

Minería y conflicto social¹

Martín Tanaka y Ludwig Huber – IEP, Bruno Revesz y Alejandro Diez – CIPCA, Xavier Ricard y José de Echave – CBC

Durante los últimos años la actividad de extracción de minerales ha crecido de manera significativa en el mundo y el Perú ha sido uno de sus importantes campos de expansión. En este contexto, los gobiernos sucesivos han implementado progresivamente, desde 1990, una serie de reformas destinada, en primer lugar, a facilitar las inversiones orientadas a la explotación de los recursos mineros y, en segundo lugar, a mitigar los impactos negativos que pudiera tener esta explotación.

Estas reformas, sin embargo, no han logrado evitar que se multipliquen por todo el país conflictos sociales que giran en torno a la actividad minera. La inestabilidad generada por estos conflictos plantea, en efecto, serios problemas de gobernabilidad y tiene consecuencias económicas y sociales que pueden mermar seriamente las perspectivas de desarrollo sostenible del país.

«La inestabilidad generada por estos conflictos plantea, en efecto, serios problemas de gobernabilidad y tiene consecuencias económicas y sociales que pueden mermar seriamente las perspectivas de desarrollo sostenible del país»

Esta investigación versa sobre los conflictos generados en los procesos de instalación de compañías mineras en sociedades locales. El análisis se construye sobre la comparación de seis casos considerados emblemáticos, correspondientes a las actividades de compañías mineras en Tambogrande (Piura), Majaz (Piura), Yanacocha (Cajamarca), Antamina (Ancash), Tintaya (Cusco) y Las Bambas (Apurímac). Todos ellos correspondientes a proyectos mineros de gran envergadura y con capitales transnacionales, cuya puesta en marcha ha generado y sigue generando conflictos importantes

1/ Este artículo es el resumen de la investigación "Minería y Conflicto Social", realizada en el marco del Concurso de Investigación CIES ACIDI-IDRC 2005.



Foto MINEM

Esta investigación versa sobre los conflictos generados en los procesos de instalación de compañías mineras en sociedades locales.

que han suscitado la atención de la opinión pública nacional e incluso internacional y que constituyen un reto a la gobernabilidad y a la democracia en el país.

¿Qué factores son determinantes en la gestación y en la evolución de los conflictos mineros? Esta es una de las preguntas que orientan la presente investigación. De ella, a su vez, se desprenden otras que van desde la definición de conflicto, las características de su desarrollo, las circunstancias en las que los conflictos se producen, qué es lo que está en juego en ellos hasta sus posibilidades de gestión y su resolución en ámbitos locales, nacionales y globales.

Estas preguntas ciertamente no son nuevas. Por el contrario, existe una abundante literatura que aborda el problema de los conflictos y, en particular, de los conflictos en torno a la implementación de operaciones en industrias extractivas y al uso de recursos no renovables, como son precisamente los conflictos mineros. Sin embargo, existen hasta la fecha muy pocos estudios comparativos realizados en un mismo país que permitan contrastar los conflictos y establecer un marco de lectura teórica a partir de casos muy concretos.

«... los conflictos mineros no pueden ser resueltos, sino tan solo transformados»

«Los conflictos pueden ser visualizados como una serie de acontecimientos organizados alrededor de las diferencias construidas entre los actores locales y las empresas mineras y las posiciones y acciones emprendidas por ambos tipos de agentes a lo largo del tiempo»

Esta investigación pretende poner a prueba una serie de hipótesis por medio de la lectura cruzada de seis casos concretos, escogidos en virtud de su heterogeneidad y de su distribución geográfica. Una hipótesis central que recorre este trabajo radica en que, de acuerdo con las más recientes teorías del conflicto, los conflictos mineros no pueden ser resueltos, sino tan solo transformados.

La presente investigación también postula entonces que es posible, por medio de un estudio comparativo, establecer condiciones por las que se transita de una situación de conflicto de baja intensidad a conflictos donde la violencia se ejerce de modo directo y abierto.

Finalmente, la investigación persigue como objetivo contribuir a la teoría general del conflicto, así como de los conflictos mineros en particular.

Un análisis de los conflictos

Los conflictos pueden ser visualizados como una serie de acontecimientos organizados alrededor de las diferencias construidas entre los actores locales



La investigación tiene como objetivo contribuir a la teoría general del conflicto.

y las empresas mineras y las posiciones y acciones emprendidas por ambos tipos de agentes a lo largo del tiempo. Las diferencias entre las posiciones y los objetivos de los diversos actores, que constituyen la situación de conflicto, generan tensiones o fricciones permanentes que eventualmente desembocan en protestas y en acciones de enfrentamiento entre ellos, lo que configura un escenario que desborda la tensión hacia acciones que exigen la atención de agencias encargadas de la resolución del conflicto, del Estado para la recuperación del "orden público" y de una serie de agencias y agentes externos que intervienen a favor de alguna de las partes.

