



*Entrevista a*

# **JAVIER ARELLANO**



*La Colmena conversó con Javier Arellano, investigador y profesor del Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto (Bilbao- España) sobre el libro "¿Minería sin fronteras?: Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú" (Lima, IEP, 2011), que aporta al debate en torno al impacto de las industrias extractivas mineras para el desarrollo local.*

**¿Cuáles son sus motivaciones para investigar el tema de la relación entre la minería y el desarrollo en el Perú? y ¿cómo resumiría el principal aporte de su libro para entender esta relación?**

La motivación viene porque yo tenía una investigación hace algunos años. Fui por primera vez al Perú por el año 91 y estuve trabajando del 91 al 93 en Santa María de Nieva, provincia de Condorcanqui, con indígenas aguarunas y huambisas, en aquel momento promoviendo proyectos de desarrollo. A partir de ahí, inicialmente no como investigador sino en relación con distintas organizaciones sociales de promoción del desarrollo. Entonces, cuando cambié un poquito mi orientación profesional y me dediqué más a la investigación, el tema de desarrollo seguía siendo uno de los grandes temas que me interesaban. En el año 2006 cuando empecé a trabajar sobre estos temas, dentro de lo que estaba pasando en el país en esos momentos, me pareció que el tema de la minería iba a ser uno de los grandes temas para las próximas décadas y fue cuando comencé a trabajar en ese tema. De hecho supuso para mí un cambio de una perspectiva con el Perú, yo hasta ese momento había trabajado sobre todo en zonas amazónicas y esto me hacía trabajar más en zonas andinas.

En cuanto al aporte fundamental... yo no tenía ningún a priori cuando comencé la investigación y quería entender qué era lo que estaba pasando, no tenía ningún interés en decir "minería si o minería no". Lo que buscaba era entender los procesos sociales que estaban detrás de los conflictos y entender qué estaba pasando con esa relación y el desarrollo. De hecho que llegué, los datos se fueron dando y todas las en-

trevistas que fui haciendo, es que había una relación entre la minería y los conflictos que es más compleja de cómo realmente se presenta. Fundamentalmente la conexión que desde el gobierno y las empresas mineras se daba: de que más minerías suponen más desarrollo por que generan trabajo, generan encadenamiento y hay canon; pues, eso no es cierto, no se está dando.

**Su investigación pone énfasis en elementos de la institucionalidad política en el Perú y en la consecuente distribución de la renta minera. Entonces, ¿qué haría al Perú -un lugar particularmente conflictivo respecto a otros países por ejemplo de la región andina- donde también existen conflictos sociales? o... ¿es que hay cosas similares de la institucionalidad en la región andina que comprende otros países como Ecuador o Colombia?**

Sí, bueno, en cada país hay situaciones diferentes. Una de las cosas que yo percibí es que los conflictos no son simplemente por incapacidades técnicas sino que hay elementos políticos, elementos en distintas realidades. Cada uno de los países que has nombrado es distinto, lo mismo que es distinto Bolivia, en todos ellos hay crecientes conflictos entorno a industrias extractivas. En todos de alguna manera tiene que ver con institucionalidad, con instituciones débiles, pero eso no es extraño en estos países. Cada uno tiene pues sus propias características. Tenemos a Colombia y Perú en los que se ha hecho una apuesta muy fuerte- en más de dos décadas - por una economía de mercado y se ha priorizado los elementos que fortalecen al mercado de libertad. Sin tener en cuenta de que, para que eso sea cierto es necesario tener un estado más fuerte. Y a veces han simplificado mucho, de hecho

*“... más minerías suponen más desarrollo porque generan trabajo, generan encadenamiento y hay canon; pues, eso no es cierto, no se está dando.”*

hay dicotomías de mercado, o más mercado, menos estado y demás. Para tener un método de oportunidad es necesario también tener un estado fuerte que regule, que de servicios y demás. Tengo la sensación que en los últimos años, se ha ido abriendo la perspectiva de que no vale simplemente potenciar el mercado, facilitar el desarrollo del mercado y hacer política social descompensatorias, sino fortalecer las instituciones y las capacidades de regulación.

