del sector, se pronuncian en contra de los pasivos ambientales mineros y sustentan sus reclamos en la poca contribución del sector a favor de las poblaciones aledañas a sus operaciones.

Con el fin de conocer más de cerca la problemática social y ambiental que presentan estos conflictos, consideramos necesario analizar las perspectivas de los actores (Empresas, Comunidades y Estado) por separado, a fin de determinar los puntos comunes y desencuentros que presenta la relación entre empresas mineras y comunidades, ya que sólo así se podría tener un enfoque integral que de luces para buscar la viabilidad social de una de las actividades que más recursos genera a nuestro país.

2.1. Empresas Mineras

En la última década, la industria minera ha estado sometida a una enorme presión para mejorar su desempeño ambiental y social. Como en otros ámbitos del mundo empresarial -donde es más usual esperar de las empresas un desempeño con estándares de conducta cada vez más elevados- se viene exigiendo a las empresas mineras que contribuyan al desarrollo sostenible de los países donde explotan los minerales, lo cual ha demandado un cambio en la visión de las mismas, dado que ello implica mucho más que lograr una mejor rentabilidad para sus accionistas⁷. De la mano de lo anterior, se viene exigiendo también mayor transparencia en sus operaciones, tanto a nivel comercial como fiscal y ambiental, lo cual presupone la fiscalización de sus actividades por parte de terceros, a través de auditorías o supervisiones.

Y es que la industria minera -a diferencia de otras- ha generado grandes expectativas y recibe fuertes presiones de todos los niveles involucrados con dicha actividad. Mientras que los países esperan que

6 Banco Mundial. Riqueza y Sostenibilidad: «Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú» – Resumen Ejecutivo. Abril de 2004.

7 *Mining Minerals and Sustainable Development Project*. Abriendo Brechas. Londres: Earthscan Publications, mayo de 2002. p. 2.

el desarrollo de la minería impulse un crecimiento económico sostenido; las comunidades locales, esperan que la industria genere empleos, infraestructura y otros beneficios que contrarresten los riesgos e impactos que experimentan; los trabajadores exigen contar con mejores condiciones de salud y seguridad laboral; las organizaciones ambientales esperan un mejor desempeño y que la industria evite operar en zonas delicadas en términos ecológicos y culturales; los inversionistas esperan mayores ingresos; y, finalmente, los consumidores esperan contar con productos seguros elaborados en procesos que cumplan con normas ambientales y sociales aceptables⁸.

Bajo este nuevo escenario, la industria minera no puede pues ceñirse únicamente a responder la demanda de minerales ya que la sociedad espera mucho más de ella⁹. Y es en respuesta a dichas expectativas, que un grupo de empresas mineras - que alberga a las más importantes empresas del sector a nivel mundial- han creado escenarios de discusión como el Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD, por sus siglas en inglés)¹⁰, a fin de buscar alternativas para compatibilizar la industria con el desarrollo sostenible, habiéndose elaborado estándares voluntarios, muchos de los cuales van más allá de las exigencias legales vigentes.

Pero a pesar de que las empresas declaran ser partidarias de un mejor manejo ambiental y de aplicar políticas de responsabilidad social, varios de los actores involucrados directa o indirectamente con dicha actividad mantienen su sospecha de que el compromiso de muchas de ellas en materia de responsabilidad social por ejemplo, no pasa de meros ejercicios de relaciones públicas y dudan de su sinceridad; mientras que en materia ambiental, prevalece el temor por la actividad, el cual se ha visto incrementado ante los aproximadamente 850 pasivos ambientales ubicados a lo largo de todo el territorio nacional, generados por la antigua minería.

Ante estos hechos, ha tomado gran importancia exigir a las empresas mineras el cumplimiento de la normativa ambiental y específicamente la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental (Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Programas de Manejo Ambiental (PAMA), Programa Especial de Manejo Ambiental, entre otros) para medir el impacto de sus operaciones. Asimismo, en el plano social, se viene exigiendo que las empresas mineras cumplan con los compromisos establecidos en el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, que regula el compromiso previo y aquellos referidos a la consulta y parti-

cipación ciudadana. A pesar de dichas exigencias legales, los conflictos se han seguido suscitando y es quizás en razón a ello que actualmente se viene discutiendo la aprobación de un nuevo dispositivo legal que modificaría el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, el cual incluye una serie de compromisos con el desarrollo sostenible -según se denomina en el Proyecto de dispositivo legal- que están referidos a temas como la excelencia ambiental y social, el cumplimiento de acuerdos, el relacionamiento responsable y ético, la adopción de políticas de responsabilidad social, entre otros.

