

La dimensión social de la minería en el Perú¹

Jorge Recharte, Adriana Delgado e Inés Olivera – The Mountain Institute

El estado actual de las relaciones entre empresas mineras y comunidades en el Perú, se puede caracterizar en general de conflictivo. Desde la perspectiva del Ministerio de Energía y Minas (MEM), este estado de cosas se traduce en aproximadamente 1,4 billones de dólares en inversión minera paralizados. Desde el punto de vista de las organizaciones críticas del proceso social de la minería, la crisis se traduce en una situación de pérdida sistemática para las comunidades ubicadas en las zonas mineras. En general, se puede decir que las situaciones de conflicto actual desbordan la capacidad operativa del MEM.

En ese sentido, este estudio pretende: i) contribuir al debate en temas de minería y desarrollo sostenible local; ii) identificar recomendaciones estratégicas y de acción para los principales problemas sociales que aquejan a los actores; y, en especial, iii) identificar recomendaciones para fortalecer el papel rector, promotor y fiscalizador del Estado, como también mecanismos de interacción con los actores sociales involucrados en la actividad minera.

Metodología

El trabajo de campo realizado cubrió un total de 8 minas, donde se trabajó con 19 grupos de residencia (ya sean poblados centrales de comunidades o los anexos de estas comunidades), en los departamentos de Ancash y Cajamarca. En todos los casos se trató de poblados rurales con distintos niveles de comunicación, incluyendo algunos muy aislados. Se aplicaron encuestas semi-estructuradas a 100 familias que habitaban en estas comunidades y se sostuvieron 15 entrevistas grabadas con líderes e informantes clave en las comunidades.



La selección de los casos se hizo de modo tal que se cubriese todas las etapas del proceso minero, desde la exploración hasta el cierre, y todas las escalas, desde la gran minería hasta la pequeña. En efecto, entre las 8 minas se incluyeron casos de gran minería (Antamina en fase de producción; La Granja en fase de exploración y cierre), mediana minería (Huanzala, Nueva California y Sipán en producción; La Zanja en exploración) y pequeña minería (Arequipa, Toma la Mano). Además se trabajó en una mina cerrada (Alianza), que constituye un complejo de relaves y pasivos ambientales.

El análisis se llevó a cabo de manera compartida con las poblaciones entrevistadas, a quienes se retornó los resultados y recomendaciones preliminares para

1/ Resumen del documento titulado "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", auspiciado por el Banco Mundial. Podrá descargar la versión completa de este documento desde <http://www.consortio.org/MineriaBM.asp>

su validación en grupos focales. Si bien está emergiendo una corriente de opinión popular en contra de la minería, la población entrevistada mostró una enorme capacidad de análisis objetivo, descarnado, agudo y propositivo sobre las acciones que el Estado y ellos mismo deberían tomar para cambiar la situación actual de pérdida en otra de oportunidad.

¿Es posible desarrollar un modelo y un lenguaje concertado sobre la relación entre minería y comunidad?

Pese a que el estudio ilustra la forma diferente como cada actor interpreta y expresa la problemática de la relación entre minería y comunidades, se detectan puntos en común mínimos que permitirían construir un modelo o visión concertada sobre la relación entre minería y localidad. Aunque la posibilidad de construir este modelo concertado existe, el camino para lograrlo plantea grandes retos: supone apoyo político del Estado y apoyo empresarial a modelos innovadores y a una mayor inversión social; implica un fuerte compromiso con enfoques de aprendizaje del Estado y las empresas, es decir, con la identificación de metas concretas concertadas con la población local, que son rigurosamente monitoreadas con indicadores cuyo desempeño lleve a la innovación en la relación entre minas y localidades. A continuación presentamos algunas facetas de esta diversidad, así como algunas de las brechas que hace falta acortar y cerrar.