El análisis de los autores asume la existencia de dos niveles fenomenológicos: (i) el del conflicto, constituido por la existencia de diferencias de interés y hasta de una concepción del desarrollo y del destino de la localidad entre los agentes presentes y (ii) el de las acciones locales de protesta o no asociados a la existencia de las diferencias antedichas (estallidos).

Los estallidos de los conflictos se producen tras una ruta de generación de fricciones, de multiplicación de tensiones y de procesos de acumulación de fuerzas que progresivamente genera las condiciones para que sobrevenga una crisis.

El proceso de desarrollo de las protestas y su evolución en el marco de los conflictos analizados puede entenderse como un proceso de interacción continua modificada a lo largo del tiempo, principalmente por dos tipos de "movimientos" que condicionan fuertemente los términos de las soluciones encontradas a los estallidos y, eventualmente, también el desenvolvimiento y desarrollo del conflicto: (i) "aproximaciones" referidas a los vínculos positivos que generan acercamiento y entendimiento entre los actores y (ii) "polarizaciones" a las acciones que generan, mantienen o acrecientan las diferencias entre posiciones contrapuestas.

Existen dos tipos de aproximaciones o acercamientos: (a) las acciones generadas de manera independiente

«Los estallidos de los conflictos se producen tras una ruta de generación de fricciones, de multiplicación de tensiones y de procesos de acumulación de fuerzas que progresivamente genera las condiciones para que sobrevenga una crisis»



Las acciones de acercamiento pautadas por ley no logran cumplir su propósito.

de los conflictos con el propósito explícito de generar entendimiento y ciertamente también de prevenir y evitar estallidos más adelante y (b) los acercamientos desarrollados y promovidos tras uno o más episodios de estallido del conflicto. Las acciones de acercamiento pautadas por ley no logran cumplir su propósito.

Las acciones de polarización se manifiestan por cuatro grandes esferas: (1) las manifestaciones públicas de la protesta, (2) los medios de comunicación, (3) las vías legales y (4) la vida cotidiana. La polarización cotidiana es funcional al desarrollo de argumentos radicales y contraria a la búsqueda de consensos y de posibilidades de diálogo. En cada conflicto, las acciones no siempre están claramente orientadas a los resultados generados.

La actuación del Estado en los conflictos muestra su presencia desigual en los diferentes casos y espacios. Sin embargo, coincide que esta actuación está más orientada a resolver los problemas generados por los estallidos de los conflictos que a solucionar las causas que los generan.

Los acercamientos desarrollados en el marco de los estallidos de los conflictos buscan restablecer relaciones de concordia, desmovilizar las protestas, evitar que continúen, minimizar sus consecuencias de estallido y, eventualmente, evitar que vuelvan a producirse. Sin embargo, la constitución de instancias y de plataformas de diálogo más permanentes es una solución alternativa al diálogo reactivo.

El triángulo de actores

Cada conflicto reúne su propio universo fluctuante de actores, en posiciones particulares, en diversos grados de alianza, concertación o negociación o, en

su defecto, en tensión y fricción y, eventualmente, en enfrentamiento y oposición abierta. Los juegos de posiciones, los acercamientos y las polarizaciones solo pueden ser comprendidos a partir de la lógica de las coincidencias o divergencias entre los intereses y las identidades de los actores, todo en el marco de un proceso de construcción de discursos hegemónicos hacia la polarización o el acercamiento.

¿Qué se puede concluir acerca de los actores, de sus acciones, posiciones y estrategias y de lo que ellos consideran ponen en juego los conflictos? Una respuesta analítica envía a una breve síntesis, abstracta, de los actores en conflicto.

Las empresas mineras

Los conglomerados que componen las empresas mineras se articulan alrededor del objetivo de la implementación del proyecto y de las ganancias generadas por este. Desde dicha perspectiva, esperan contar con reglas de juego claras y estables que les garanticen la seguridad de su inversión. Sus vínculos con las comunidades locales, enmarcados en el mejor de los casos en las lógicas de la responsabilidad social, transitan bajo postcriterios de buena vecindad y de buena voluntad de las empresas y no son en absoluto forzosos ni regulados. Sus actividades de responsabilidad social pueden eventualmente orientarse al desarrollo local, pero pocas veces se incluyen en las discusiones locales sobre planificación y presupuesto y están, al menos en parte, orientadas a minimizar el descontento de la población local. Para ello, buscan convencer e informar a la población local de los beneficios que trae la actividad minera al mismo tiempo que aseguran respetar los códigos del medio ambiente (dentro de los estándares establecidos) y no competir con la población local por los recursos de la zona.