Como se puede apreciar, la industria minera enfrenta desafíos más complejos que aquellos que puede tener cualquier otro sector industrial. Ello en respuesta no sólo a las nuevas demandas de la sociedad y al pasado que debilita su imagen, sino también a la serie de errores en los que las actuales empresas mineras han incurrido y/o vienen incurriendo, los cuales pueden resumirse en: (i) asistencialismo, visión a corto plazo y alto protagonismo de la inversión privada en ámbitos que competen al Estado; (ii) alta generación de expectativas; (iii) compromisos pendientes; (iv) soberbia de los trabajadores; (v) desconocimiento y falta de información sobre su *stakeholder* comunidad; (vi) retiro de apoyo a las comunidades ya aliadas; y (vii) lo que finalmente se puede definir como «disparos a los pies», en donde en la propia empresa, cada área maneja sus propias políticas y códigos en materia de relacionamiento comunitario¹¹.

Y es ante la cada vez más aguda situación de conflictos, que las empresas no han tenido otra opción que la de hacer un examen de conciencia y darse cuenta que tienen que hacer un cambio en su modelo de gestión social y en específico, demostrar su compromiso para mejorar su contribución con el desarrollo local, ya sea por interés propio o por necesidad, porque de lo contrario su desenvolvimiento podría verse afectado. En esta línea, a fines de 2006, un grupo de empresas como parte del «Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo», creado mediante Decreto Supremo N° 071-2006-EM, publicado en el Diario Oficial «El Peruano» el 21 de diciembre de 2006, han venido suscribiendo, de manera individual, convenios de aporte voluntario con el Estado, a través de los cuales se va a transferir en un período de cinco años, calculados a partir de enero de 2007, aproximadamente S/. 2,500 millones de soles, a ser invertidos en obras, programas y proyectos sociales, así como en obras de infraestructura básica y apoyo en la promoción de cadenas productivas y/o de proyectos de desarrollo sostenible a favor de las comunidades aledañas a sus operaciones. A la fecha, se han celebrado 37 convenios¹² los cuales

8 *Mining Minerals and Sustainable Development Project*. Op cit. p. 2.

9 *Ibidem*

10 Para mayor información acerca del proyecto MMSD revisar la p. web <http://www.iied.org/mmsd>

11 Entrevista realizada a Ricardo Morel, Ex Gerente de Asuntos Externos y Comunicaciones de la Empresa Minera Yanacocha, realizada el 4 de julio del 2006.

«Hoy en día los reclamos de las comunidades respecto al tema de tierras, va más allá de solicitar el incremento de compensaciones por sus territorios. Actualmente, vienen solicitando al Estado participar activamente en el otorgamiento de las concesiones mineras, en virtud de los derechos territoriales que mantienen sobre las tierras superficiales y en razón a los impactos que les genera la actividad»

han generado que en el 2007 se transfieran S/. 518, 077.81 millones, de los cuales el 65% será destinado a fondos locales y el 34% al fondo regional, los cuales serán utilizados para la ejecución de proyectos y actividades enmarcadas en los propósitos del Programa y, el remanente será destinado a la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

A pesar de la mayor experiencia con que cuenta el sector minero en programas sociales, dada la naturaleza de su entorno, y los considerables montos de los aportes fiscales que son destinados a favor de la población (llámese canon minero), sorprende a los empresarios mineros que su actividad pueda ser potencial fuente de insatisfacción para la población local¹³. Pero ello no sólo se debe a errores de su parte o prejuicios y desconocimiento de la población, sino

también a problemas que provienen desde el Estado, como la demora en la transferencia de los montos del canon a favor de las regiones, las barreras burocráticas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la ineficacia en el manejo del canon y la ineficiencia para elaborar proyectos a favor de las poblaciones. Todo ello y más, han confluído para que la empresa minera pierda la confianza de la población y sea vista, en muchos casos, como un agente negativo para su desarrollo. El camino que le queda al sector es bastante largo y sinuoso y a pesar de estar empedrado de buenas intenciones de cambio de su parte, va a tener que afrontar nuevos conflictos y nuevos retos para recuperar la confianza de las poblaciones locales, para demostrar su interés y su preocupación por los temas sociales y ambientales y, para finalmente, obtener la viabilidad social.