**En el libro también se presenta una tipología para entender los conflictos mineros, donde se diferencia a aquellos donde hay un rechazo a la explotación minera y otros en que, más bien, las demandas se centran en la redistribución. ¿Hay la posibilidad que existan conflictos en donde coexisten los tipos analizados o, incluso, hay la posibilidad de que un tipo de conflicto se transforme en otro?**

Sí, los tres tipos que yo marco son tipos relativamente puros y simples, que nos sirven para entender la realidad y después hay algunos que son mezclados, que se van transformando. El propio caso de Conga. Yo diría que la situación de Cajamarca por ejemplo es una situación en la que es difícil clasificar en alguno de los tres tipos. Por supuesto, hay parte de la población que se resiste en base a la pérdida de los medios de vida, daño medio ambiental, y me parece que en parte de la población hay elementos de intereses políticos y puede haber otra gente que puede apoyar una negociación.

Este sería uno de los ejemplos que me parece que se da una fusión de discursos de distinto tipo que poco a poco se van decantando. Después también es cierto que se da una transformación de los conflictos y hay distintos tipos

de transformaciones. Por ejemplo en el caso de Antamina, así como había personas que tenían una oposición a Antamina antes de que se construyera la mina, hacia los años 90's; después una vez que la mina ya está instalada lo que se hace es que se transforma hacia conflicto más de negociación. Depende también de las fases de la explotación, de la situación y demás, para que se vayan transformando esos conflictos de un tipo a otro tipo.

**En el que un conflicto también, dentro de los escenarios locales, se puede disputar el sentido del mismo conflicto social. En los casos donde quizás hay una multiplicidad de demandas en los espacios locales en torno al conflicto, es un poco más difícil definir un conflicto por un tipo estable.**

También es cierto que en mi experiencia de trabajo de campo, es que cuando hay disputas internas en zonas de las comunidades sociales, hay distintas versiones, hay más de una preocupación social: medio ambiental, o de impacto en la economía local o de transformaciones societales y otros que quieren simplemente ganar negociación. Los conflictos se van decantando hacia la compensación, solamente por la lógica de inevitabilidad, ya están las minas y por tanto, lo que les parte es negociar y el conflicto es un instrumento de negociación. También es cierto que en esos casos o cuando el conflicto se parece más a un conflicto de resistencia, más fuerza se tiene en la negociación.

**El libro también combina un análisis cuantitativo y trabajo de campo que consideramos enriquecedor en su diseño metodológico. Esta combinación: ¿Fue parte de un diseño inicial y qué aportes da cada tipo de**

**análisis al estudio de los conflictos sociales?**

El proyecto ya estaba diseñado así, por una combinación de cuantitativo y cualitativo. En cuanto a lo cuantitativo, no son instrumentos específicamente sofisticados pero sí rigurosos. Pienso en lo cuantitativo para señalar cosas, para decir: "aquí está pasando algo que merece la pena ser mirado". Nos indica tendencias, pone en relieve cosas que están ocultas y que a veces por prejuicios de la mirada no se encuentran. Pero lo cuantitativo difícilmente da indicaciones de causalidad, la mayoría de los análisis cuantitativos que hacemos para ver tendencias políticas o en sociología ve relaciones entre factores, entre hechos... pero para entender la causalidad yo sabía que tenía que ir, estar con la gente, hablar con la gente, ver si la gente se moviliza. Para mí esto es muy enriquecedor. De hecho trataba de escoger un lugar donde iba a hacer los trabajos de campo, hice algunos análisis cuantitativos para ajustar los lugares, pero de hecho realmente estuve en los lugares para refinar los análisis cuantitativos, probar nuevas variables, intentar entenderlas. La combinación es uno de los aportes del libro y de la investigación. Por desgracia muchas veces se entiende en las ciencias sociales- creo que cada vez es menos- la gente dice: "lo importante es lo cualitativo" o "lo importante es lo cuantitativo".