La mayor parte de las empresas sabe que una nueva operación minera puede generar protestas y que para

«La actuación del Estado en los conflictos muestra su presencia desigual en los diferentes casos y espacios. Sin embargo, coincide que esta actuación está más orientada a resolver los problemas generados por los estallidos de los conflictos que a solucionar las causas que los generan»



La relación entre las colectividades locales y las empresas está marcada por las mutuas desconfianzas.

operar, además de los permisos y autorizaciones legales, es necesario contar con una “licencia social” para hacerlo. Por ello, parte de sus acciones de responsabilidad social y de relaciones públicas está orientada a disminuir las tensiones existentes y a reducir la eventualidad de una protesta. Sin embargo, una vez producida esta, se ven en la imperativa necesidad de aquietarla y sus acciones oscilan entre los reclamos hacia el control de la situación, la participación en instancias de concertación o mesas de diálogo y la implementación de campañas para generar una opinión pública favorable a su posición. Existen también acusaciones sobre acciones de intimidación, de difamación y de presión judicial contra algunos activistas y dirigentes contrarios a su posición en el conflicto.

En suma, las acciones de las empresas parecen transitar en cierta búsqueda del control de las situaciones locales, en un marco de actividad responsable, pero voluntaria y libremente determinada, con un mínimo de marcos legales regulatorios.

Las comunidades locales

Un punto de partida importante en el análisis es que las comunidades se ven involucradas en conflictos ante proyectos mineros llegados “de afuera” –entre los casos de esta investigación solo Tintaya, y con reparos, no entraría en dicha categoría–, que terminan alterando sus vidas y comprometiendo su futuro hacia vías que, por lo general, no habían considerado ni evaluado anteriormente. Frente a esta circunstancia, los casos

2/ Como respuesta a ello, las empresas suelen implementar una serie de mecanismos de rotación de empleo en puestos para personal no calificado para los habitantes de los pueblos y las comunidades circundantes a las zonas de operación.

de conflicto analizados y las posiciones de las colectividades locales implicadas se sitúan frente a dos situaciones diferentes. De un lado, aquellas en las que ya se implementó un proyecto minero, planteándose el conflicto en términos de la afectación y de la participación de los beneficios de la actividad y, del otro, aquellas en las que se pretende iniciar una operación o ampliar las áreas de operación ya existentes, en donde los reclamos se orientan a la conveniencia o no de dicha actividad, por múltiples consideraciones.

Frente a los efectos generados por empresas en operación, las comunidades locales interponen una serie de reclamos. Estos son eventualmente manifestaciones de un malestar más general, originado en el cambio acumulado sobre la forma de vida anterior a las operaciones mineras, agravado muchas veces por la naturaleza de las relaciones establecidas con sus representantes y la sensación de desgobierno sobre el propio destino, sumada muchas veces a la sensación, más que al cálculo, sobre la relación costo-beneficio.

Al respecto, las colectividades locales solicitan y reclaman a las empresas tanto empleo como obras. Pero dadas las características de la minería moderna, la oferta de trabajo es siempre insuficiente², por lo que las obras de infraestructura y la implementación de algunos servicios a nivel local (en salud, en educación y en saneamiento, principalmente, pero eventualmente también en reservorios, en canales, en pastos y en otras acciones de promoción productiva) suelen tener un mejor efecto. Esta demanda que encuentra eco en las políticas de responsabilidad social y de buena vecindad de las empresas, supone cierta suerte de reemplazo del Estado por agentes privados, aunque ello es bien recibido por las poblaciones pobres y con sensibles carencias. Este interés y reclamo por las obras directas contrasta con el limitado interés que exhiben las colectividades locales por los recursos provenientes del canon.

La relación entre las colectividades locales y las empresas (y también con el Estado) está marcada por las mutuas desconfianzas y la escasa credibilidad en las acciones y promesas del otro. Detrás de esta

«La relación entre las colectividades locales y las empresas (y también con el Estado) está marcada por las mutuas desconfianzas y la escasa credibilidad en las acciones y promesas del otro»

actitud hay herencias históricas, constataciones más recientes, pero también problemas de comunicación intercultural e incomprensión mutua.

En general, las colectividades locales se enfrentan a la problemática desde una posición estructural de debilidad económica, técnica-legal e incluso cultural. Por ello, para la consecución de sus propósitos, las comunidades locales necesitan conseguir y asegurar un soporte externo, técnico, económico y mediático, tanto para la mediación como para la interlocución, así como para la formulación de alternativas y el desarrollo de las mismas. Los actores externos se convierten, así, en una suerte de complemento a las colectividades locales en el marco del desarrollo de los conflictos mineros.