2.2. Comunidades Locales

El *boom* minero en el Perú de los años noventa implicó un crecimiento territorial de la actividad, que pasó de 4 millones a 24 millones de hectáreas, muchas de las cuales se superponían a territorios de comunidades campesinas¹⁴. Ello ha ampliado no sólo el número sino también el tipo de comunidades locales que se han visto involucradas en situaciones de conflictos con las empresas mineras¹⁵. A regiones con tradición minera como Pasco, Junín, Moquegua y Arequipa se le sumaron La Libertad, Cajamarca, Piura, Ancash y Cuzco, departamentos en los cuales hacía poco no había gran ni mediana minería y donde las principales actividades económicas de sus comunidades, eran la agricultura y la ganadería. Ello ha conllevado a que la gran mayoría de estos departamentos se conviertan en escenarios de conflicto entre empresas mineras y comunidades locales, las cuales en su mayoría son comunidades campesinas y/o pequeños caseríos; y en otros pocos casos, son grupos de interés en ciudades, manteniendo así una situación de grave crisis e inestabilidad política y social a nivel local.

Mientras que las demandas en las comunidades con pasado minero se orientaron a defender derechos afectados por la presencia de esta actividad y a soli-

12 Las empresas mineras que han celebrados convenios de aporte voluntario con el Estado son: Arasi S.A.C., Aruntani S.A.C., Compañía Minera Castrovirreyna S.A., Catalina Huanca Sociedad Minera S.A.C., Compañía de Exploraciones Desarrollo e Inversiones Mineras S.A.C – CEDEMIN S.A.C., Compañía de Minas Buenaventura S.A.A., Compañía Minera Antamina S.A., Compañía Minera Ares S.A.C., Compañía Minera Argentum S.A., Compañía Minera Atacocha S.A., Compañía Minera Caudalosa S.A., Compañía Minera Condestable S.A.A., Consorcio Minero Horizonte S.A., Compañía Minera Milpo S.A.A., Compañía Minera Poderosa S.A., Compañía Minera Raura S.A., Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A., Compañía Minera Santa Luisa S.A., Minera Aurífera Retamas S.A., Minera Aurífera Santa Rosa S.A., Minera Barrica Misquichilca S.A., Minera Bateas S.A.C., Minera Colquisiri S.A., Minera Doe Run Perú, Minera Huallanca, Minera Los Quenuales S.A., Minera Pampa de Cobre S.A., Minera Perubar S.A., Minera San Simón S.A., Minera Yanacocha S.R.L., Minsur S.A., Pan American Silver S.A. – Mina Quiruvilca, Shougang Hierro Perú S.A., Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A., Sociedad Minera El Broncal S.A.A., Southern Peru Copper Corporation y Xstrata Tintaya S.A.

13 RECHARTE, Jorge y Otros. Op. cit. p. 30.

14 GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO. «Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú. Capítulo 8». Investigación realizada como parte del proceso nacional llevado a cabo por el equipo regional MMSD América Latina Sur. Lima: GRADE, 2002. P. 30.

15 BALVÍN DÍAZ, Doris y José Luis, LÓPEZ FOLLEGATTI. Medio Ambiente, minería y sociedad. Una mirada distinta. Lima: Labor, 2002, p. 56.

citar la remediación de los pasivos ambientales; en zonas donde la minería se presentó como una nueva actividad, los conflictos se tornaron más complejos y llegaron a niveles de agudización tal, que en muchos casos han cobrado como saldo vidas humanas y han atentado contra los derechos de las personas, logrando con ello la suspensión de las actividades de las empresas o en todo caso, la paralización del proyecto minero. Esta ausencia de cualquier tipo de tradición minera, aparejada con las perjudiciales imágenes de los pasivos ambientales, ha dejado en muchos habitantes de dichas zonas una fuerte sensación de incertidumbre y peligro frente a un posible crecimiento de la actividad¹⁶.

Y es que la expansión minera a estas nuevas zonas implicó que muchas comunidades puedan percibir que la minería podría comprometer sus principales recursos (agua, tierra y aire), y por supuesto, la amenaza de que sus actividades económicas tradicionales puedan verse afectadas por problemas de contaminación. Esta superposición entre los territorios comunales y aquellos concesionados por el Estado, conllevó -en la mayoría de casos- a que las empresas negocien la compra de tierras con cada uno de los propietarios y en otros pocos, que ofrezca un canje de tierras por el cual se reubique a los pobladores a nuevos asentamientos. Es ante esta situación que, al inicio de la relación empresas mineras y comunidades locales, los reclamos de éstas últimas se centraron en torno al recurso tierra y específicamente, respecto a los montos recibidos como compensación por la pérdida de sus territorios. En la mayoría de comunidades donde se han llevado a cabo procesos de negociación por tierras, se sostiene que los pagos efectuados por las empresas mineras han sido irrisorios¹⁷ y no han logrado compensar la pérdida de un bien, que bajo sus patrones culturales, está más allá de ser un bien transable. Efectivamente, en algunos casos, las empresas han pagado a las comunidades montos bastante bajos por sus tierras y se han dado pagos a algunos dirigentes para que hagan viable las compras a cambio de darse algunas concesiones a favor de la población, creyendo que todo ello bastaba como compensación. Sin embargo, la historia de conflictos nos ha demostrado que este tipo de política empresarial sólo ha conducido a agudizar los mismos.