La minería en el Perú está constituida por aproximadamente 42 proyectos de gran escala, operados por un número reducido de empresas. Además, si bien hay numerosas minas de escala mediana, la tendencia creciente es hacia la formulación de proyectos de gran envergadura. Finalmente, existen más de 20.000 mineros artesanales que han sido incorporados recientemente, como parte de la "clientela" del sector en el MEM. Así, los escenarios con los que el MEM debe tratar son diversos y complejos. Los podemos agrupar en cuatro:

1. Los ámbitos de minería histórica, donde la antigua industria ha sido adquirida por empresas transnacionales o modernizada por medio de fusión de propiedades mineras. Pasco y Junín son un caso paradigmático, aunque hay otros igualmente importantes, como las varias operaciones mineras de Southern Peru Copper Corporation
2. Regiones de desarrollo minero reciente, con un historia minera de menor escala y donde en la actualidad se han construido los principales nuevos proyectos mineros del país, entre los que destacan Ancash y Cajamarca.

“El estado actual de las relaciones entre empresas mineras y comunidades en el Perú, se puede caracterizar en general de conflictivo [...] este estado de cosas se traduce en aproximadamente 1,4 billones de dólares en inversión minera paralizados.»

3. Los nuevos sitios de exploración minera de mediana y gran escala, donde las poblaciones no tienen experiencia directa, pero sí acceso a información de radio y televisión, con lo cual van tomando una posición temprana. El caso paradigmático aquí es el de Tambogrande, en Piura.
4. El cuarto escenario es el de la minería artesanal, que se desarrolla de manera contenida en regiones al oriente del Cusco y Madre de Dios, en Ica-Arequipa, en las regiones más altas de Puno y en algunas minas cerradas en Lambayeque.

Todos estos escenarios tienen en común fuertes expectativas de empleo, así como tensiones cuando estas no son atendidas. Además, todos comparten la percepción de que la minería siempre contamina, aun en los casos de operaciones sofisticadas en su control de efluentes y con normas de seguridad altas. Finalmente, en muchos casos, los líderes y pobladores locales tienen la percepción de no ser reconocidos por el Estado en la dignidad que les otorga tener iguales derechos que las empresas, lo cual se ve acentuado por los símbolos de poder material que proyectan las empresas en zonas rurales de pobreza material.

En este contexto, es necesario contar con una visión que tenga una base social legítima y representativa sobre la relación entre minería y desarrollo sosteni-

«...la población entrevistada mostró una enorme capacidad de análisis objetivo, descarnado, agudo y propositivo sobre las acciones que el Estado y ellos mismo deberían tomar para cambiar la situación actual...»



ble local. En su elaboración deben intervenir el MEM, las empresas, la sociedad civil y las comunidades. Para lograr el desarrollo sostenible en entornos mineros, es necesario que parte del capital natural que se extrae se convierta en capital para el desarrollo de la zona, con el fin de mantener e incrementar el nivel de vida de las comunidades cuando culmine la operación minera.

Las empresas

Un problema de la minería y su relación con el desarrollo es que el tema forma parte del discurso de las empresas, desde el establecimiento de los proyectos mineros. En efecto, los mega proyectos mineros van acompañados del mensaje de que estos representan una oportunidad única de desarrollo socioeconómico para las localidades. Los supuestos y el lenguaje

“La minería en el Perú está constituida por aproximadamente 42 proyectos de gran escala, operados por un número reducido de empresas. Además, si bien hay numerosas minas de escala mediana, la tendencia creciente es hacia la formulación de proyectos de gran envergadura.»

«...las causas que originan las tensiones se relacionan con procesos inadecuados de negociación por parte de las comunidades [...] y, en general, con expectativas de desarrollo no cumplidas.»

mismo utilizado crean expectativas que luego, al momento de hacer un análisis objetivo, son difíciles de separar. Así, con la creación de estas expectativas, las empresas refuerzan el sistema de relaciones sociales y de valores preexistentes que reducen la confianza.

Asimismo, ante la llegada de una empresa minera, es posible que se generen reacomodos en la organización local y en los grupos de poder locales, para obtener ventaja de las nuevas relaciones. Cuando las empresas encuentran la confrontación de un grupo, la tentación inmediata puede ser la de asociarse con otros grupos locales que se opongan a los anteriores. Esto plantea un alto riesgo de que se incentive indirectamente el enfrentamiento entre grupos locales, lo cual puede dañar severamente el potencial de desarrollo local.