El Estado

En los conflictos mineros el Estado peruano supone muchos actores. Sus diversas instancias y agencias, lejos de comportarse bajo un principio ordenado de subsidiaridad, muestran diversas estrategias, acciones y propósitos y exhiben un marcado contraste entre sus funciones reconocidas en la Constitución y los reclamos de las comunidades locales frente a su comportamiento en el desarrollo de los conflictos.

En general, la preocupación central del Estado frente a los conflictos mineros parece enfocarse, por un lado, en el mantenimiento del orden público y, por el otro, en evitar que las protestas desalienten la inversión minera. Para ello, más que la represión, busca lograr el consentimiento de la población y su conformidad, para lo que está dispuesto a mediar y a proporcionar información, pero poco dispuesto a un diálogo que suponga la posibilidad de que un proyecto minero no llegue a ejecutarse.

Foto MINEM



La preocupación central del Estado frente a los conflictos mineros parece enfocarse en el mantenimiento del orden público y en evitar que las protestas desalienten la inversión minera.

«... la preocupación central del Estado frente a los conflictos mineros parece enfocarse, por un lado, en el mantenimiento del orden público y, por el otro, en evitar que las protestas desalienten la inversión minera»

En resumen, una mirada de conjunto de las interrelaciones y posiciones de los actores muestra cuatro constataciones centrales: (i) el desequilibrio y las diferencias entre los propósitos de los actores y sus recursos para llevarlos a cabo así como la existencia de posiciones claramente diferenciadas, que originan el conflicto, ante las que no existen aún instancias ni mecanismos legítimos y efectivos de mediación, (ii) la insuficiencia del marco legal regulatorio, tanto de la actividad minera en general como –y en particular– de la determinación del interés público frente al interés local, para garantizar la adecuada participación y el respeto de los derechos de las poblaciones locales afectadas por la actividad minera, (iii) un Estado más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y la redistribución efectiva, lo que en la práctica supone prácticamente posicionarse más próximos a los intereses de las empresas mineras que de los de las colectividades locales y (iv) un desfase importante entre las posiciones ideales de interrelación de los actores y su posicionamiento efectivo, según el que el Estado no cumple su rol, la actividad minera no contribuye suficientemente al desarrollo local generan suficiente desarrollo y las comunidades locales se ven forzadas a acciones de protesta para hacer considerar sus intereses.

Lo que está en juego

Los proyectos mineros afrontan un problema que los hace más vulnerables que otros sectores industriales: están atados a un determinado espacio geográfico, es decir, no pueden trasladarse de lugar cuando las cosas no salen bien y deben encontrar una forma de convivencia con la población en las zonas de su intervención. De esta manera, el mantener buenas relaciones con las comunidades colindantes se ha convertido en “una necesidad, no una opción” (McGregor y Malhotra 2001)³ para las empresas mineras.

3/ Uno de los autores, R. J. McGregor, es propietario de Vista Gold Corporation.



Los conflictos se deben principalmente a una deficiente comunicación con la población afectada.

Probablemente ningún otro sector empresarial ha hecho esfuerzos comparables con el minero para subsanar la pésima imagen que generaron sus operaciones en el pasado. Aun así, el sector minero sigue siendo uno de los más conflictivos. El problema radicaría en que no logran generar confianza en la población ni revertir esta imagen de un “pasado negro” dejado por la minería tradicional⁴.

Para las empresas, entonces, los conflictos se deben principalmente a una deficiente comunicación con la población afectada, la que no se encuentra debidamente informada sobre los peligros reales (o la ausencia de ellos) de la “nueva minería”. Comunicación e información son los elementos clave para mejorar la relación: este argumento se menciona en virtualmente todas las publicaciones sobre conflictos mineros, en todo caso en aquellas que vienen desde el lado de las empresas.

Implícitamente, esta posición supone que una población adecuadamente informada estaría –de manera

4/ Opinión expresada por representantes de la SNMPE durante una reunión en el IEP, marzo de 2006.

5/ En los años noventa, el 80% de los norteamericanos y dos tercios de los europeos se consideraban “ambientalistas” (Castells 1997).

cuasi natural y lógica– a favor de una minería moderna. Se sustenta en un lenguaje técnico-científico que no toma en cuenta o, en todo caso, trata de disimular que los temas más frecuentes en los conflictos mineros –el medio ambiente, los derechos de acceso a la tierra y el agua y la distribución de los beneficios económicos– expresan aspectos eminentemente políticos.