Hoy en día los reclamos de las comunidades respecto al tema de tierras, va más allá de solicitar el incremento de compensaciones por sus territorios. Actualmente, vienen solicitando al Estado participar activamente en el otorgamiento de las concesiones

mineras, en virtud de los derechos territoriales que mantienen sobre las tierras superficiales y en razón a los impactos que les genera la actividad. Es así que, reclaman que para el desarrollo de las actividades de exploración minera se realice una consulta previa a su población; así como que la empresa minera cuente con su autorización, permiso o «licencia social» para que lleve a cabo sus actividades¹⁸. Con el fin de fortalecer estas demandas, los líderes comunales, así como los representantes de la sociedad civil, recurren a sus respectivas interpretaciones sobre las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para sostener que tienen derecho a vetar las actividades mineras, argumento que ha venido generando gran debate a nivel del sector y del Estado y ha sido motivo de una serie de pronunciamientos.

Por otro lado y dado que la actividad minera genera grandes impactos ambientales, las comunidades han comenzado a ponerle ciertas limitaciones, dado que consideran que esta actividad genera altos niveles de contaminación que atentan contra la salud de los pobladores y sus recursos naturales. Bajo esta línea de pensamiento, las autoridades locales (alcaldes distritales o provinciales), han dado creación a una gran cantidad de áreas de conservación municipal que abarcan en muchos casos los territorios concesionados y/o las zonas aledañas a los proyectos mineros. Estos territorios han sido declarados zonas ecológicamente frágiles por ser cabeceras de cuenca (es decir, «colchones acuíferos») o por albergar una gran diversidad biológica.

Es así que, en los últimos conflictos el recurso agua ha liderado los reclamos de las comunidades locales, quienes denuncian la desaparición de manantiales y lagunas, la disminución de la cantidad de agua en las fuentes de agua y la afectación en la calidad de la misma¹⁹. Es por ello que, muchos de los acuerdos alcanzados en algunos de los conflictos han incidido en los monitoreos independientes de agua; y asimismo, algunas empresas vienen liderando campañas de almacenamiento de agua para las poblaciones locales.

Otro tema prioritario para las comunidades y que está íntimamente relacionado con los recursos naturales, es el desarrollo de sus actividades tradicionales de subsistencia. La preocupación comunal radica en el hecho de que, la minería al ser una actividad altamente contaminante, no puede convivir con actividades como la agricultura o la ganadería y ello influye directamente en los ingresos y en el estilo de

16 BEBBINGTON, Anthony y otros. «Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura». Lima: Oxfam Internacional; IEP; CIPCA; PSG, 2007. Serie: Minería y Sociedad 1. p. VII.

17 Para mayor detalle ver: DE ECHAVE, José y Otros. «Minería y Comunidades». Lima: Cooperación, 1999.

18 Información extraída de la ponencia «Defensoría del Pueblo: conflictos socioambientales por minería», expuesta por el Dr. Carlos Alza Barco, representante de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, en el Conversatorio sobre Derecho del Medio Ambiente, realizado por la Revista *Ius et Veritas*, el 1 de agosto de 2006.

19 *Ibidem*.

vida de las poblaciones locales, quienes tienen que abandonar el campo y buscar otras actividades que les generen iguales o mayores recursos para su supervivencia.

Sin perjuicio de lo antes señalado, la pobreza que caracteriza a las comunidades de los Andes involucradas con la actividad minera, así como el abandono estatal en el que viven, ya sea por temas geográficos, sociales o políticos, son quizás la médula de todos los conflictos. Ahí donde el Estado no cumple con proveer servicios básicos a favor de sus ciudadanos, la precariedad y con ella la pobreza, se hacen más manifiestas. En este escenario, aparecen las empresas mineras, rentables y con grandes inversiones en infraestructura (camino, carreteras, electricidad) para poder llevar a cabo sus actividades de explotación. Y es a partir de ahí, donde las comunidades empiezan a confundir a las empresas con el Estado, reclamándole obras, programas sociales y presupuestos para atender temas que el verdadero Estado dejó de atender. Pero las poblaciones no entienden que no es obligación de las empresas atender estos temas y es por eso que llenan memoriales y establecen plazos para el cumplimiento de sus demandas²⁰. Además de ello, las comunidades, esperan que las empresas mineras les provean de empleo y beneficios, y a pesar de que el sector se ha caracterizado por realizar obras a favor de las poblaciones de su entorno, en muchos casos éstas no son reconocidas y en otros, las demandas van cada vez en aumento, escapando muchas veces a cualquier posibilidad de cumplimiento, generándose con ello el nacimiento de varios conflictos que traslapan las demandas sociales de las comunidades (empleo y beneficios) detrás de temas ambientales.