**Para el estudio, se recogen los discursos de una multiplicidad de actores como dirigentes sociales o autoridades estatales y también empresarios, cuyos testimonios por lo general no son parte de los estudios sobre minería o quedan en círculos más cerrados y no particularmente en las ciencias sociales.**

Yo no soy antropólogo, pero estudie antropología. Me hice cons-

ciente de mi posicionalidad, yo partía y parto de mi posicionamiento de haber trabajado desde los locales, las comunidades y demás. Cuando yo me aproxime a esto me di cuenta que para entender tenía que hablar con todos, tenía que entender cuáles eran las lógicas que alimentaban a todos los grupos de interés. Las comunidades y las personas y los grupos que habían participado en conflictos, habían participado en huelgas: cuál era su discurso, sus intenciones, ¿Por qué las empresas defienden lo que defienden? Debía de entender qué era lo que estaba pasando, eso parte de una... no sé si convicción, y es que normalmente lo que pasa no es un juego de bueno y malos, no se trata de la moralidad de las distintas personas. Por ejemplo los alcaldes: "los alcaldes son corruptos". Sino que aquí hay una especie de juegos de intereses y de incentivos que están presentes y que es necesario entender. Eso me ayudó mucho a entender y espero haberlo recogido en el libro. Lo otro es intentar ser fiel a lo que dicen las personas, no tergiversar lo que dicen en esquemas previos que uno tiene para clasificar, sino entender realmente lo que dicen las personas.

**En la primera parte del libro, menciona la dificultad que encontraba durante el trabajo de campo al estudiar temas en donde muchas veces se espera del investigador el asumir una postura. ¿Qué desafíos representa para el investigador social el estudio de conflictos mineros y de industrias extractivas en general donde muchas veces existe un escenario de polarización?**

Creo que es absurdo pensar que existe ningún tipo de neutralidad, o sea yo te puedo decir que mi posición epistemológica es de autoridad. Lo que me interesaba y por lo que estaba preocupado,

es ver los mecanismos y hasta qué punto las industrias extractivas sirve para el desarrollo de la gente con la que trabajaba en el Perú, más pobre, rural. Tampoco es que asuma una posición neutral de decir: "me da todo igual". Mentira, yo tenía un interés más normativo. Si es que las propias industrias extractivas dicen que la legitimación de su acción es el desarrollo y el bienestar, yo asumo eso como un punto de vista. Pero a partir de ese nivel de normatividad previo, de los distintos caminos por los que se puede llegar al desarrollo; en ese punto más metodológico, es donde yo intentaba tener una cierta neutralidad.

Es decir, yo no digo que las industrias extractivas sean "malas", que los alcaldes sean "corruptos", que las comunidades "generan conflictos", que sean "subversivos". Ahí es donde sí tuve una cierta distancia, que en ocasiones me lleva a que amigos míos de proyectos sociales digan: "Tú ¿con quién estás?", o que en algunos casos se sientan molestos. Ahí lo que diría es, que es bueno tener una habilidad especial. Si estudiamos los comportamientos sociales, si estudiamos los fenómenos sociales, en este caso, conflictos entorno a industrias extractivas, es porque tenemos un interés en que eso genere bienestar para la gente. Ahora, cómo eso se logra, cómo no se logra y cuáles son los mecanismos que están pasando. De toda la investigación, donde hubo muchísimas conversaciones con muchísima gente, diría que lo fundamental es escuchar, tener la apertura a escuchar, la apertura a entender las posturas de toda la gente, no ir con prejuicios.