En las siguientes líneas se analizará los elementos centrales en los conflictos mineros que se ha encontrado, es decir, lo que está en juego para los diferentes actores. Por razones analíticas, estos elementos se presentan de manera separada, aunque en la cotidianidad de los conflictos a menudo se cruzan, se superponen y hasta se contradicen de alguna manera.

El medio ambiente y las diferentes percepciones del riesgo

Según el informe de una consultoría encargada por el Banco Mundial sobre las dimensiones ambientales y sociales de la minería en el Perú, la mayoría de los conflictos sociales surge de preocupaciones medioambientales. También la Defensoría del Pueblo, en un reciente informe, identifica como una de las causas de los conflictos socioambientales al “temor justificado de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas”.

Es reconocido por las mismas empresas que un proyecto minero afecta inevitablemente al medio ambiente, de modo que la presencia del tema en los conflictos parece lógica, más aún si se considera la importancia que el movimiento ecologista ha adquirido en los últimos 20 años en todo el mundo y en todos los estratos sociales⁵.

El aspecto de la sostenibilidad ambiental, comprimido en el término “desarrollo sostenible”, es hoy en día un elemento infaltable de la Responsabilidad Social Corporativa y parte de un discurso que intenta trazar una distinción tajante entre un pasado sucio y contaminante y un futuro limpio y verde.

«... en el problema del medio ambiente no se expresa (solamente) una deficiencia de comunicación e información, sino el (des)encuentro de diferentes valores y mundos de vida»

Se presenta, así, una situación aparentemente paradójica en el contexto minero, pues a pesar de que todos se expresan a favor de su defensa, el medio ambiente sigue siendo el aspecto más conflictivo. Las empresas (y el Estado) ubican el dilema en una deficiente comunicación con la población. Sin embargo, el asunto no es tan sencillo y la explicación estaría más bien en los diferentes significados sociales que cada uno de los actores le da al tema ecológico. Dicho de manera más llana: los diferentes actores están hablando de cosas distintas cuando se refieren al medio ambiente.

En suma, en el problema del medio ambiente no se expresa (solamente) una deficiencia de comunicación e información, sino el (des)encuentro de diferentes valores y mundos de vida.

La competencia por los recursos naturales como sustento económico

Las disputas por recursos naturales es el aspecto más recurrente en los conflictos mineros. Sin embargo, no siempre se trata de conflictos ecológicos en el sentido estricto de la palabra, es decir, restringidos a la defensa de la biodiversidad debido a su valor propio. Aunque este es el aspecto que más interesa a las organizaciones ecologistas⁶, las comunidades rurales consideran el tema ambiental también –y probablemente más– en términos de derechos al acceso a la tierra y al agua, es decir, los medios que constituyen el fundamento de su economía familiar. En otras palabras, en cuanto a recursos naturales, las empresas y las comunidades compiten también por los mismos recursos económicos.

A pesar de los esfuerzos de algunas empresas para compensar adecuadamente a la población afectada por sus pérdidas, la persistencia de los conflictos por recursos económicos parece más “lógica” que en el caso anterior. Sin simplificar demasiado, se puede constatar una situación donde dos lados, muy desiguales en cuanto al poder que representan, compiten por el mismo objeto que puede generar ingresos a uno o a otro, pero no a ambos.

La distribución de los beneficios económicos

Un tercer elemento que sigue causando conflictos entre empresas y comunidades se refiere a la distribución de los beneficios económicos generados por la actividad minera. La presencia de la minería no solo ha causado rechazo, sino también grandes expectativas económicas en partes de la población.

El Estado peruano ha creado algunos mecanismos legales para redistribuir parte de los ingresos que provienen de la minería a las regiones afectadas, como el canon minero y las regalías. Sin embargo, ninguno ha logrado cumplir del todo con las expectativas de la población, en buena medida debido a las deficiencias en su aplicación.

En algunos casos, las expectativas de la población son más bien indirectas, dirigidas hacia un empuje económico generado por la presencia de la empresa minera. Sin embargo, sobre todo en las zonas más remotas del país, en comunidades con escasa presencia estatal han proliferado las demandas directas que reclaman a las empresas servicios que en principio corresponden al Estado, tales como la construcción de carreteras, de hospitales o de escuelas. Otros reclamos, probablemente la mayoría en términos numéricos, se refieren a la generación de algún ingreso familiar, fuese a través de un puesto de trabajo en la mina o de la compra de productos locales por parte de la empresa.