Pero no sólo el contexto en el que viven las comunidades ha contribuido a generar problemas en su relación con las empresas mineras. Son también éstas últimas con sus actitudes las que han generado desconfianza y recelo entre las comunidades. En muchos casos ha habido prepotencia por parte de los trabajadores de las empresas o de sus empresas contratistas, reflejada en actitudes de superioridad económica y cultural frente a las comunidades locales; se ha dado también el incumplimiento de una serie de promesas hechas y se han realizado obras o pequeñas actividades sin informar a la población. Todas estas actitudes aunadas a tensiones producto del impacto social generado por la actividad minera (mayor costo de vida, aumento de la delincuencia y prostitución, entre otros); así como el aumento de la discriminación económica, dado que se acentúan las diferencias y desigualdades; los impactos econó-

«Muchas autoridades, por un lado, han perdido legitimidad ante la comunidad por mostrarse «a favor» de las empresas mineras; y por el otro, lo han hecho frente a liderazgos locales. Hay pues dentro de las mismas comunidades serios problemas de reconocimiento de líderes y representantes, los cuales tienen que responder ciegamente a los pedidos populares si es que quieren mantener dicho liderazgo»

micos negativos en las actividades agropecuarias; y la percepción de que la minería genera escasos beneficios para las comunidades locales²¹, han generado una grave situación de crisis social que amenaza la viabilidad de la minería.

Lo que a todas luces muestra un análisis de cualquier zona minera es la dificultad, falta de voluntad e incluso incapacidad de los actores para construir consensos. Por lo general, tanto el Estado como las empresas mineras no han privilegiado ni desarrollado verdaderas estrategias de trabajo que impliquen la construcción de procesos de diálogo sostenidos con las poblaciones, sino más bien han primado criterios asistencialistas o compensatorios a favor de las poblaciones locales²². Pero del lado de las comunidades, el balance tampoco es del todo positivo. En ellas se vislumbra una gran falta de capacidad y disposición para enfrentar y encarar los procesos de negociación, en una perspectiva de desarrollo integral de sus regiones²³, ello a pesar que muchos de sus líderes y pobladores hoy en día manejan análisis holísticos y discursivos tanto o más sofisticados que los que se observa entre la literatura experta²⁴.

Además de ello, tanto a nivel de las comunidades locales como en las organizaciones sociales, no existe aún espacios adecuados de diálogo, lo cual sumado a la desconfianza que éstas mantienen en sus autoridades locales y regionales conlleva a que en cada proceso de negociación, las comunidades exi-

20 BALVÍN DÍAZ, Doris y LÓPEZ FOLLEGATTI, José Luis. Op. cit. p. 74 y 75.

21 Información extraída de la ponencia «Defensoría del Pueblo: conflictos socioambientales por minería». Op. cit.

22 DE ECHAVE, José y Otros. Minería y Comunidades. Op. cit. p. 12.

23 Ibidem.

24 RECHARTE, Jorge y Otros. Op. cit., p. 1.

jan una comisión de alto nivel para aceptar participar en las mesas de diálogo. Es que muchas autoridades, por un lado, han perdido legitimidad ante la comunidad por mostrarse «a favor» de las empresas mineras; y por el otro, lo han hecho frente a liderazgos locales. Hay pues dentro de las mismas comunidades serios problemas de reconocimiento de líderes y representantes, los cuales tienen que responder ciegamente a los pedidos populares si es que quieren mantener dicho liderazgo.

Finalmente, cabe señalar la fragmentación en la que se encuentran muchas de las comunidades, en las cuales se puede encontrar dos claros sectores antagónicos: los «pro mineros» y «anti mineros». Los primeros responden en su mayoría a personas que trabajan o familiares de trabajadores de la empresa minera, o quizás reciben algún tipo beneficio de parte de ésta. El segundo grupo, alberga en muchos casos a personas que no se han visto favorecidas directamente por la actividad minera, como es el caso de propietarios cuyos terrenos no han sido adquiridos por la empresa. Esta polarización y crisis interna que viven las comunidades genera violencia a su interior y les dificulta llegar a verdaderos consensos respecto a los alcances de su desarrollo.