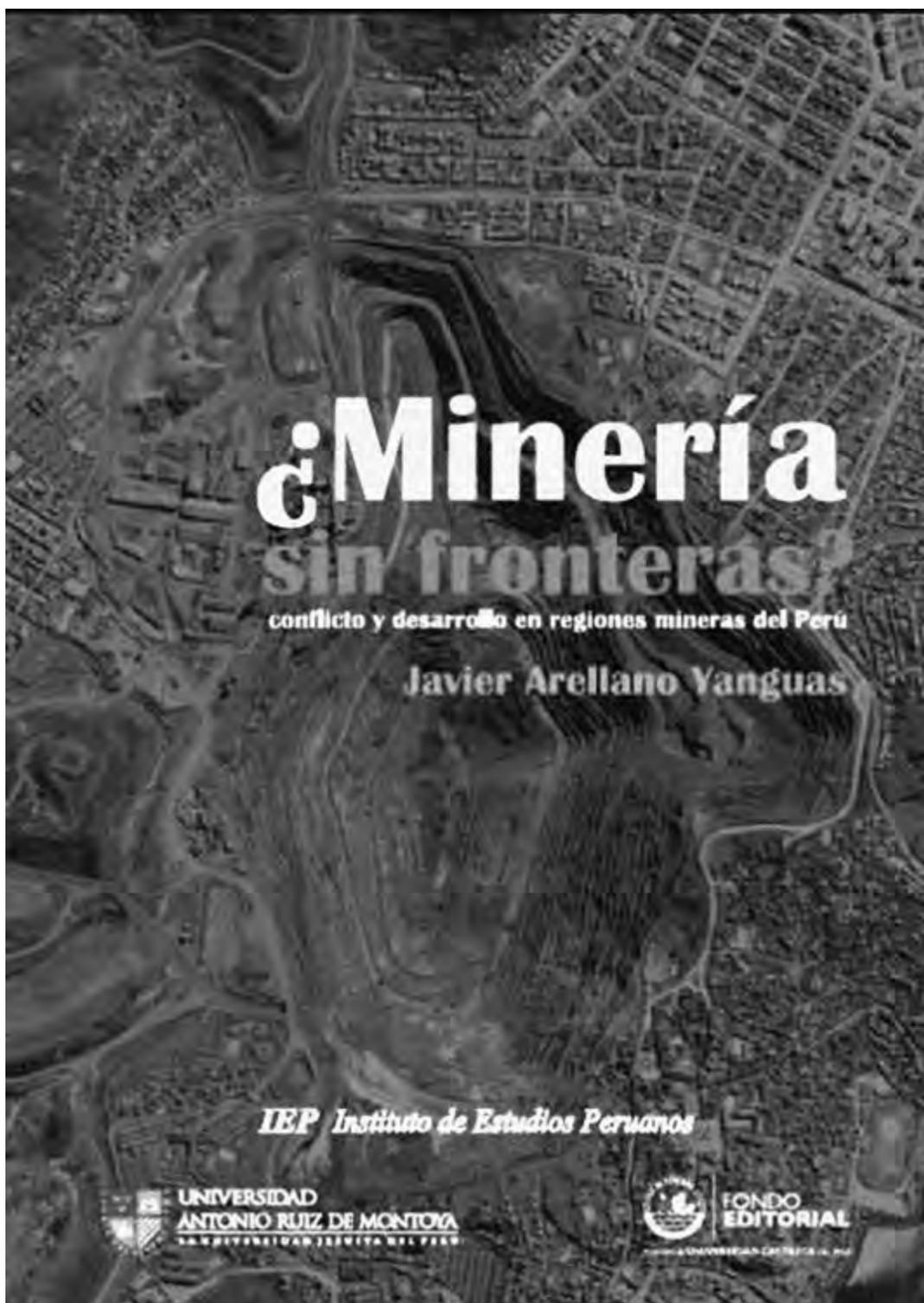
**Sobre los prejuicios y los estereotipos, también el estudio contribuye un poco a des-idealizar a algunos actores sociales al pensar que en todos los ca-**