A pesar de estos esfuerzos, el descontento en la población se mantiene. Una razón evidente para la insatisfacción es que a pesar de las medidas estatales y de las contribuciones de las empresas, el nivel de vida de la población en las zonas mineras no ha mejorado sustancialmente. Las provincias donde se desarrolla la actividad minera figuran entre las más pobres del país, por debajo del promedio nacional (Barrantes 2005).

La pobreza y la exclusión social de las comunidades ubicadas en los alrededores de las minas se encuentran,



Foto: MINEM

La presencia de la minería no solo ha causado rechazo entre las comunidades, sino también grandes expectativas económicas.

6/ Desde que surgió el ambientalismo en los países industrializados durante los años ochenta, las ONG ecologistas procedentes de Estados Unidos y de Europa han convertido a los pueblos originarios del “Tercer Mundo” –sobre todo a los amazónicos– en un símbolo de la preservación ambiental, pero en el fondo hay percepciones y objetivos muy diferentes entre ellas y los indígenas (Conklin y Graham 1995).

así, en una contradicción abismal con la riqueza y el poder de las empresas. Pero a diferencia de los sistemas de dominación más tradicionales, la economía de enclave de las mineras y las comunidades rurales no forman parte del mismo sistema social. No hay una interrelación orgánica entre ellas, una dependencia asimétrica pero mutua, pues las empresas no requieren ni la mano de obra ni los productos de la población local.

En esta situación, los beneficios que las empresas mineras ofrecen a la población son presentados como voluntad –canonizado en el acuerdo entre mineras y el gobierno aprista, en el que las primeras se comprometían a pagar “voluntariamente” una contribución de 2.500 millones de dólares⁷ – y no como un derecho de la población afectada.

La defensa de la autonomía y la cuestión del poder

Un aspecto que de cierta manera atraviesa a los demás factores hasta ahora señalados es la defensa de la autonomía comunal. Para las comunidades, la presencia de las mineras significa la intrusión de un actor externo que trae como consecuencia una variedad de agresiones que incluye la privación de

Foto CIES



En la actualidad, el Perú carece de una política pública de ordenamiento territorial.

7/ La Compañía Minera Antamina afirma contribuir con el 40% de los S/. 2.500 millones de aporte voluntario del sector minero, es decir, unos S/. 1.000 millones. Ver: http://www.antamina.com/noticias/noticias_178.html.

8/ “Los grupos indígenas que han ocupado una región por miles de años por lo general perciben un proyecto minero de una duración de 20 o 30 años como ‘una disrupción en el flujo del tiempo, muy parecida a los efectos de un terremoto o de un diluvio’ pero ‘con el potencial de ser mucho más perturbador para su modo de vida’” (Asp. “Minino and Indigenous Peoples (special issue)” En: UNEP’s Industry and Environment 63, citado en Hilson 2002).

9/ Por ejemplo, Piura y San Martín.

«La actividad minera en el Perú tiene que ser parte de un proyecto colectivo, que cobije las peculiaridades territoriales y sociales del país y que brinde la oportunidad para cambios sociales deseados y no impuestos»

recursos y la reubicación de la población⁸. En esta situación, la defensa del territorio expresa también la preocupación por mantener el control sobre el modo de vida local con su respectiva organización social, económica y política.

Una vez más, las implicancias políticas son evidentes, pues en los reclamos por la autonomía se expresa la tensión entre los derechos de una comunidad por mantener su integridad y los derechos de una compañía que hace inversiones.

Transformando el conflicto

En estas condiciones, los conflictos mineros no se pueden resolver (en el sentido de satisfacer las demandas de todos los actores en presencia mediante una negociación de tipo “win-win”), sino tan solo “transformar”. Transformar el conflicto implica modificar las demandas de unos y de otros, desplazando el conflicto minero a un escenario de negociación diferente desde el punto de vista tanto espacial como temporal. Transformar el conflicto implica entonces superar los parámetros de la gestión sectorial de las actividades mineras y desarrollar un marco institucional plurisectorial y territorial.

Hitos para una nueva agenda minera

Ordenamiento territorial

En el Perú carecemos en la actualidad de una política pública de ordenamiento territorial y el punto de partida es la elaboración de una Zonificación Ecológica Económica (ZEE) como instrumento técnico y orientador del proceso que ya está inscrito en el planeamiento de diversas regiones y provincias⁹.