2.3. Estado peruano

La reactivación de la actividad minera en la década de los años noventa significó una serie de reformas a nivel normativo e institucional, que involucraron la modernización administrativa del Estado, en el marco de la promoción de la inversión privada en salvaguarda de los intereses ambientales²⁵. Este nuevo modelo de gestión estatal, a pesar que significó un gran cambio para el sector minero -exigiendo la presentación de novedosos instrumentos de gestión ambiental como los EIA o PAMA- tuvo «puntos ciegos» en la dimensión social y la escala local²⁶. Lo cual se ha traducido en oposición de las poblaciones locales al desarrollo de proyectos mineros y a la pérdida de confianza al Estado y a las empresas mineras, por parte de las comunidades.

Erróneamente se asumió que la modernización de las normas y procedimientos ambientales eran una estrategia suficiente por sí misma, para desterrar la imagen de la minería como actividad contaminante²⁷. No se tuvo en cuenta que la crisis social general que vivía la sierra, los pasivos ambientales y la

violencia terrorista de los años ochenta, requerían una serie de ajustes por parte del Estado, mucho más si éstos iban a ser los escenarios donde se desarrollaría la «nueva» actividad minera²⁸.

El nuevo régimen legal de apertura a la inversión que implicó la expansión minera hacia nuevas regiones, aumentó el impacto social y los reclamos organizados en contra de la actividad, lo cual requirió una reacción de parte del MEM, quien de forma paulatina, parcial y limitada fue incluyendo componentes de gestión social en la política de un sector que para esa época, aún cuestionaba la intervención en áreas no técnicas, puesto que ello era percibido como ajeno al quehacer minero²⁹. Este proceso desordenado y carente de liderazgo conllevó a que el MEM actúe reactivamente frente a los conflictos que se iban presentando y, en muchos casos, se mantenga al margen de los mismos.

Así, en el año 2000, ante la exigencia de las comunidades y la sociedad civil para el reconocimiento de los impactos de la actividad minera sobre los derechos de las poblaciones, es que se pone en vigencia la Guía de Relaciones Comunitarias, a través de la cual se precisan los requisitos para elaborar un Estudio de Impacto Social y se reconoce la necesidad de que las empresas identifiquen, evalúen y manejen los impactos generados en su entorno social³⁰. Posteriormente en el 2002, a raíz del conflicto suscitado en Tambogrande se promulga la Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM³¹ por la cual se incorpora la participación ciudadana en la evaluación de los EIA, permitiendo con ello que la población acceda a estos documentos y que se realicen talleres informativos y audiencias en las localidades próximas a las zonas del proyecto. Un año después, se publica el Decreto Supremo N° 042-2003-EM³², a través del cual se exige que las empresas mineras presenten una declaración jurada de compromiso previo en donde se comprometan al desempeño de sus actividades de acuerdo a ciertos parámetros y lineamientos de conducta, que buscan un buen relacionamiento con las comunidades y la promoción de su desarrollo. Finalmente, las reformas de parte del MEM para incorporar el tema social en la industria minera se consolidaron en el 2006 con la creación de la Dirección General de Gestión Social (hoy en día denominada Oficina General de Gestión Social), la cual viene interviniendo en las distintas situaciones de reclamo de parte de la población³³.

25 RECHARTE, Jorge y Otros. Op. cit. p. 4.

26 Ibid. p. 1.

27 Ibid. p. 4.

28 Ibidem.

29 SÁNCHEZ MEJÍA, Glodomiro. Op. cit. p. 75

30 Ibidem.

31 Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los Estudios Ambientales en el sector energía y minas, publicado en el Diario Oficial «El Peruano» el 21 de diciembre de 2002.

32 Publicado en el Diario Oficial «El Peruano» el 13 de diciembre de 2003.

A pesar de todos estos avances adoptados en el plano social, los conflictos se siguen suscitando y continúan desbordando la capacidad operativa del MEM, quien a pesar de haber descentralizado ciertas funciones en las Direcciones Regionales de Minería (DREM) requiere encontrar mecanismos eficientes que le permitan estar presente en los conflictos, mostrando su independencia e interés por la esfera local³⁴. Y es que en muchos casos por temas presupuestales o de mayor cercanía cultural, los funcionarios de las DREM han requerido de ciertos bienes de las empresas mineras, como es el caso de camionetas, con el fin de dar cumplimiento a sus funciones. Ello aunado a algunos tratos hostiles y de discriminación por parte de funcionarios de menor rango del MEM, han generado en las comunidades, la idea de que el Estado favorece a las empresas mineras y mantiene poco interés en las preocupaciones locales. Lo cierto es que en la gran mayoría de las comunidades, donde el MEM es percibido como aliado de las empresas, éste confronta muchas dificultades para el cumplimiento de su papel de mediador y garante del respeto de las normas.