**sos hay un cuestionamiento del modelo de desarrollo extractivo cuando se movilizan. Pero también de la concepción de las personas que se movilizan desde el gobierno central.**

Cuando hablé con las empresas y con gente ligada al gobierno, lo que se veía de las movilizaciones eran estereotipos muy simples, de los "subversivos manipulados" y cosas por el estilo. Sobre el terreno te encuentras con muy poco de eso, eso es prácticamente inexistente. Cuando hablas con la gente te das cuenta que la gente se siente mal porque se siente insultada, porque es como si les dijeran que ellos no tienen criterio, capacidad ni iniciativas para organizarse por sí mismos. Y ese tipo de estereotipo se deshace muy pronto. Otro tipo de estereotipos es aquel que dice que todas son luchas muy coherentes, guiadas por una ideología muy clara, yo diría que eso tampoco es cierto. La gente se mueve por intereses, no en el sentido malo, sino por intereses muy legítimos, si realmente creen que esas actividades les perjudican seriamente y que no se crean las promesas de que eso los va a beneficiar. Durante mucha gran parte de la historia y por lo que estamos viendo, es que esas promesas de desarrollo no se están dando, no se están cumpliendo. La gente tiene razón para movilizarse, pero por razones mucho más complejas y mucho más mezcladas de lo que normalmente se pone en relieve.

**Si las nuevas estrategias de las industrias extractivas no tienen una relación directa con el desarrollo. ¿Pero acaso existen algunos cambios desde la institucionalidad estatal en otros países que hayan tenido como consecuencia la reducción de la conflictividad social?**

No hay muchas experiencias en esta nueva ola de las industrias



*“... hay limitaciones institucionales fuertes en Perú y se han querido solucionar esas limitaciones simplemente lanzando dinero a nivel local (...) y lo que está claro es que solo el dinero no sirve.”*

extractivas. Estamos viendo en todo el mundo una expansión de las industrias extractivas desde primeros de los años 2000, que están impulsadas por las demandas de Chile y de India. Esto ha aumentado mucho la inversión y ha expandido la frontera tradicional de las industrias extractivas a lugares en donde hasta hace poco no se eran extractivas. También hay un cambio del ethos político local, hasta hace 30 o 40 años, por supuesto que había conflictos, industrias extractivas en comunidades locales, pero los primeros estados lo tenían mucho más fácil para imponer los criterios, y las empresas también. Ha habido un cambio, y eso hace que sea mucho más difícil en regímenes más o menos democráticos, imponer por la fuerza y en contra de las poblaciones. Lo pueden hacer y eso va generar conflictos. Es lo que estamos viendo, en distintos países está pasando, como a Evo Morales en Bolivia, depende de la ganancia de la minería y muchas veces encuentra que sus propias bases se resisten. En países andinos, hay algunos cambios institucionales pero que todavía no hay un recorrido muy claro, por ejemplo el tema de la consulta previa. Hay que ir explicando a la gente en qué consiste, cuáles son los riesgos, los potenciales y que la gente decida.

Entonces, creo que aun no hay experiencias muy claras, nosotros estamos ahora en un proyecto en donde vamos a trabajar un poquito más eso, que tipos de institucionalidad en torno a que leyes fiscales, instituciones reguladoras y demás, y redistribución de la propiedad, de la renta; comparando Colombia, Perú y Bolivia. Pero hay problemas en todos los países, vamos a ver que esto nos va a ayudar a tener una metodología de trabajo de campo, con autoridades, comunidades locales y ver qué es lo que vamos usando y funcionando. No hay recetas mágicas, lo que es claro es que

simplemente cuando tienes problemas, echar dinero a los problemas no lo soluciona, hay limitaciones institucionales fuertes en Perú y se han querido solucionar esas limitaciones simplemente lanzando dinero a nivel local, a través del canon, del aporte voluntario y una serie de cosas y lo que está claro es que solo el dinero no sirve.