En ciertos casos, entonces, las causas que originan las tensiones se relacionan con procesos inadecuados de negociación por parte de las comunidades – especialmente en las fases de reubicación y compra de tierras– y, en general, con expectativas de desarrollo no cumplidas. En otros casos, las causas son externas o históricas, y se presentan a través de una “cultura de confrontación”. Las tensiones también pueden originarse en fracturas sociales internas de las comunidades (conflictos entre grupos de familia) o entre comunidades (conflictos por tierras). Asimismo, pueden originarse en el desconocimiento de códigos culturales entre el trabajador profesional urbano de la mina y la población rural, de modo que el comentario de uno es promesa para el otro; es decir, el acercamiento no calculado de la empresa a una población puede traer todo tipo de consecuencias sociales no anticipadas.

En general, aunque es innegable que en los conflictos hay un trasfondo de problemas objetivos relacionados con intereses materiales, creemos que las tensiones surgen ante todo por brechas de comunicación y reconocimiento efectivo de los actores locales. Por ello, resulta imperativo para la empresa conocer a fondo el contexto social, de modo que las

intervenciones específicas de las empresas puedan reducir las amenazas o tensiones sobre la población local.

Sin embargo, por su propia naturaleza, el sector minero está orientado hacia los mercados de exportación y hacia cadenas globales de producción. A diferencia de otras ramas industriales que requieren conocer a fondo las localidades y la mentalidad de su clientela para ganar mercado, la minería no tiene una razón práctica como negocio para mirar hacia su entorno inmediato, lo cual constituye una limitante estructural en ese sentido. Como resultado, en el Perú se observa que, en general, los acuerdos entre empresas y comunidades llegan solo al nivel de compensaciones económicas puntuales y acuerdos informales que no desarrollan la relación entre las partes. Esto ha traído como consecuencia una agudización de los conflictos.

El Estado

Desde la perspectiva de las comunidades, las agencias del Estado, y en especial el MEM, son vistas como entidades desinteresadas en el poblador rural y activamente sesgadas en favor de las empresas.

En efecto, es evidente que las poblaciones locales y las organizaciones del tercer sector consideran que hay en el MEM un fuerte sesgo a favor de los intereses privados empresariales o, en todo caso, de los intereses del Estado central y la nación. Siendo esto así, la conclusión lógica es castigar cualquier interés por promover más inversión privada en minería. Una estrategia de largo plazo que promueva la inversión en minería en la sierra rural, requiere de una claridad conceptual del Estado respecto de sus obligaciones hacia la localidad, como si fuera un cliente tan importante como el empresarial.



«...las agencias del Estado, y en especial el MEM, son vistas como entidades desinteresadas en el poblador rural y activamente sesgadas en favor de las empresas.»

Se requiere, entonces, un balance justo entre intereses públicos nacionales e intereses públicos locales, para lo cual deben establecerse objetivos de desarrollo local sostenible. En la estructura actual del MEM, este nivel de intervención y presencia local será probablemente muy difícil de lograr, pero no por ello deja de ser indispensable. Es un reto para el MEM y otras agencias relevantes del Estado establecer en las zonas de potencial minero, los medios y mecanismos para que este debate local se inicie de forma madura y simétrica antes de que la inversión minera ingrese. Posteriormente, deben identificarse oportunidades para intervenir en el plano normativo, así como potenciarse el uso de los instrumentos intermedios, como las consultas previas, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o el monitoreo, para construir puentes entre las empresas y su entorno social, y para reducir el riesgo de que las tensiones empeoren.

Las raíces de la desconfianza

Para recoger información sobre los impactos y el cambio en las comunidades a partir de la actividad minera, a cada encuestado se le plantearon preguntas sobre su propio bienestar y el de su familiar nuclear, por un lado, y sobre el bienestar de la comunidad, por el otro, de manera que el entrevistado debía también hacer un balance y evaluar la situación de todo su pueblo, al margen de su situación personal.