No es posible resolver el conflicto minero, por lo tanto, sino ensanchado la discusión al problema mayor del ordenamiento del territorio: distribución de actividades económicas, planes de expansión



Uno de los problemas más graves es que se continúa generando mecanismos de participación ciudadana de "baja intensidad".

urbana, sistemas de infraestructura vial, etc.. No puede ser cabalmente enfrentado sino mediante la discusión, a nivel de un verdadero proyecto de país, donde el diseño territorial se convierta en el hilo conductor del debate económico y social. Un debate de este tipo podría sentar los cimientos de un "contrato" social y político de envergadura, donde la actividad minera encuentre su lugar (en el sentido metafórico, pero también literal de la palabra), junto con otras actividades (agricultura, turismo, industrias de transformación, etc.). Es solo de esta manera que las poblaciones directamente concernidas por los proyectos mineros podrán evaluar la pertinencia de la reconversión productiva de sus territorios (una reconversión que no solo debería contemplar la explotación minera, sino también el cierre de la mina y sus posteriores consecuencias) y las oportunidades de reorientación de sus vidas que esta reconversión implicaría.

La actividad minera en el Perú tiene que ser parte de un proyecto colectivo, que cubre las peculiaridades territoriales y sociales del país y que brinde la oportunidad para cambios sociales deseados y no impuestos.

La autoridad ambiental autónoma y la gestión transectorial

La puesta en marcha de un nuevo sistema de gestión ambiental sigue siendo un tema pendiente que aparece como un aspecto clave en la agenda minera. Todo indica que el camino a seguir apunta a la creación de una autoridad autónoma, a fin de independizar el sistema de gestión ambiental del Ministerio de Energía y Minas, que terminó por debilitar las primeras normas ambientales del país.

En todas las experiencias estudiadas prima el criterio de autoridades independientes, con peso específico propio y verdadera influencia en la toma de decisiones, que cuentan, además, con una adecuada capacidad operativa y que desarrollan un enfoque de gestión ambiental transectorial. Por lo tanto, el objetivo de contar con una verdadera autoridad ambiental autónoma sigue siendo prioritario.

Es importante que la nueva autoridad ambiental autónoma esté dotada de la más alta jerarquía política para que pueda asumir las funciones de fiscalización, de prevención de impactos y de control de las diferentes actividades de carácter nacional vinculadas a sectores productivos como el minero.

Además, una propuesta de nueva autoridad ambiental autónoma se deberá sustentar en los principios de transectorialidad, descentralización, prevención, participación ciudadana, transparencia, internalización de costos e innovación administrativa y de funcionamiento.

Fortalecer la participación ciudadana

La revisión de los casos permite confirmar que ni el marco legal ni la institucionalidad estatal ni los mecanismos voluntarios de las empresas han podido crear condiciones adecuadas para que se instalen procesos que permitan abordar los aspectos centrales que están a la base de los conflictos entre poblaciones y empresas.

Uno de los problemas más graves es que se continúa generando mecanismos de participación ciudadana de "baja intensidad" que no son útiles para influir en la toma de decisiones, razón por la que no gozan de una mayor credibilidad en las poblaciones.



La actividad minera en el Perú tiene que ser parte de un proyecto colectivo.



El control de la información, de sus contenidos y de su circulación, es uno de los principales atributos de poder.

Los procesos de participación ciudadana deben contar con comunidades involucradas, con estructuras organizativas representativas y fuertemente comprometidas. Por ello, los procesos de participación ciudadana deben estar precedidos de un trabajo de fortalecimiento interno de las organizaciones representativas de las poblaciones que permita identificar una agenda legítima, capaz de recoger los verdaderos intereses en juego, para que a partir de ellos se pueda tomar las decisiones más adecuadas. Es clave que los pobladores y sus organizaciones articulen y consoliden una representación legítima, que informe y genere una participación intensiva, informada y responsable.

Las características esenciales de una real y efectiva participación ciudadana en el desarrollo de la actividad minera parecen ser las siguientes:

- *Participación informada.* El control de la información, de sus contenidos y de su circulación, es uno de los principales atributos de poder. Es fundamental que el Estado ponga a disposición de estas poblaciones la información total disponible y que lo haga además de una forma eficaz y culturalmente adecuada.
- *Participación oportuna.* Los procesos de información y consulta deben realizarse a tiempo y en diferentes tiempos. Es necesario definir mecanismos transparentes y criterios compartidos para poder fijar el momento y los plazos de la fase de consulta.
- *Participación influyente.* Las decisiones tomadas en el marco de las consultas públicas deben generar derechos y deberes de todos, en función de

«... las soluciones tecnocráticas a los problemas no son viables sin una consulta, un apoyo y una participación política de las poblaciones directamente implicadas»

critérios y procedimientos transparentes. El Estado debe garantizar que los grupos humanos principalmente afectados tengan influencia efectiva en la decisión sobre la viabilidad de los proyectos mineros.