**Se menciona los incentivos para gastar [desde los gobiernos locales] en estrategias coroplacistas. Pero también hay algunos estudios que ponen en relieve las crecientes críticas de las poblaciones locales hacia un tipo de inversión, caracterizada como inversión “en concreto” y no en proyectos de desarrollo. ¿Qué tanto ha estado presente esto en los casos que ha abordado?**

Se da en algunos casos, pero depende. Se podría hacer una tipología de los espacios y municipios. Hay municipios con tal nivel de canon minero en que las autoridades pueden utilizar una gran cantidad para dar trabajo a una proporción no muy importante de la población, en esos casos es cierto que la gente se puede quejar, pero después en el corto plazo en lo que es la decisión de los presupuestos anuales y demás, lo que se busca es asegurarse la ejecución de obras públicas, digamos a través de concreto. Espero que con unos años de experiencia, la gente aprenda que esa estrategia no va muy lejos. Cuando hay mucho dinero y las autoridades tienen mucho dinero para dar trabajo eso todavía es muy tentador para la gente. En otros sitios donde hay dinero de canon pero donde no hay capacidad, digamos para que el 80% de la población trabaje para la municipalidad, supongo que las críticas serán mayores: “debemos de hacer otras cosas, que debemos de ir a temas de información de

capital humano, de inversiones productivas". Pero todavía, en Perú el desarrollo se entiende por concreto. Y el Ministerio de Economía y Finanzas realizaba fundamentalmente inversiones de tal tipo, que era mucho más fácil de hacer: cosas de infraestructura, de inversiones de capital humano y eso.

**Respecto al escenario político actual, una pregunta más de opinión sobre lo que acontece hoy, la llegada de O. Humala y el discurso de la transformación y el cambio significó mayores expectativas por parte de algunos sectores de la población. Si bien el libro tiene un espacio temporal definido hasta el año 2008 ¿es posible afirmar la vigencia entre la relación descrita entre minería y desarrollo local?**

Los temas de análisis sobre temas de desarrollo se confirman, deja también rastros a nivel municipal, del gasto hasta el año 2010 y, la tendencia se confirma. La llegada al poder de O. Humala sí supone un cambio en el sentido de que no pertenecía al status quo que daba continuidad con las políticas y demás, y que fue votado masivamente por las poblaciones rurales. Las políticas que está haciendo... hay que ver, recién va un año y yo creo que aun falta poquito más tiempo para ver si realmente cambia, en algunas cosas parece que no hay mucho cambio. Entró con una negociación de los temas fiscales de los cuales, forzó a las empresas a pagar un poco más de lo que estaban pagando, lo cual da legitimidad al gobierno delante de la población frente a las empresas. Sin embargo, en octubre salta Conga, y la legitimidad que el gobierno había ganado ahí, seguramente lo perdió muy rápidamente, con un manejo muy torpe de Conga, ahí el gobierno tenía una gran oportunidad para reforzar la institucionalidad.

**¿De qué manera sus hallazgos -al saber la diversidad de los conflictos mineros y la mayor proporción de conflictos por redistribución de la renta - representan desafíos para construir proyectos políticos nacionales en un escenario de fragmentación? Nos referimos a proyectos políticos que incluyan en su plataforma la reivindicación de las poblaciones y comunidades impactadas por la minera, como lo han querido hacer algunos partidos o movimiento vinculados a la izquierda y asociaciones como CONACAMI.**

Mi sensación es que grupos que tuvieron un peso importante en el 2000, a nivel local su presencia es muy débil y los movimientos regionales que se articulan, normalmente no se articulan en torno a esas luchas. La comunidad es una colectividad local, muchas veces ligadas a demandas provisionales que hace difícil la articulación con un proyecto de político nacional. Yo creo que es más una consecuencia de la falta de proyectos nacionales y de partidos políticos nacionales. También una consecuencia de una historia de muchos años en el cual el país ha estado controlado desde Lima y por las élites. En el momento de descentralización hay una especie de decir, "no, nosotros tenemos nuestras propias dinámicas y no queremos ser controlados". Ninguna región dice "yo quiero hacerme independiente", es más un problema de falta de partidos políticos y de instrumentos políticos que articulen al país.