Percepción general de la minería

Es claro que la mayoría de comunidades afectadas por la minería sostiene que su impacto ha sido negativo. Por lo general, este impacto está asociado con la contaminación y sus efectos sobre la salud y las actividades productivas, con los procesos de reubicación y negociación, y con los efectos que tiene la presencia de las minas sobre sus pueblos y sobre su cultura, tradiciones y relaciones.

El 53% de los entrevistados cree que su vida y la vida de su familia se encuentran peor que antes, mientras

que un 31% dice que su vida está igual. El 39% afirma que la comunidad está peor, seguido de un 33% que piensa lo contrario, que está mejor. Los pobladores perciben que en el nivel comunal se reciben ciertos beneficios como donaciones, obras y, especialmente, la posibilidad de que algunos trabajen en la mina. Por ello, el último porcentaje resulta alto. Sin embargo, estos beneficios no resultan significativos al evaluar su situación personal, en especial por el tema del trabajo, al que solo unos cuantos logran acceder.

Al preguntar las razones por las cuales su vida familiar está en peores condiciones, el 19% afirma que no hay trabajo, seguido de un 17% que resalta que la actividad minera ha afectado su agricultura, ganadería, su flora y fauna. En el nivel comunal, el 21% expresa que no hay beneficios, no se realizan obras; seguido de un 18% que afirma que hay efectos negativos en su organización, así como desorden social (alcoholismo, prostitución, delincuencia).

Respecto de los beneficios de la minería, las comunidades reconocen hasta cierto punto los aportes de las minas a obras de desarrollo, trabajo y a mayor actividad económica. En efecto, el 39% de los que responden que sí existen beneficios, identifica los siguientes: desarrollo de obras (11%), entrega de materiales, equipos, combustibles (10%), construcción de carreteras (7%) y generación de trabajo (7%).

Sin embargo, el 55% responde que la actividad no le ha traído beneficios. Junto con el sondeo de la percepción de beneficios, se preguntó por los problemas principales que les habría traído la actividad minera en su zona. El 76% de los encuestados afirma que la actividad minera le ha traído problemas. Los principales problemas señalados son: contaminación (24%); abuso, injusticia, explotación (12%); engaños, incumplimiento de promesas (12%). El 23%, a pesar de haber respondido positivamente a la pregunta, no supo definir los principales problemas.

La contaminación

Como se ha mencionado líneas arriba, la contaminación es el principal problema que identifican (24%) y lo perciben como una de las causas de que la vida familiar y comunal esté peor que antes. Es la segunda causa identificada (17%) en el nivel de cómo perciben los efectos de sus propias familias y la tercera, en cuanto a su poblado o comunidad (15%). Conviene subrayar que, siendo preguntas abiertas, el término "contaminación" fue usado por los propios encuestados de manera espontánea.

A partir de las entrevistas, sabemos que la radio es una fuente de información sobre este asunto y, a través de ella, muchas personas en lugares remotos conocen casos como el de Choropampa y la mina Yanacocha. Ello quiere decir que existe una asociación mental establecida sobre los impactos ambientales de la minería. Esta preocupación debe entenderse como la preocupación de poblaciones agrarias en condición de pobreza, dependientes de medios de subsistencia frágiles, que son afectados negativamente de diversas maneras por la presencia de las minas y que "traducen" esta preocupación en términos de contaminación. Por ejemplo, en una zona de Ancash, los campesinos observan problemas de salud en sus animales y lo atribuyen al "agua contaminada" por la mina vecina. Si bien esta apreciación puede ser errónea en un sentido técnico, ya que se trata de una

«El 76% de los encuestados afirma que la actividad minera le ha traído problemas.»

mina con un muy buen control sobre sus efluentes, no puede por ello descartarse que sí existan efectos indirectos de la mina, pues la operación minera desplazó el ganado de las tierras altas y secas hacia zonas bajas más húmedas, donde hay mayor riesgo a la salud animal por infecciones con fasciola hepática. Dado el contexto de pobreza, vulnerabilidad y fragilidad ambiental en ecosistemas de montaña, las señales locales de contaminación o la percepción de efectos negativos en la actividad agraria deberían tomarse, seriamente, como un indicador de la urgencia de analizar los efectos acumulativos del desarrollo minero en su entorno.