- *Participación culturalmente adecuada.* Todos los mecanismos de participación anteriormente mencionados tienen que ser culturalmente adecuados. Se debe respetar las formas de transmisión de información, de negociación política, de sanción, culturalmente asentadas en los espacios locales, en particular en los campesino-indígenas.

Los beneficios y aportes de la minería para el desarrollo local

Una agenda alternativa para la minería deberá potenciar el rol que esta actividad puede jugar en el desarrollo económico del Perú, tanto como generadora de divisas, como un fuerte aporte a la salida productiva del país y a la consolidación de un escenario de crecimiento sostenido que, al mismo tiempo, se vincule a los objetivos de desarrollo, principalmente en las zonas donde se implanta.

Por ello, se deberá eliminar las diferentes distorsiones que han hecho que durante muchos años los recursos que se generan por el aumento de la actividad minera no lleguen a las regiones. Para lograrlo es necesario reforzar la acción pública buscando potenciar los mecanismos que permitan que los recursos que genera la actividad minera lleguen y beneficien de manera efectiva a las regiones y se distribuyan equitativamente para que puedan ser utilizados para enfrentar el desafío de combatir la pobreza y de aumentar el desarrollo en las regiones.

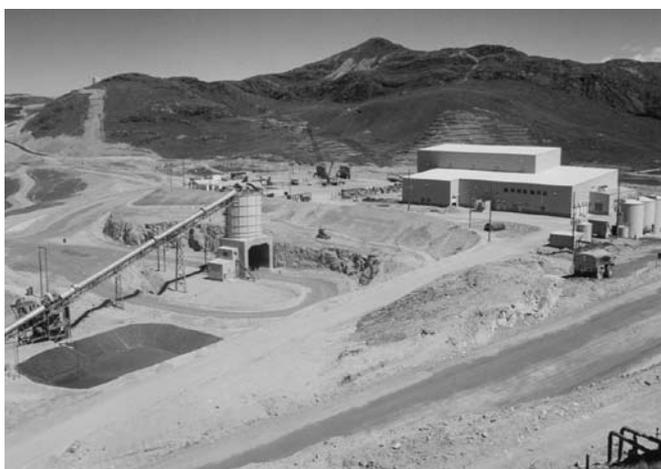
Por ejemplo, se debería perfeccionar los actuales mecanismos de distribución del canon minero. Adicionalmente, en la actual coyuntura de mayores recursos, las transferencias del canon deben convertirse en inversiones efectivas que contribuyan al desarrollo de las localidades. Para ello se hace necesario fortalecer los espacios y las capacidades de las instituciones

locales, centrándose en el rol de liderazgo que deben jugar los Gobiernos Regionales, municipios y las propias organizaciones sociales de la zona.

Sin duda el mecanismo del canon no solamente aparece como insuficiente, sino la manera cómo se distribuye continúa siendo poco efectiva y desigual. Por lo tanto, instrumentos como el canon minero, las regalías y otras contribuciones deberán ser perfeccionados.

Igualmente, en una coyuntura como la actual, se debe apostar por la creación de un fondo de estabilización que permita acumular los recursos excedentes no utilizados que puedan servir para estrategias sostenidas de desarrollo y que puedan también cubrir los períodos en los que las transferencias disminuyan o que los recursos, por ser no renovables, se agoten.

Foto CIES



En una coyuntura como la actual se debe apostar por la creación de un fondo de estabilización que permita acumular los recursos excedentes no utilizados.

Por último, una de las lecciones que se desprende del análisis de los conflictos socioambientales vinculados a la extensión de la minería es que las soluciones tecnocráticas a los problemas no son viables sin una consulta, un apoyo y una participación política de las poblaciones directamente implicadas. La recurrencia de conflictos que el Estado intenta solucionar o transformar caso por caso, de manera tardía y cuando ya se ha establecido un clima de desconfianza y una situación de polarización, ilustra el grave déficit existente en el régimen de gobernanza vigente. De ahí la importancia que la autoridad pública institucionalice nuevos espacios políticos en los que el Estado construya una capacidad y una legitimidad para intervenir, basada en la coordinación entre actores e instituciones representativas, con el fin de alcanzar objetivos comunes.

Estos espacios deben abordar el problema de la actividad minera en el marco de un proyecto nacional compartido, donde se definan los territorios con vocación minera y las modalidades de reconversión productiva y de desarrollo de las actividades mineras mediante reglas de negociación claras y transparentes que permitan elaborar y definir el interés local y nacional.

La puesta en marcha de estos componentes debería ayudar a identificar los puntos de equilibrio y de encuentro entre la presencia de la actividad minera con la agenda de desarrollo de las regiones. Solo así se podrá definir el verdadero aporte al desarrollo sostenible que puede hacer una actividad como la minera en nuestro país.