Cuando se diseñó la descentralización y el tema de las macroregiones (que está completamente bloqueado); el canon pudo jugar un papel importante... de hecho la actual distribución del canon no es sana, no es buena para el país, porque las regiones y los municipios que reciben más canon no van a querer perderlo y se generan unas asimetrías muy fuertes

*"... en octubre salta Conga, y la legitimidad que el gobierno había ganado ahí, seguramente lo perdió muy rápidamente, con un manejo muy torpe de Conga."*

dentro del país, que no generan más desarrollo. Una de las cosas que están dentro de la investigación es que la distribución del canon se ha centrado mucho en los municipios y no es el espacio de planificación del desarrollo más óptimo. Los municipios siempre piensan en pequeños espacios de planificación para el desarrollo, puede ser proveer servicios a la ciudadanía, pero hay que pensar el desarrollo productivo en espacios más amplios.

**¿Qué respuestas o reacciones ha tenido su investigación tanto desde académicos que trabajan estos temas desde y sobre el Perú como también desde las organizaciones sociales con las cuales ha tenido un contacto previo o a partir de esta investigación?**

En general ha sido bienvenido y, por distintos factores, no me he encontrado con críticas radicales como “esto no vale para nada”. También es cierto que es un libro que recoge hallazgos que me interesan, entonces lo que sí he encontrado es algunas reacciones como utilidades parciales de la investigación. Es decir, algunos toman solo una parte como “el estado no responde”, otros pueden decir “la minería no genera desarrollo”... Una de las buenas señales ha sido que se ha agotado rápidamente y ya se está corriendo una reedición.

**Con frecuencia hacia el final de las investigaciones quedan algunos espacios “vacíos” o que invitan a nuevas reflexiones y preguntas de investigación, invitando a nuevas propuestas de estudio. En tal sentido, ¿a qué preguntas y nuevas agendas de investigación cree invita el libro?**

Una gran pregunta es “¿Qué se puede hacer?” El libro sirve para poner en relieve cosas que hay que modificar. El libro no matiza demasiado, estoy seguro que en Perú hay lugares que con todas las limitaciones institucionales y con municipios que hacen lo mejor [que pueden]. Sería interesante saber por qué con todas esas limitaciones, y si bien no lo hacen perfecto, lo hacen mejor que otros: cuáles son las estructuras políticas, los procesos de participación, el control social que existe.

Otra pregunta es si este proceso es solo de Perú o si pasa también en otros países, quiero ver cuáles, comparando con otros países, son los procesos institucionales que se precisa modificar. En general, no soy muy optimista respecto a la capacidad de industrias extractivas para el desarrollo, he asumido que el esquema de buscar el desarrollo a través de las industrias extractivas es problemático, en todas partes del mundo, por distintos motivos y temas intrínsecos. El tema es que también es cierto que los países que tienen una riqueza geográfica muy importante tampoco van a dejar de explotar; el reto es saber cómo, ser conscientes de que hay dificultades importantes y cómo se manejan esas dificultades. Para eso, creo que todas las partes tienen que ser conscientes... te encuentras con propaganda muy simple: “generamos riquezas, brindamos algunos proyectos, se da el canon”. Las empresas son conscientes de que su actividad es complicada y que impacta sobre las poblaciones locales. Los retos van por ahí, una vez que hemos visto cuáles son las dificultades que se producen en la nueva conformación de las industrias extractivas, en las cuales hay que hacer más caso a las comunidades locales, no para enviar más dinero sino para pensar en algo más allá de eso.●

*“... los países que tienen una riqueza geográfica muy importante tampoco van a dejar de explotar; el reto es saber cómo, ser conscientes de que hay dificultades importantes y cómo se manejan esas dificultades.”*