La organización comunal

Uno de los grandes problemas de las comunidades es la organización. Muchas veces, los líderes no tienen legitimidad y las propias negociaciones desgastan el respaldo de las comunidades a los líderes. El acceso a trabajo en la mina es un factor de (des)unión, ya que no hay puestos de trabajo para todos:

“La mina trae división, no da trabajo a quienes protestan, entonces los que trabajan ya no protestan, ya no están con nosotros. Hay desunión, antes todos trabajábamos en obras comunales, ahora ya no hay participación” (San Antonio de Ojos).

En algunos casos, la población pierde confianza en sus dirigentes y pide participar en las negociaciones directamente:

“Dijeron: ‘nosotros queremos conversar con las autoridades nada más: presidente, vicepresidentes, agentes y con los dueños’. Y nosotros les hemos dicho ‘no, nosotros hemos venido todos, no vas a conversar con las autoridades nomás...’. También la comunidad desconfía, puede ser que las autoridades se estén vendiendo” (Huaripampa).

De este modo, las opiniones de la población entrevistada coinciden, en su propio lenguaje, en señalar lo que se indica también en la literatura revisada, a saber: que la debilidad de su organización local y del liderazgo ha sido consecuencia de la mala negociación realizada con las empresas y, además, que ha empeorado por el tipo de relación que las empresas han mantenido con las comunidades. Por ello, si aspiran a contribuir al desarrollo sostenible de la localidad, las empresas deben analizar los impactos que han tenido en el capital social de las comunidades y en la pérdida de confianza en la población local.

La relación con la empresa minera

Uno de los principales problemas de la relación entre minas y comunidades es la percepción de incumplimientos de acuerdos. Por el lado de las comunidades, muchas “promesas” son compromisos desde su criterio, mientras que para el caso de las minas, esto no es así. Este “incumplimiento” genera un sentimiento de haber sido engañados y menoscaba las relaciones:



“Ellos [de la compañía minera] engañan a la gente [...] Lo del trabajo fue un engaño, ellos ya sabían como iban a trabajar” (Carguayoc).

Además, a este problema se suma el de las inadecuadas explicaciones e información que alcanza la compañía. Para la población, en algunos casos, estas resultan ser muy complejas; en otros casos, extremadamente simples o sencillamente no abordadas, pues la compañía evita temas que considera difíciles o susceptibles de mala interpretación, sin llegar a responder las inquietudes de las comunidades:

“Ellos nos atienden, si vamos a conversar empezamos a hablar y de pronto nos buscan otra conversación, nos cambian de tema, nos desvían por otro camino. Al final no podemos decir lo que queríamos decir ni sacar lo que queríamos. Ellos creen que no nos damos cuenta. Nos tratan como débiles” (San Antonio de Ojos).

Lo que nos explican los pobladores es que la relación que establece en la comunicación es la de adulto (mina)–infante (comunidad). Esta es una actitud que se resiente y sobre la cual, evidentemente, no se puede establecer una relación de buena vecindad.

El caso de los pobladores reubicados es más complejo. Por lo general son los más afectados: se les extrae de su entorno, pierden relaciones y medios de subsistencia tradicionales y muchas veces pierden el dinero de las compensaciones en subsistencia o malas inversiones. Los principales problemas que ellos identifican son: la falta de comunicación, el desconocimiento de derechos y del proceso, los bajos precios pagados por las tierras y la manera traumática en que son desalojados de sus propiedades.

«Uno de los principales problemas de la relación entre minas y comunidades es la percepción de incumplimientos de acuerdos.»

Por todo lo anterior, el concepto de "licencia social" es esencial, ya que implica que la empresa consiga la aceptación de la población y cuente con su apoyo, para así lograr una convivencia armónica. Las comunidades perciben que las compensaciones que apuntan al desarrollo local y la obtención de empleos son parte de la compensación que deben recibir de la minería, por permitirles operar en sus tierras. Esta compensación no debe ser solo monetaria, puesto que las comunidades no pierden solo bienes (como la tierra), sino también formas de vida, costumbres y relaciones.