Sin perjuicio del tema social, no olvidemos que la función del MEM descansa también en temas ambientales, los cuales han estado en la agenda de muchos de los conflictos que se han suscitado. Respecto a este tema, se discutía el doble papel que venía cumpliendo el MEM (de promotor y fiscalizador de las actividades mineras), sin embargo y con el fin de terminar con esa discusión, mediante la Ley N° 28964³⁵, se encargó al Organismo de Supervisión de la Inversión en Energía (hoy OSINERGMIN) las competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras. No obstante ello, el OSINERGMIN enfrenta dos serios problemas que condicionan su desempeño: por un lado, el incipiente desarrollo de la regulación sobre estándares ambientales restringe seriamente su capacidad fiscalizadora y, por el otro, la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental (EIA, planes de cierre, evaluación ambiental para exploración, entre otros) el cual determina los alcances de la fiscalización- es realizada por el MEM³⁶, con lo cual sigue siendo prácticamente lo mismo. Aunado a ello y pese al tiempo transcurrido desde la promulgación de la primera norma ambiental, el Estado no ha conseguido desarrollar adecuadamente las bases de su gestión ambiental, por lo que resulta difícil construir la confianza en las comunidades de que el Estado va a proteger su medio ambiente y la calidad de sus recursos; y va fiscalizar que las actividades mineras se desarrollen cumpliendo los más altos estándares ambientales.

Es así pues, que los conflictos han evidenciado una gran debilidad por parte del Estado para afrontarlos. Nos han mostrado a un Estado con altos niveles de corrupción, con capacidad insuficiente para supervisar y fiscalizar las actividades mineras, por lo cual hay una tendencia de solicitar estudios, monitoreos y evaluaciones independientes; y, a una autoridad parcializada a favor de las empresas. De la mano de lo anterior, han evidenciado la inadecuación de las normas para proteger efectivamente los derechos ciudadanos vulnerados por la actividad minera; la falta de espacios de diálogo para la búsqueda de soluciones negociadas y de consenso; la burocracia, presente incluso en los mecanismos de participación; la falta de conocimientos y capacidades para aprovechar los mecanismos participativos; y finalmente, la percepción de amedrentamiento que tiene la población hacia el Estado, por el uso de la fuerza pública como respuesta a los conflictos³⁷.

Es que en un inicio, el papel del Estado se restringió a ser un simple espectador de los problemas y demandas sociales que las comunidades planteaban a las empresas. Desde la perspectiva de las comunidades, la empresa minera había asumido el papel de «Estado», era ella la que se encontraba obligada a satisfacer sus necesidades básicas, a cambio de que éstas le permitan llevar a cabo sus operaciones. Sin embargo, ante la agudización y crisis generada a partir de varios conflictos, el Estado tuvo que cambiar de actitud y al igual que lo hicieron las empresas, tuvo que tomar conciencia de la importancia del tema social en la actividad minera. Con mucha más razón si la viabilidad de varios proyectos -que realizan considerables aportes al fisco- estaban en juego.

Ante ese panorama, la función del Estado es buscar articular la minería con el desarrollo de las comunidades aledañas a sus operaciones. Como parte de dicha tarea, en los últimos años -independientemente de las gestiones a nivel del MEM- el Gobierno Central ha buscado afrontar los conflictos sociales dotando a ciertas instituciones como Proinversión, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Congreso de la República, de nuevas organizaciones y/o capacidades con el fin de buscar disminuir los conflictos a nivel de las actividades extractivas. Es así que Proinversión viene promoviendo la constitución de fideicomisos sociales a favor de las comunidades del ámbito de los proyectos que licita; y la PCM, así como el Congreso de la República han implementado comisiones para discutir el tema y buscar posibles soluciones.

33 Cabe señalar que esta dependencia no sólo se lidera la política de gestión social del sector minero, sino también interviene en los reclamos en contra de las actividades energéticas, que comprende las actividades eléctricas e hidrocarburíferas.

34 RECHARTE, Jorge y Otros. Op. cit. p. 5.

35 Publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 24 de enero de 2007.

36 Defensoría del Pueblo. Informe Extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 32.

37 Información extraída de la ponencia «Defensoría del Pueblo: conflictos socioambientales por minería». Op. cit.

Pese a estas acciones emprendidas, aún no se evidencia una política efectiva de prevención y mediación de los conflictos. La actitud de parte del Estado sigue siendo reactiva y a pesar que las comisiones de alto nivel de este Gobierno, han dado buenos resultados en la solución de algunos conflictos (como es el caso de Combayo, por ejemplo), aún no se vislumbra un cambio importante en la manera de entender y abordar la gestión del conflicto. Ese cambio no se va a vislumbrar si es que la gestión sigue siendo centralista e involucrando prioritariamente al Gobierno Central, ya que la naturaleza compleja de la relación empresa minera y comunidad conlleva a que esta relación, esté abierta a negociaciones constantes entre los actores; hecho por el cual, resulta más eficiente potenciar a las autoridades regionales y locales en el manejo de conflictos, antes que esperar que las soluciones provengan de la capital. Ello debe ir de la mano de cambios de actitud y de gestión de las autoridades e instituciones regionales y locales (provinciales y distritales), quienes hoy en día han perdido su legitimidad frente a la población local.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo, hemos buscado presentar un panorama general de los retos que hoy en día vive el sector minero, dada la conflictiva relación que éstos mantienen con las comunidades locales, la cual ha desencadenado una grave crisis social, impidiendo el desarrollo de algunos proyectos mineros y paralizando las operaciones de otros. Y es que las comunidades aledañas a las operaciones mineras se han visto impactadas a todo nivel y es en razón a ello, que se requiere un cambio -tanto a nivel público como privado- en la gestión social y ambiental del sector. Sin él, la crisis que hoy se vive se agudizará y las demandas de las comunidades irán en aumento, haciendo inviable cualquier proyecto minero.

Para empezar este cambio lo primero que tenemos que asumir es que, a pesar del gran panorama de beneficios y alta rentabilidad para el país que representa la minería, ésta también ha representado grandes costos en materia ambiental, presentes en los aproximadamente 850 pasivos ambientales que se ubican en todo nuestro territorio. Lo cual ha generado en las comunidades locales una gran desconfianza y temor por el desarrollo de las actividades mineras en sus localidades. Sumado a ello, el hecho que los beneficios de la actividad se hayan concentrado en las grandes ciudades y, que las comunidades locales no hayan gozado de éstos o hayan gozado mínimamente, ha conllevado a un alto grado de oposición en contra del sector.

En segundo lugar, tenemos que tener en claro que las empresas mineras no son el Estado y por tanto no deben hacerse responsables del problema de pobreza y desigualdad en el que viven las poblaciones donde se ubican sus proyectos. Ésta es pues una obligación esencial del Estado. No obstante, las empresas del sector pueden contribuir y participar conjuntamente con él en la promoción y fomento de capacidades en pro del desarrollo sostenible de las comunidades aledañas a sus operaciones.

Finalmente, debemos asumir que dada la compleja problemática detrás de los conflictos, cualquier alternativa de solución para los mismos, no puede partir de uno solo de los actores, teniendo necesariamente que ser una solución consensuada que involucre a todos. Surge entonces la necesidad de construir espacios de diálogo donde las comunidades y empresas mineras puedan conocer las expectativas, intereses e intenciones de cada una de ellas mantiene, para lo cual, es necesario que a las comunidades se les brinde la información adecuada sobre los beneficios y perjuicios que la actividad minera les traerá consigo, además de prepararlas para que éstas puedan entablar verdaderos procesos de diálogo con las empresas. Para ello, se hace necesaria la intervención del Estado, debiendo asumir una posición más dinámica en la superación y prevención de los conflictos. Su rol en los mismos tiene que ir más allá del diseño del marco normativo e institucional, éste tiene pues que dirigir el desarrollo de las comunidades locales y la supervisión de las operaciones mineras bajo altos estándares ambientales y sociales. Sólo así, se van a sentar las bases para la construcción de una adecuada relación entre empresas mineras y comunidades, basada en el diálogo y no en la confrontación.

Ésta es pues una tarea muy compleja para todos. No hay soluciones ni triunfos inmediatos, el proceso para la consecución de una adecuada relación es largo y sostenido en el tiempo, requiere de acciones concretas por parte de todos los actores, en donde la aprehensión de nuevas capacidades, así como la superación de ciertos prejuicios, será el inicio del proceso. Lograr una intención y disposición al diálogo es el punto de partida, es ahí donde las empresas podrán exponer los compromisos que podrán y no podrán asumir, y las comunidades, por su parte, sus expectativas y consideraciones negativas respecto al desarrollo de la minería. Ello permitirá que ambos actores, desde un inicio, sienten bases sólidas de diálogo, transparencia y consenso para que más adelante puedan trabajar conjuntamente por el desarrollo de dicha zona. CA