La relación con el MEM

Otro efecto de la actividad minera es la pérdida de confianza dentro de la propia comunidad, no solo hacia las empresas sino también hacia el Estado. Las comunidades perciben que el MEM trabaja con las minas (y a su favor), pero no con ellos. Esto contribuye a fortalecer el sentimiento de falta de poder frente a las minas y a una pérdida de autoestima:

"Vienen [del MEM] cuando hay problemas y traídos por la mina y se van con ellos (sus carros, su campamento) ¿qué confianza va a haber?" (San Antonio de Ojos).

Es esencial que el Estado contribuya a generar "buen gobierno" en la propia comunidad (rendición de



cuentas, capacidad institucional y humana, cohesión). Asimismo, es necesario enfatizar la labor del MEM como facilitador en la resolución de conflictos. El 48% de los encuestados expresó que el MEM no tiene disposición alguna al diálogo. En cuanto a su transparencia, solo el 4% dice que es transparente y dice la verdad. Asimismo, al preguntar sobre los intereses y objetivos del MEM, el 62% no sabía o no respondió. Hay una necesidad patente de información sobre los objetivos del MEM, que no se debe limitar a campañas promocionales de la minería, que más bien acentúan la desconfianza hacia el Estado.

Conclusiones y recomendaciones sobre las funciones sociales del MEM

No cabe duda de que la promoción de la minería es y debe ser función del MEM. Sin embargo, no se ha contemplado paralelamente el desarrollo del entorno social. Como resultado, el papel del MEM ha sido reactivo a los intereses de desarrollo sostenible de las comunidades mineras. Resulta indispensable que el MEM se convierta en promotor de relaciones y que trascienda el papel de simple fiscalizador que tiene en la actualidad.

En ese sentido, la conclusión central es que el MEM debe redefinir su responsabilidad hacia los intereses públicos locales, ampliando su esfera de atribuciones y sus funciones de fiscalización hacia enfoques preventivos y de promoción de relaciones armoniosas entre los interesados. Ello requiere articular la necesaria predisposición o voluntad política al cambio, identificando los resultados específicos que se busca lograr en el sector.

Los problemas sociales que se generan en este entorno desbordan ampliamente las capacidades del MEM, de modo que sin convocar alianzas y voluntades con un enfoque plural, parece imposible lograr la gestión adecuada de los recursos. Al mismo tiempo que se descentralizan funciones y se establecen alianzas, se requieren mecanismos que le permitan manifestar su presencia e interés en las localidades afectadas, demostrando que el Gobierno es un actor comprometido, conocedor del interesado en cada situación particular. Hoy en día, esta presencia es mínima y las poblaciones lo interpretan como un sesgo empresarial de los intereses del Estado.

Para tener acceso y presencia estratégica en el nivel de la localidad, en momentos clave del ciclo minero (consulta previa, definición de los alcances del EIA, seguimiento del EIA, monitoreo participativo, etc.), el MEM debe generar insumos de información sobre

la condición social de las localidades, establecer e integrar instrumentos formales e informales de fiscalización, así como contar con los recursos humanos y materiales que le permitan tomar parte activa en los mencionados procesos.

De este modo, el MEM podría concentrar esfuerzos en establecer mecanismos sólidos y legítimos de seguimiento y evaluación de indicadores sociales, hasta hoy inexistentes, así como proveer liderazgo en la concertación de resultados esperados con instancias regionales, municipales, empresas y actores locales. Para ello, se requiere de sistemas institucionalizados de aprendizaje, sobre todo si se considera que los proyectos mineros grandes son socialmente sistemas complejos de múltiples actores, en donde las intervenciones actuales y futuras se hacen y se harán "con

«...es necesario enfatizar la labor del MEM como facilitador en la resolución de conflictos. El 48% de los encuestados expresó que el MEM no tiene disposición alguna al diálogo.»

los ojos vendados", pues no existen ni tiene sentido proponer soluciones empaquetadas. Todo esto implica una estrategia de acción inversa a la de "apagar incendios", que parece haber predominado en el sector en general.
